

Una revisión de las políticas públicas departamentales desde la composición de las ordenanzas

DOI: 10.58373/OBSCGA.003

Autor: Dora Patricia Uribe Cardona¹
Contralor Auxiliar

Revisó: Natalia Trujillo González²
Contralora Auxiliar de Proyectos Especiales

Contraloría General de Antioquia
Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales
Autor Institucional

Línea de Investigación:
Políticas públicas desde la óptica del control fiscal

Tema: Estructura y características de las ordenanzas que adoptan las 39 políticas públicas evaluadas en el año 2022, por el equipo de trabajo de la Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales de la CGA.

Resumen

Dos aspectos importantes para que las políticas públicas sean acogidas por un gobierno son: a) existencia de documentos CONPES generadores de directrices del orden nacional y b) adopción de la política por ordenanzas a nivel departamental.

Sin embargo, hay ordenanzas que adoptan una política sin realizar estudios técnicos; no identifican el problema público; y no definen las fuentes de financiación ni las herramientas para rendición de cuentas y monitoreo. Por ello, su ejecución no soluciona necesariamente las problemáticas sociales ni fomentan el desarrollo sostenible de una población focalizada.

Bajo el contexto ilustrado, se pretende efectuar una reflexión sobre la incidencia de los elementos de la implementación de una política con respecto a los artículos de la ordenanza que la adopta. La metodología empleada usa un enfoque de investigación cualitativo; analiza la ejecución de 39 políticas públicas, durante la vigencia 2021, con sus respectivas ordenanzas.

¹Especialista en Relaciones Industriales, Ingeniera Industrial, dorapatriciauribecardona@outlook.com

² Mágister en Administración de Empresas, Especialista en Gerencia, Economista,
natalia.trujillo@gmail.com

Palabras clave: ordenanzas, lineamientos técnicos, política pública, planes gubernamentales, grupos de interés.

Abstract

In order for public policies to be adopted by a government, there are two significant aspects: a) the existence of CONPES documents that generate national guidelines and b) the adoption of the policy by ordinances at the departmental level.

However, some ordinances adopt a policy without conducting technical studies, they do not identify the public problem, and they do not define the sources of financing or the tools for accountability and monitoring. As a result, their implementation does not necessarily solve social problems or promote the sustainable development of a targeted population.

Under the illustrated context, the intention is to reflect on the incidence of the elements of the implementation of a policy with respect to the articles of the ordinance that adopts it. The methodology employed uses a qualitative research approach; it analyzes the implementation of 39 public policies, during the 2021 period, with their respective ordinances.

Keywords: ordinances, technical guidelines, public policy, governmental plans, stakeholders.

1. INTRODUCCIÓN

Los Objetivos del Milenio, hoy Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) enmarcados en el Acuerdo de París de 2015, se han transformado en líneas estratégicas para que los gobiernos desarrollen planes en beneficio de las diferentes comunidades y, también, han permitido conocer cómo ha sido la intervención del Estado en el cumplimiento de estos planes y en la solución de las diferentes problemáticas. Para el acatamiento del enunciado acuerdo, el estado colombiano ha desarrollado estrategias, a través de políticas públicas, que en su mayoría son adoptadas por ordenanzas.

En este sentido, la injerencia del Estado surge como una necesidad cada vez más apremiante para solucionar las carencias mencionadas. Con programas a mediano y largo plazo se puede generar una transformación de la situación problema enmarcada como objetivo en un periodo de gobierno.

La ordenanza 1248 de mayo 8 de 2008 –por medio de la cual se creó la Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales (CAPE)– determinó la profesionalización de la planta de

personal y, a su vez, la reestructuración de la Contraloría General de Antioquia (CGA) para que entre sus funciones misionales esté la evaluación de políticas públicas en el cumplimiento del ejercicio del control fiscal macro, proceso enunciado en el artículo 10 sobre las funciones de la planta administrativa:

Garantizar la ejecución de procesos de investigación especializados sobre los temas que impacten directa o indirectamente a la comunidad o a los sujetos de control, fundamentados en información primaria lograda por metodologías existentes y en análisis estructurado de la información recopilada por la Contraloría en la ejecución de sus procesos misionales. (Asamblea Departamental de Antioquia, 2008).

Por consiguiente, el presente artículo sintetiza los elementos de la evaluación de las políticas públicas, con vigencia en 2021. Se compendia en una tabla las características estructurales de las 39 políticas evaluadas con base en el Plan de Vigilancia y Control 2022. Para ello, se hizo una interpretación de los resultados presentados por los evaluadores internos en el instrumento METOEVA³ de la CGA (2021), concretamente en los componentes de preparación y formulación; estos datos sirven para interpretar el estado de las ordenanzas y políticas revisadas.

Con estas evaluaciones, se deduce cómo ha sido la intervención del Estado en la ejecución y qué impacto ha tenido en el proceso. Asimismo, si la ordenanza reúne elementos de forma y contenido para aportar al desarrollo de la población con los productos y servicios entregados.

A nivel metodológico, se propone una revisión detallada de cada una de las 39 ordenanzas, haciendo énfasis en su estructura con la finalidad de evaluar técnicamente si cumplen con la existencia y calidad de cada uno de los componentes exigidos por ley. De igual forma, se consideran los aspectos claves de la formulación y preparación frente al deber ser que han permitido avanzar en la estructuración de una política pública.

La evaluación de cada uno de los componentes se efectuó por el equipo de trabajo de la Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales; el insumo fue los informes generados por el instrumento METOEVA, lo que permitió advertir los vacíos existentes en los componentes de las ordenanzas durante el proceso de carga y depuración de la información.

A partir del análisis efectuado, se registró que, a la fecha, el 45% de las ordenanzas no están articuladas debidamente con los documentos CONPES. Adicionalmente, estas ordenanzas carecen de una adecuada redacción de los marcos problémicos y necesitan anexas

³ METOEVA: Guía metodológica para la evaluación de las políticas públicas versión 4.0, aprobado por resolución número 2021500001033

documentos técnicos. Por otra parte, existen en promedio un 35% de ordenanzas con insuficiencia de conceptos básicos e instrumentos específicos en su estructura, al tiempo que necesitan definir los mecanismos y acciones de transversalidad para su ejecución.

Además, en el contexto del control fiscal macro, el 56% de las ordenanzas carecen de: mecanismos de participación ciudadana; componentes de rendición de cuentas; fuentes directas de financiación; y de instrumentos de monitoreo y seguimiento.

Por ende, se dan recomendaciones de carácter técnico al departamento de Antioquia, a la Asamblea y a otros órganos gubernamentales, para la formulación de políticas públicas con la finalidad de avalar ordenanzas que cumplan con los requerimientos técnicos de ley.

2. ELEMENTOS DE LA FORMULACIÓN DE LAS ORDENANZAS

Durante la evaluación realizada por la CAPE, se examinaron los criterios definidos por el instrumento de evaluación de la CGA (METOEVA) según los componentes de preparación, formulación y ejecución de las políticas públicas. Esto se realizó de la mano del organismo competente de ejecutar la política. Se analizó cada componente de la ordenanza direccionando su ejecución con el fin atender los retos sociales e identificar oportunidades de mejora para beneficiar a la población objetivo.

Es importante comprender que la palabra “ordenanza” se refiere a un mecanismo coercitivo a través del cual el gobierno hace veeduría al completo cumplimiento de sus obras. De aquí el valor de converger, en un accionar de comunidad donde los resultados siempre se encaminen a solucionar un problema, optimizando los elementos actuales que conforman su estado y llevándolos a un punto deseado. En otras palabras, son una disposición o mandato, contemplados en los capítulos II y III de la Ley 4 de 1913.

La Ley 4 de 1913 –la cual relaciona el régimen político de los municipios y las atribuciones de la Asamblea Departamental– en su artículo 97 dicta las funciones a ejecutar por los diputados. Luego, en el artículo 100, se enfatiza en los derechos que tienen los diputados para presentar proyectos que beneficien a los habitantes de su departamento; se habla de las ordenanzas como propuestas de las Asambleas y, de forma general, se expone cómo las diferentes dependencias gubernamentales conciben los procesos de ejecución.

He aquí, la relevancia de un direccionamiento concreto de los documentos denominados ordenanzas, ya que sus directrices son esenciales desde su formulación hasta su seguimiento y monitoreo posterior.

Asimismo, la ley 4 de 1913 sirve de apoyo para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones a través de las ordenanzas, pues se propugnen los derechos de los ciudadanos

para facilitar sus procesos de desarrollo. Ahora bien, para la adecuada aprobación de una ordenanza, el deber ser conlleva a que se realice un debido diagnóstico, incluyendo objetivos, alcances y estudios previos como lo expresado en el Art. 101: “todo proyecto de ordenanza debe discutirse y aprobarse en tres debates, en días distintos”.

El proceso de evaluación realizado por la contraloría considera el criterio de cada evaluador con relación a su comprensión de la política pública y de los fines que esta persigue. Por lo anterior, es necesario recordar que autores como Chandler y Plano (1988), las definen como “... acciones de gobierno, es decir es la acción emitida por éste que busca dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales”.

Sin embargo, otros autores como Torres y Santander amplían este concepto al entregar elementos para la evaluación, la construcción, las pruebas, el seguimiento y la respectiva ejecución, así:

La política pública es pública y es política, y tal vez por eso, más que hacer un énfasis en su administración, lo que se busca es darle al lector, sea funcionario o no, las claves para comprender qué es, cómo y dónde emergen, cómo se construyen y se ponen a prueba, y cómo se siguen y evalúan, dando paso a una serie de decisiones que a la vez obligan a revisar la misma política, pues como todo proceso y más si es de carácter social, obliga a su continua revisión y mejoramiento. (Torres-Melo, 2013).

Como se puede entender, en las anteriores definiciones, una política se formula y aprueba para aportar y dar respuestas a las necesidades de una comunidad con las orientaciones plasmadas allí. Esto lo logra por medio de la distribución razonable y el uso adecuado de los recursos con sus respectivos controles.

Con los conceptos revisados, y sabiendo que tanto las ordenanzas como las políticas públicas son herramientas para la gestión del Estado, es necesario que ambas contemplen una estructura que facilite el monitoreo a la hora de su implementación y evaluación en un periodo de tiempo.

La Tabla 1 resume, de forma sucinta, la actualidad de las 39 políticas públicas analizadas. Se hallaron vacíos en los antecedentes (anexos técnicos, definición de conceptos, identificación del problema central, ámbito de aplicación) al igual que en los fundamentos para la toma de decisiones (definición de un órgano consultivo y asesor, definición de mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución, ejes estratégicos, líneas de acción, definición de enfoques y principios). De igual forma, factores de control, tales como: definición de mecanismo para la participación ciudadana, definición de mecanismos para la rendición de cuentas, determinación de una fuente directa de financiamiento, definición de

un instrumento de monitoreo y seguimiento, descripción de mecanismos de financiamiento.

En resumen, la Tabla 1 contiene el consolidado de los resultados ponderados, por cada ítem, en relación con la evaluación de las fases de la ordenanza.

Tabla 1. Datos de análisis políticas públicas evaluadas, vigencia 2021

Fase	Ítem evaluado / Ordenanza	46 de 15-dic-2016	16 de 20-ago.-2015	46 de 30-dic-2019	19 del 24-sep.- 2015	61 de 19-dic-2014	4 de 6-junio-2019
		MANA	Áreas Protegidas: SIDAP	Gestión del Riesgo DAGRAN	Ecosistemas del Agua	Protección y Bienestar Animal	Educación Ambiental
Antecedentes	Anexos técnicos y/o estudios específicos	0	1	1	0	1	1
	¿Define conceptos básicos?	1	1	1	1	0	0
	¿Identifica el problema central?	1	0	0	1	1	1
	¿Ámbito de aplicación?	1	1	1	1	1	1
	¿Objetivo general?	1	1	1	1	1	1
Elementos de decisión	¿Define un órgano consultivo y asesor?	1	1	1	1	1	1
	¿Define mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución?	1	1	1	0	1	1
	¿Define instrumentos específicos?	1	1	1	1	1	1
	¿Ejes estratégicos?	1	1	1	0	1	1
	¿Líneas de acción?	1	1	1	1	1	1
	¿Define enfoques y principios?	1	1	1	0	0	1
Elementos de control	¿Define el mecanismo para la rendición de cuentas?	1	1	1	0	1	1
	¿Define el mecanismo para la participación ciudadana?	1	1	1	1	1	1
	¿Define instrumentos de monitoreo y seguimiento?	1	1	1	1	1	1
	¿Determina una fuente directa de financiamiento?	1	1	1	1	1	1
	¿Descripción del mecanismo de financiamiento?	1	1	1	1	1	1
Total		15	15	15	11	14	15

Fuente: elaboración propia con base en las evaluaciones realizadas por la CAPE en el segundo semestre del 2022

Continuación Tabla 1. Datos de análisis políticas públicas evaluadas

Fase	Ítem evaluado / Ordenanza	22 del 29-jul-2017	32 del 20- dic- 2004	17 del 11-ago.-2021	68 del 13-dic- 2017	15 del 24-ago.- 2015 y 61 del 2-ene-2017	09 del 14-jul-2015	48 de 04-ene- 2017	22 del 12- dic-2011
		Jueces de paz	Indígenas	Envejecimiento	Economía social y solidaria	Cafés especiales	Discapacidad	Ecosistemas de innovación	CTI
Antecedentes	Anexos técnicos y/o estudios específicos	0	1	1	1	1	1	0	1
	¿Define conceptos básicos?	0	1	1	1	0	1	1	1
	¿Identifica el problema central?	1	1	1	0	0	1	0	0
	¿Ámbito de aplicación?	1	1	1	1	1	1	1	1
	¿Objetivo general?	1	1	1	1	1	1	1	1
Elementos de decisión	¿Define un órgano consultivo y asesor?	0	1	1	1	1	1	0	1
	¿Define mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución?	0	1	1	1	0	1	1	1
	¿Define instrumentos específicos?	0	0	1	1	0	0	0	1
	¿Ejes estratégicos?	1	1	1	1	1	1	0	1
	¿Líneas de acción?	0	0	1	1	1	0	0	1
	¿Define enfoques y principios?	1	1	1	1	0	1	1	0
Elementos de control	¿Define el mecanismo para la rendición de cuentas?	0	1	0	1	0	1	0	1
	¿Define el mecanismo para la participación ciudadana?	1	1	1	1	0	0	1	1
	¿Define instrumentos de monitoreo y seguimiento?	1	1	1	1	0	0	0	1
	¿Determina una fuente directa de financiamiento?	0	1	1	1	1	1	0	0
	¿Descripción del mecanismo de financiamiento?	0	1	1	0	1	1	0	1
Total		7	14	15	14	8	12	6	13

Fuente: elaboración propia con base en las evaluaciones realizadas por la CAPE en el segundo semestre del 2022

Continuación Tabla 1. Datos de análisis políticas públicas evaluadas

Fase	Ítem evaluado / Ordenanza	29 del 2-sep.-2019	60 del 2-dic-2013	25 del 22-dic-2009	47 del 30-dic- 2019	26 del 21-dic-2015	12 del 27-ago.-2015	42 del 17-dic-2018
		Audiovisual	Juventud	Infancia	Familias	Buen comienzo	Arte y cultura	Economía naranja
Antecedentes	Anexos técnicos y/o estudios específicos	1	1	1	1	1	1	1
	¿Define conceptos básicos?	1	1	1	1	1	1	0
	¿Identifica el problema central?	0	0	1	1	1	1	0
	¿Ámbito de aplicación?	1	1	1	1	1	1	1
	¿Objetivo general?	1	1	1	1	1	1	1
Elementos de decisión	¿Define un órgano consultivo y asesor?	1	1	1	1	1	1	1
	¿Define mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución?	1	1	1	1	1	1	1
	¿Define instrumentos específicos?	1	0	0	1	1	1	1
	¿Ejes estratégicos?	1	1	1	1	1	1	0
	¿Líneas de acción?	1	1	1	1	1	1	1
	¿Define enfoques y principios?	1	1	1	1	1	1	1
Elementos de control	¿Define el mecanismo para la rendición de cuentas?	0	1	1	1	1	1	0
	¿Define el mecanismo para la participación ciudadana?	1	1	1	1	0	1	0
	¿Define instrumentos de monitoreo y seguimiento?	1	1	1	1	1	1	0
	¿Determina una fuente directa de financiamiento?	1	0	0	0	0	1	0
	¿Descripción del mecanismo de financiamiento?	1	1	1	1	1	1	1
	Total	14	13	14	15	14	16	9

Fuente: elaboración propia con base en las evaluaciones realizadas por la CAPE en el segundo semestre del 2022

Continuación Tabla 1. Datos de análisis políticas públicas evaluadas

Fase	Ítem evaluado / Ordenanza	33 del 26-dic-2011	15 del 14-jun-2019	32 del 5-sep.-2014	08 del 27-abr-2016	25 del 6-dic-2011	06 del 30-mayo-2006
		Acciones comunales	Maestros	Becas	Menores de 15	Educación integral	Desplazamiento
Antecedentes	Anexos técnicos y/o estudios específicos	1	0	1	0	0	0
	¿Define conceptos básicos?	1	1	1	1	1	1
	¿Identifica el problema central?	1	1	1	1	1	1
	¿Ámbito de aplicación?	1	1	1	1	1	1
	¿Objetivo general?	1	1	1	1	1	1
Elementos de decisión	¿Define un órgano consultivo y asesor?	1	0	1	0	1	1
	¿Define mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución?	1	1	1	1	1	1
	¿Define instrumentos específicos?	1	0	1	0	1	1
	¿Ejes estratégicos?	1	0	0	0	0	1
	¿Líneas de acción?	1	0	1	1	1	1
	¿Define enfoques y principios?	1	0	1	1	0	1
Elementos de control	¿Define el mecanismo para la rendición de cuentas?	1	0	1	0	1	1
	¿Define el mecanismo para la participación ciudadana?	1	0	1	1	1	1
	¿Define instrumentos de monitoreo y seguimiento?	1	1	1	1	1	1
	¿Determina una fuente directa de financiamiento?	1	1	1	1	1	1
	¿Descripción del mecanismo de financiamiento?	1	1	1	1	1	1
Total		16	8	15	11	13	15

Fuente: elaboración propia con base en las evaluaciones realizadas por la CAPE en el segundo semestre del 2022

Continuación Tabla 1. Datos de análisis políticas públicas evaluadas

Fase	Ítem evaluado / Ordenanza	17 del 28-sep.-2015	13 del 10-jun-2019	39 del 2-oct-2017	17 de 15-ago.-2018	09 de 15-mayo-2019
		Transitabilidad de vías	Mujeres	Cultivos ilícitos	Atención al ciudadano	Movilidad saludable
Antecedentes	Anexos técnicos y/o estudios específicos	0	1	0	0	1
	¿Define conceptos básicos?	1	1	1	1	1
	¿Identifica el problema central?	1	1	1	0	1
	¿Ámbito de aplicación?	1	1	1	1	1
	¿Objetivo general?	1	1	1	1	1
Elementos de decisión	¿Define un órgano consultivo y asesor?	1	1	1	1	1
	¿Define mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución?	1	1	1	1	1
	¿Define instrumentos específicos?	1	1	1	1	1
	¿Ejes estratégicos?	0	1	1	1	1
	¿Líneas de acción?	0	1	1	1	1
	¿Define enfoques y principios?	0	1	1	1	1
Elementos de control	¿Define el mecanismo para la rendición de cuentas?	1	1	1	1	1
	¿Define el mecanismo para la participación ciudadana?	1	1	1	1	1
	¿Define instrumentos de monitoreo y seguimiento?	1	0	1	1	1
	¿Determina una fuente directa de financiamiento?	1	1	1	1	1
	¿Descripción del mecanismo de financiamiento?	0	1	1	1	1
Total		11	15	15	14	16

Fuente: elaboración propia con base en las evaluaciones realizadas por la CAPE en el segundo semestre del 2022

Continuación Tabla 1. Datos de análisis políticas públicas evaluadas

Fase	Ítem evaluado / Ordenanza	18 del 15-ago.-2018	16 del 12-jun-019	33 del 27-sep.-2019	24 del 6-dic-2011	10 del 25-mayo-2007	17 de 14-jun-2019
		Bicicleta	Agricultura campesina	Jóvenes rurales	Deporte	Afrodescendientes	Antienvejecimiento
Antecedentes	Anexos técnicos y/o estudios específicos	0	1	0	0	1	0
	¿Define conceptos básicos?	0	1	1	0	1	1
	¿Identifica el problema central?	1	1	0	1	1	0
	¿Ámbito de aplicación?	1	1	0	1	1	0
	¿Objetivo general?	1	1	1	1	1	1
Elementos de decisión	¿Define un órgano consultivo y asesor?	1	1	1	1	1	0
	¿Define mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución?	1	1	0	1	1	1
	¿Define instrumentos específicos?	0	1	0	1	1	0
	¿Ejes estratégicos?	0	1	1	1	0	1
	¿Líneas de acción?	1	1	0	1	1	0
	¿Define enfoques y principios?	1	1	1	1	1	0
Elementos de control	¿Define el mecanismo para la rendición de cuentas?	1	0	0	1	1	1
	¿Define el mecanismo para la participación ciudadana?	1	1	1	1	1	1
	¿Define instrumentos de monitoreo y seguimiento?	1	1	1	1	1	1
	¿Determina una fuente directa de financiamiento?	1	1	0	1	1	1
	¿Descripción del mecanismo de financiamiento?	1	1	1	1	0	1
Total		12	15	8	14	14	9

Fuente: elaboración propia con base en las evaluaciones realizadas por la CAPE en el segundo semestre del 2022

Ahora bien, las evaluaciones y seguimientos se deben efectuar en pro de las metas establecidas en el plan de desarrollo vigente; para el cual se miden los logros de los programas como indicadores factuales de cara a las políticas públicas. Estos indicadores actúan como insumos para el seguimiento de la formalización y ejecución de la política pública por parte del ente evaluado, durante la vigencia.

Para el cruce de la información, y para alimentar la base de datos de la tabla presentada en los resultados, se usaron los informes de 2021; elaborados por cada evaluador desde el componente de preparación y formulación del aplicativo METOEVA.

La comprensión del contenido del documento aporta conocimiento sobre el contexto del control fiscal macro, el cual hace una revisión a la política pública desde sus indicadores y resultados e interpreta cada elemento desde la eficacia, la eficiencia, la efectividad y los costos. De igual forma, durante la revisión de la ejecución en el año 2021, se realizó una revisión más detallada en la cual se estudia el componente de formulación y los ítems contemplados en cada uno de los artículos de las 39 ordenanzas; análisis que se venía realizando de forma general en las evaluaciones de los años anteriores sin precisar los detalles de los artículos que las componen.

De esta forma, al evaluar los elementos de la estructura, clasificados como antecedentes de decisión y de control, se encontró cómo han sido construidas las ordenanzas para el departamento de Antioquia. Esta información puede ser útil en la construcción de estudios técnicos compactos que aporten los insumos necesarios para la elaboración de una ordenanza, la cual permita a las políticas públicas alcanzar a todos los sectores del desarrollo territorial.

3. HIPÓTESIS Y RESULTADOS

El proceso de la evaluación de las políticas públicas, y la lectura de cada ordenanza desde la estructura de esta, arrojó 39 informes que reposan en los archivos de la Contraloría General de Antioquia, realizados según los lineamientos de la vigencia 2021.

Con los anteriores informes, se elaboró la Tabla 1 en la cual se ponderó el resultado de cada ítem revisado. El análisis se realizó con la suma de los ítems calificados con 0 y 1, siendo 0 el valor en los elementos de la ordenanza que no se identificaron, que no se definen o que son ambiguos; y 1 los datos que tienen definición, orientación y claridad en los conceptos o criterios de análisis.

Es así, como este cálculo, basado en los elementos de formulación, da pie a futuras

estructuraciones de las ordenanzas y a la posibilidad de sus actualizaciones. Por ello, se rechazan las hipótesis: *¿Son las ordenanzas actuales insumo suficiente para la implementación de las políticas en el departamento de Antioquia?* o *¿Poseen las ordenanzas argumentos suficientes desde su estructura para la ejecución, seguimiento y control?*

Esta investigación evidenció falencias en la estructuración, la formulación de mecanismos de rendición y seguimiento adecuados a la ejecución por parte de los organismos competentes.

En virtud, es recomendable que la Asamblea Departamental monitoree cada uno de los ítems hasta su cumplimiento, formulando adecuadamente: a) los antecedentes, b) los elementos de decisión y c) los elementos de control y para el control.

De hecho, uno de los contralores auxiliares que evaluó las políticas públicas durante la vigencia actual aseveró, en modo de observación a la ordenanza, que esta carece de elementos de formulación. Argumenta, textualmente, en el Informe Jueces de Paz:

Hoy no existe una estructura consistente que agilice la implementación, que sea suficientemente rigurosa para el acompañamiento y funcionamiento a la política pública de los Jueces de Paz, con base en la ordenanza número 22 de agosto 9 de 2017. Pues en la misma no se definen conceptos básicos, objetivos y mecanismos de rendición de la cuenta, ni tampoco se tiene los planes, ni contempla las fuentes de financiación, extraído del texto. (Palacio, Alejandro, 2022)

En el informe de la evaluación de la política para Reconocer y Garantizar los Derechos de las Comunidades Negras o Afrodescendientes del departamento de Antioquia, en el capítulo 3, el contralor auxiliar deja claro que no tiene suficiente estructura, infiriendo:

Los estudios técnicos no se encuentran como soporte ni como argumentos que muestren la problemática que se desea abordar desde la ordenanza, lo cual a la hora de evaluar dificulta validar si los lineamientos apuntan a defender los derechos de las comunidades Negras y Afrodescendientes o no, población que existe focalizada en el departamento y que se busca sea vinculada en los planes de desarrollo vigentes, extraído del texto (Montoya, Alexander, 2022).

Otra evaluación que presenta, en sus resultados las falencias en la estructura en la ordenanza, hace énfasis en los vacíos para el seguimiento al control fiscal de la política pública de Jóvenes Rurales en el departamento de Antioquia:

La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, tiene bajo su responsabilidad el seguimiento a la ejecución de la Política Pública Jóvenes Rurales del Departamento de Antioquia, (Ordenanza número 33 del 27 de septiembre de 2019), de la cual se puede leer que la

información carece de una programación financiera, no hay clasificación de los costos tanto programados como los reales, por lo que no facilita que a través de la evaluación se pueda hacer seguimiento a los componentes presupuestales de forma eficiente, extraído del texto (Montoya, Alexander, 2022).

La Tabla 2 contiene el ponderado de la información revisada, tomada del consolidado de la Tabla 1. El porcentaje representa el estado del incumplimiento de cada uno de los criterios evaluados.

Tabla 2. Porcentaje de incumplimiento de los ítems, durante la vigencia 2021

Fase	Ítem evaluado	Sí	No	%
Antecedentes	Anexos técnicos y/o estudios específicos	17	22	56
	¿Define conceptos básicos?	18	21	54
	¿Identifica el problema central	17	27	69
	¿Ámbito de aplicación?	27	12	31
Elementos de decisión	¿Define un órgano consultivo y asesor?	25	14	36
	¿Define mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución?	21	18	46
	¿Define instrumentos específicos	11	28	72
	¿Ejes estratégicos?	29	10	26
	¿Líneas de acción	31	8	21
	¿Define enfoques y principios	31	8	21
Elementos de control	¿Define el mecanismo para la rendición de cuentas?	16	23	59
	¿Define el mecanismo para la participación ciudadana?	16	23	59
	¿Define instrumentos de monitoreo y seguimiento	22	17	44
	¿Determina una fuente directa de financiamiento?	14	25	64
	¿Descripción del mecanismo de financiamiento?	14	25	64

Fuente: elaboración propia con base en las evaluaciones de la CAPE en el segundo semestre del 2022

Se encontró una ordenanza que cumple los criterios evaluados: la concerniente a la política pública de Ecosistemas del Agua. El evaluador concluyó que se cumple con la estructura adecuada sujeta a estudio, aun cuando se presentan falencias en los últimos criterios. En el informe se lee:

Está ordenanza proporciona elementos en la formulación de forma concreta con respecto al escenario de aplicación, el seguimiento y la evaluación. De igual manera es precisa al referenciar elementos de decisión como son las fuentes de financiación, las líneas estratégicas y su articulación con el plan de desarrollo vigente, y es completa en la parte correspondiente a los requerimientos para la intervención pública, aunque carece de conceptos básicos y mecanismo para la rendición de cuentas, extraído del texto (Torres, Alberto, 2022)

4. DISCUSIÓN

Una política pública debe beneficiar a la población que, previamente, fue caracterizada para recibir el beneficio. Es por ello, que el deber ser de la misma es entregar herramientas que permitan cumplir los objetivos plasmados desde los planes de desarrollo del Estado para que se mejoren las condiciones diagnosticadas.

De ahí que, en la Asamblea Departamental se adoptan políticas, por medio de ordenanzas, que procuran dar carácter legal a las directrices plasmadas en ellas y entregar orientaciones para la implementación, ejecución y respectivo control.

Por otra parte, los componentes claves para la evaluación de la ordenanza han sido agrupados en: a) antecedentes, b) elementos de decisión y c) elementos de control; estructura con la cual se constata que hace falta un diagnóstico para la evaluación y valoración de las acciones. Lo anterior, para el logro de las metas a través de indicadores de producto y resultado articulados con el plan de desarrollo departamental vigente.

Con relación a los elementos y estructura de decisión, se pudo verificar que hay falencias de fondo en algunas ordenanzas: no siendo posible un proceso de revisión a la ejecución. Con relación al tercer bloque que contiene los elementos de control, no hay claridad en las fuentes de financiación. También, se encontró que no se han detallado el mecanismo o los elementos para la rendición de cuentas; lo cual lleva a concluir que hay carencia de elementos para evaluar las tres fases con los ítems respectivos.

El estudio y la evaluación periódica que se hace a las políticas públicas, realizado desde la CAPE, demuestra que existen vacíos de forma y fondo en las ordenanzas. De ahí, que esta investigación permite verificar que se requiere hacer una depuración a los artículos de las 63 ordenanzas vigentes en el departamento y con ello generar insumos para mejorar la estructura.

Desde la conceptualización, las ordenanzas tienen por sus características el poder de convertirse en veedurías a la ejecución de las acciones desarrolladas por el Estado; ello, en pro de mejorar las condiciones de vida, de tal manera que se pueda marcar el camino para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Luego, es necesario que los soportes técnicos, los objetivos y las directrices para la implementación y seguimiento a las políticas tengan presente lo estipulado en cada artículo de la ordenanza que la adopta.

Cabe destacar, que el trabajo acoplado, desde el desarrollo de los artículos con los lineamientos de las políticas públicas, debe reparar el estado de la situación actual a una renovada para la población caracterizada a la que busca beneficiar. Pero, para lograrlo se

requiere hacer una reingeniería a las ordenanzas que permita su actualización a las necesidades del momento histórico que vive el departamento.

5. CONCLUSIONES

Con el informe consolidado la respuesta a la hipótesis *¿Tienen las ordenanzas argumentos suficientes desde su estructura para la ejecución, seguimiento y control?* En concordancia a lo calculado, es de esperarse que **NO**: dado a que en las ordenanzas evaluadas se encontraron vacíos de fondo.

Luego, se concluye que preexisten falencias en la construcción de los artículos de las ordenanzas regidas por la evaluación; esto sin desconocer que el ente evaluado ha logrado la ejecución de acciones para suplir las necesidades concretas demandadas por la población objetivo. Es más, en algunos casos, el ente siguió al detalle cada ítem de la política y, en otros, se ajustó al deber ser de la ordenanza.

También, se identificó ordenanzas que adoptan una política, pero no tienen los estudios técnicos o estudios específicos previos requeridos. Por lo que su ejecución no necesariamente apunta a solucionar una problemática social, generar una propuesta para mejorar la calidad de vida de la población o a aportar ideas para el desarrollo sostenible de un territorio.

Al llevarse a cabo la revisión de las políticas públicas, con base en la herramienta METOEVA, se dedujo que por falta de elementos y estructura en las ordenanzas no se alcanza la revisión de todos los compendios e ítems de la ejecución definidos en los respectivos artículos.

Para dar cumplimiento a cada ítem, estos deben basarse en las directrices correspondiente a cada artículo relacionado con los planes de desarrollo vigentes; además, deben cumplir los indicadores subrayados de los objetivos para la población sobre la cual recaerían beneficios, es decir, se busca impactar en cada uno de los sectores en los que se destina la ordenanza mediante la aplicación de una política pública de gran proporción.

Carecen de elementos estructurales el 45% de las ordenanzas vigentes en el departamento, y la escasez de estudios, así como de diagnósticos a la problemática real. De igual forma, en el seguimiento se encontró que en promedio un 35% de las ordenanzas presentan insuficiencia de: conceptos básicos en su estructura, instrumentos específicos, definición de los mecanismos y acciones de transversalidad para la ejecución.

Además, en el ámbito del control fiscal macro, el 56% de las ordenanzas carecen de:

mecanismos para la participación ciudadana, componentes de rendición de cuentas, fuentes directas de financiación o de instrumentos de monitoreo y seguimiento.

Los entes vigilados son los llamados a revisar cada uno de los componentes de las ordenanzas y, con ello, la ejecución de las políticas para la implementación y puesta en marcha de los programas para atender las problemáticas sociales. Por ello, se requiere de directrices claras para dar cumplimiento a las políticas tanto del orden nacional como del departamental.

Por último, los resultados obtenidos en el documento pueden ser utilizados en cualquier momento como instrumento de evaluación y orientación para los estudiosos de la materia, considerando que la información reposa en el Observatorio de Gestión Fiscal de la Contraloría General de Antioquia. De igual forma el METOEVA es un instrumento que permite en cualquier momento conocer las características de las ordenanzas emitidas.

6. REFERENCIAS

Asamblea Departamental de Antioquia. (2008). Decreto 1248. Medellín. Recuperado el 13 de 10 de 2022

Bogotá, C. D. C. (1913). Ley 4 de 1913. Bogotá.

Chandler, R. C., & Plano, J. C. (1988). Public Administration Dictionary (2 ed.). Santa Barbara: ABC-CLIO. Recuperado el 13 de 10 de 2022

Castañeda, Camilo Arturo (2022). Reflexiones críticas y conclusiones. (Evaluación de la política pública Cafés Especiales de Antioquia – Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales - Medellín).

Montoya Marín, Mario Alexander (2022). Reflexiones críticas y conclusiones. (Evaluación de la política pública jóvenes rurales en el departamento de Antioquia– Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales - Medellín).

Palacio Sánchez, Alejandro (2022). Reflexiones críticas y conclusiones. (Evaluación de la política pública política pública para elegir y fortalecer los jueces de paz para de Antioquia – Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales - Medellín).

Torres Marín, Alberto (2022). Reflexiones críticas y conclusiones. (Evaluación de la política pública para la adquisición, preservación y administración de los ecosistemas estratégicos del agua de Antioquia – Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales - Medellín).

- Torres Marín, Alberto (2022). Reflexiones críticas y conclusiones. (Evaluación de la política pública Seguridad Alimentaria y Nutricional MANA, de Antioquia – Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales - Medellín).
- Torres Marín, Alberto (2022). Reflexiones críticas y conclusiones. (Evaluación de la política pública Educación Ambiental – Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales - Medellín).
- Torres-Melo, J. &. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. (I. ediciones, Ed.) IEMP . Recuperado el 13 de 10 de 2022.
- Uribe Cardona, Dora Patricia (2022). Reflexiones críticas y conclusiones. (Evaluación de la política pública Educación Obligatoria para Menores de Quince Años – Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales - Medellín).



Una revisión de las Políticas Públicas departamentales desde la composición de las ordenanzas

by

[Contraloría General de Antioquia, Dora Patricia Uribe Cardona](#)

is licensed under a

[Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#)

Creado a partir de la obra en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2022/12/ART_POLITICAS-PUBLICAS.pdf

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2022/12/ART_POLITICAS-PUBLICAS.pdf

Fecha de publicación: 28 de diciembre de 2022