

Anexo 1

Aspectos metodológicos para la elaboración del Plan de Acción de las políticas públicas distritales

El presente documento tiene como objetivo dar unas orientaciones metodológicas para la elaboración del plan de acción que acompaña la formulación de las políticas públicas distritales, con base en los lineamientos establecidos en la Guía para la Formulación e Implementación de las Políticas Públicas del Distrito y la Guía para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

Hay que recordar que, el plan de acción es una herramienta que surge de la construcción de la política pública, clarifica su implementación y establece el marco de referencia para su seguimiento y evaluación. El plan de acción refleja el encadenamiento de los productos, resultados, metas e indicadores, a los objetivos específicos y al objetivo general de cada política, puntualizando los acuerdos y compromisos de las entidades responsables y corresponsables de las intervenciones y las formas de articulación intersectorial.

Así mismo, el monitoreo al plan de acción se constituye en una herramienta útil para la toma de decisiones y como mecanismo de rendición de cuentas para la ciudadanía.

Tabla de contenido

1. Aspectos metodológicos para la formulación de la política pública	1
2. Estructura del plan de acción - objetivos, resultados y productos	5
3. Indicadores	9
4. Costo estimado de los productos	15

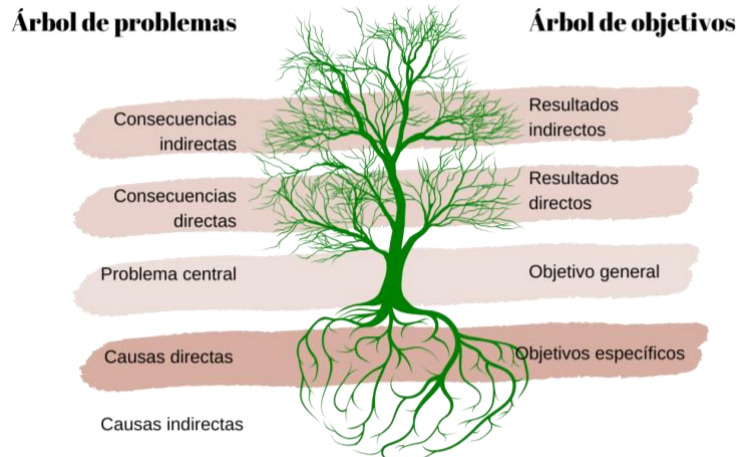
1. Aspectos metodológicos para la formulación de la política pública

Si bien la “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito”, no establece ninguna metodología para formulación como obligatoria, se sugiere la aplicación de alguna de las existentes, tales como:

i. Marco lógico. Su énfasis es la orientación por objetivos hacia grupos beneficiarios y facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Contempla cuatro análisis principales: problemas, involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima.

ii. *Árbol de problemas y árbol de objetivos.* Identifica el problema que se pretende solucionar, sus efectos y las causas que lo originan, los medios de solución, las acciones para lograr el objetivo y la definición de alternativas para solucionar el problema identificado.

Gráfico 1. Relación entre el árbol de problemas y el árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia DPS.

iii. *Matriz de Véster o análisis estructural.* Determina la jerarquización y priorización de problemas en el momento de la formulación de políticas públicas. A través de su aplicación permite la investigación metódica de las interrelaciones que puedan producirse entre varios sucesos que se prevé ocurran. La matriz de Véster y la matriz de impactos cruzados son métodos de análisis sistémico para dimensionar los problemas percibiéndolos como elementos influyentes y dependientes a la vez, buscando los factores que explican situaciones problemáticas y las interrelaciones entre dichos factores.

Tabla 1. Criterios de calificación

Criterio de calificación	Descripción
0	No lo causa
1	Lo causa indirectamente o tiene una relación de causalidad muy débil
2	Lo causa de forma semidirecta o tiene una relación de causalidad media
3	Lo causa directamente o tiene una relación de causalidad fuerte

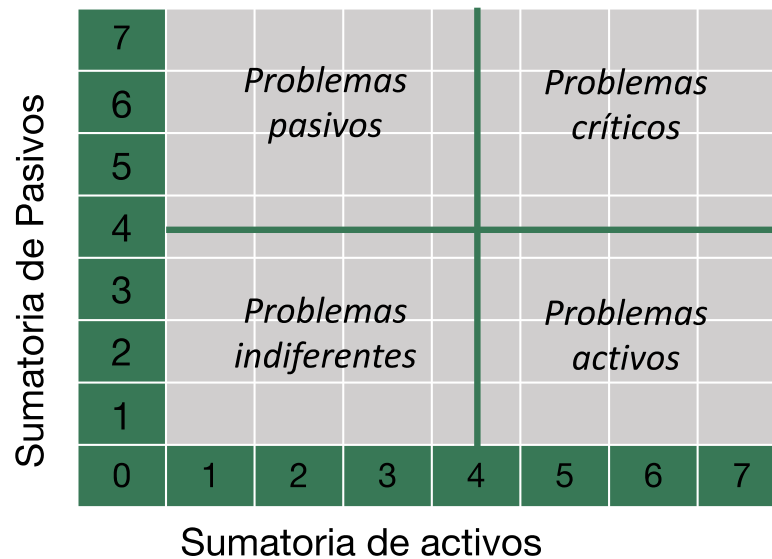
Fuente: elaboración propia con base en Estrategias de análisis estructural aplicadas a la evaluación de Políticas Públicas

Tabla 2. Ejemplo Matriz de Véster

Problema Identificado	p1	p2	p3	p4	p5	n	Sumatoria Activos
p1	0						
p2		0					
p3			0				
p4				0			
p5					0		
n						0	
Sumatoria Pasivos							

Fuente: elaboración propia con base en Estrategias de análisis estructural aplicadas a la evaluación de Políticas Públicas

Gráfico 2. Resultados de las sumatorias de la Matriz de Véster activos y pasivos



Fuente: elaboración propia con base en Estrategias de análisis estructural aplicadas a la evaluación de Políticas Públicas

Paso a paso de la matriz de Véster

1. Se identifican problemáticas o variables asociadas a una situación. Se recomienda no más de 10.
2. Se enlistan cada una de las problemáticas en las filas y columnas, en el mismo orden.
3. Se valora cada problemática de la fila con relación a las demás haciendo la siguiente pregunta: “¿Qué tanto el problema 1 causa el problema 2?”, “¿Qué tanto el problema 1 causa el problema 3?”, así sucesivamente.
4. Se le asigna la valoración de acuerdo con los criterios entre 0 a 3. Siendo 0, para nada el problema 1 causa el problema 2. El 1, tiene una causalidad muy débil, 2 una relación de casualidad media y el 3, una relación fuerte de causalidad.
5. Se hace la sumatoria del nivel de influencia (sumatoria de las filas) y la sumatoria del nivel de dependencia (sumatoria de las columnas).
6. Se trasladan los resultados obtenidos de las sumatorias matriz a un gráfico, en el que el eje horizontal es el resultado de la sumatoria de activos (o influencia) y en el eje vertical se indica el valor de la sumatoria.
7. Resultados de la matriz:
 - a. **Problemas críticos:** son problemas con alto nivel de influencia y alto nivel de dependencia. Es decir, son los problemas causados por otros y a la vez causados por los demás. Se deben tener en cuenta en el análisis.

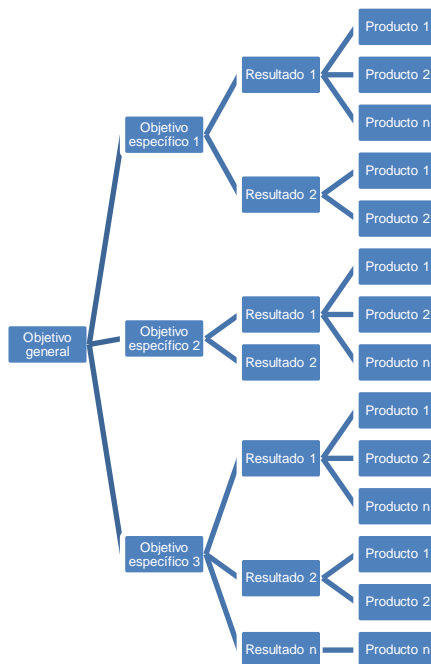
- b. **Problemas activos:** son problemas que influyen mucho en la presencia de los demás problemas, requieren atención y manejo crucial.
- c. **Problemas pasivos:** estos problemas son causados por otros, al tratar los activos, se deberían mejorar.
- d. **Problemas indiferentes:** presentan un bajo total de activos y pasivos, es decir, ni causan a otros ni son causados. Se consideran de baja prioridad dentro del sistema analizado.

Una vez se han identificado los principales problemas a resolver con la política pública bajo cualquiera de las anteriores metodologías, se debe identificar claramente el objetivo principal y los objetivos específicos, resultados, productos e indicadores. Estos son los elementos principales del plan de acción y se explican a continuación.

2. Estructura del plan de acción - objetivos, resultados y productos

La estructura del plan de acción se plantea teniendo en cuenta las metodologías de marco lógico y la cadena de valor.

Gráfico 3. Estructura básica de la cadena de valor



Fuente: elaboración propia DPS

En la primera parte del plan de acción será incluido el objetivo general y los objetivos específicos definidos en la estructura de la política pública, posterior a ello, se procede a

determinar resultados y productos, identificando a su vez los indicadores que permitirán realizar el seguimiento.

Es importante que en el plan de acción se incluyan productos de carácter estratégico que logren el cumplimiento del objetivo general de la política pública, por lo cual, la entidad debe validar qué acciones de política se plantean para el cumplimiento efectivo de la misma, con el fin de generar valor público.

El plan de acción se convierte en el instrumento para adelantar el seguimiento de la política pública, por lo que, entre más conciso y claro sea definido, se obtendrán mejores resultados para la toma de decisiones e incluso se podrá garantizar su efectiva implementación. Para esto, se sugiere incluir un número máximo de objetivos, resultados, productos e indicadores, así:

- Un solo objetivo general
- Entre tres y cuatro objetivos específicos.
- No más de tres resultados por objetivo específico.
- El número de productos necesarios para cumplir con el resultado. Se recomiendan entre tres y cuatro productos por resultado.
- No debe haber más de un indicador por producto o resultado.

A continuación, se explica brevemente cada uno de ellos.

2.1 Objetivo general

Se determina en la fase de formulación de la política pública y describe la finalidad global de la política una vez se implementen las acciones propuestas.

El objetivo general debe responder al problema identificado en la fase de agenda pública y expresarse como la transformación que se va a lograr con la implementación de la política pública.

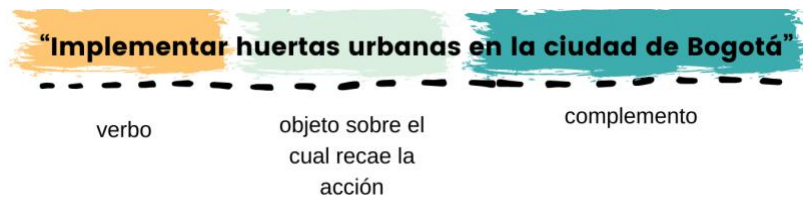
2.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos corresponden a la identificación de los factores estratégicos que deben ser intervenidos. Es necesario verificar que los objetivos específicos abarcados sean los que más incidencia tengan en la solución del problema, permitiendo alcanzar el objetivo general. Al ser redactados deben iniciar con un verbo en infinitivo, cuyo cumplimiento pueda ser evaluado en un momento dado.

Los objetivos deben seguir una estructura que se conforma por al menos tres componentes: 1) la acción que se espera realizar; 2) el objeto sobre el que recae la acción; y 3) elementos

adicionales descriptivos¹, al ser escritos no se debe mencionar cantidades asociadas a las metas, ni elementos de los indicadores o los resultados.

Gráfico 4. Ejemplo de redacción de objetivo específico



2.3 Resultados

Los resultados se definen como cambios esperados sobre la población o actores beneficiados con la intervención pública una vez se han entregado los productos, estos permiten cuantificar el logro del objetivo específico, por lo que, es preciso valorar si resultan suficientes y viables para el logro de cada objetivo.

Es importante aclarar que los resultados no siempre obedecen exclusivamente a la intervención pública, y que se entiende, que estos pueden ser influenciados por factores externos ajenos a la intervención.

Para la identificación de los resultados es importante analizar qué cambios se esperan sobre la población beneficiaria con la implementación de la política pública, y a partir de esta información redactar los grandes cambios o efectos positivos que se busca generar. Vale aclarar que la población beneficiaria será la identificada en la fase de agenda pública.

Es necesario que los factores estratégicos identificados en el documento de diagnóstico estén relacionados en los resultados esperados, dando respuesta a las causas identificadas. Sin embargo, esta relación no debe ser necesariamente uno a uno, lo que significa que puede haber un resultado que refleje dos o más factores estratégicos, pero no pueden existir factores estratégicos que no se reflejen en un resultado.

La redacción del resultado debe ser clara y concisa, debe explicar la naturaleza del cambio esperado (aumento, reducción, etc.), comenzar con un sustantivo y no con el verbo en infinitivo y tener el sujeto sobre quien recae el cambio. Además, deberá tener en cuenta criterios de realidad sobre la consecución del resultado, así como la posibilidad de medición.

Para el caso de los resultados se presentan los siguientes ejemplos:

¹ DNP (2018) Guía para la construcción y análisis de indicadores

Gráfico 5. Ejemplo redacción de resultados

Reducción de la mortalidad materna

Cambio esperado + sujeto + sujeto sobre el cual recae el cambio

Reducción de la pobreza multidimensional

Cambio esperado + sujeto + sujeto sobre el cual recae el cambio

Aumento en la tasa de cobertura de la educación primaria

Cambio esperado + sujeto + sujeto sobre el cual recae el cambio

2.4 Productos

Los productos corresponden a los bienes y servicios entregados por la intervención pública, que se generan mediante la transformación de los insumos. Para identificar los productos se debe revisar los análisis realizados en el documento de diagnóstico en los diferentes capítulos pues desde allí se han planteado posibles acciones de solución que podrían configurarse en productos, también se pueden tener en cuenta los programas o proyectos que adelanta actualmente la entidad en el marco de la política.

Los productos brindan las condiciones para alcanzar los resultados de la política, por lo tanto, debe considerarse su aporte al resultado y a su vez, guardar coherencia con los tiempos de ejecución, es decir, la definición de productos a corto mediano y largo plazo debe estar justificada en relación a los resultados que se esperan en esos mismos plazos.

En el plan de acción se deben incluir los bienes y servicios que sean más relevantes y estratégicos y sin los cuales no se lograría resolver la situación problemática identificada, no necesariamente se deben escoger todos los productos que ofrecen las entidades distritales líderes de las políticas, sino sólo aquellos más estratégicos.

Algunos ejemplos de productos son: vacunas, colegios en el Distrito, subsidios de alimentación para el adulto mayor, campañas para la promoción de la cultura ciudadana, entre otros.

3. Indicadores

Un indicador es una representación cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, que, comparada con períodos anteriores, admite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo.

Los indicadores deben formularse de manera articulada con el contexto o marco de los objetivos específicos identificados y cumplir con los criterios CREMAS², esto es:

- Claro: preciso e inequívoco.
- Relevante: apropiado al tema en cuestión.
- Económico: disponible a un costo razonable
- Medible: abierto a validación independiente.
- Adecuado: ofrece una base suficiente para estimar el desempeño.
- Sensible: se observan cambios en periodos cortos de tiempo.

3.1 Nombre del indicador

La definición del nombre de un indicador depende del resultado o el producto esperado que se desea verificar.

Indicador de Resultado

Los indicadores de resultado miden de manera cuantitativa el cambio esperado en una población específica, como efecto de la intervención pública una vez se han entregado los productos. Para su redacción no se incluye el sujeto ni la acción deseada en el nombre del indicador, por ejemplo: si el resultado esperado es: *reducción de la mortalidad materna*, el nombre del indicador debe ser redactado como: *mortalidad materna*.

Para el caso de los indicadores de resultado, se presentan los siguientes ejemplos: 1. Para el resultado “Reducción de la pobreza multidimensional”, el indicador será redactado como “*Índice de Pobreza Multidimensional*”; 2. Para el resultado “Reducción del déficit habitacional rural”, el indicador será redactado como “*Déficit habitacional rural*”.

Los indicadores de resultado pueden ser de dos tipos³: (1) Indicadores que cuantifican los efectos generados desde el lado de los beneficiarios o consumidores como: *Personas fallecidas por hurto, percepción de acceso a los servicios de salud, afiliados activos a pensiones*. (2) Indicadores que miden los cambios en el bienestar de la población como, por ejemplo: *Índice de Pobreza Multidimensional, Tasa de desempleo, Tasa de cobertura*

² DNP (2014) con base en Kusek y Rist (2005).

³ DNP (2018) Guía para la construcción y análisis de indicadores

en educación superior, Déficit habitacional, Acceso a internet en hogares.

Indicador de Producto

Los indicadores de producto miden los bienes y servicios que son generados y entregados cumpliendo los estándares de calidad definidos.

Los productos pueden ser expresados desde dos perspectivas a través desde su indicador⁴:

(1) Desde el lado de la oferta, son aquellos que se miden desde la capacidad de las entidades para proveer dicho bien y/o servicio como, por ejemplo: *casas de juventud funcionando, kilómetros de vías reparadas, programas de capacitación en XXX tema por localidad.*

(2) Desde el lado de la demanda, son los que permiten cuantificar los beneficiarios o receptores de los productos, como: *jóvenes beneficiarios de los servicios ofrecidos por las casas de juventud, reducción del tiempo de movilidad, personas beneficiarias de los programas de capacitación en XXX tema por localidad.*

Es recomendable que los indicadores de producto sean redactados usando una estructura coherente, es decir, el objeto a cuantificar + la condición deseada (verbo conjugado) + elementos adicionales del contexto descriptivo. Por ejemplo: *kilómetros de malla vial + construidos + en Bogotá, sedes educativas + construidas + bajo el esquema de asociaciones público-privadas (APP).*

Recuerde NO incluir la meta en el nombre del indicador, ejemplo: *Kilómetros de malla vial construidos en Bogotá.*

3.2 Fórmula de cálculo

La fórmula de cálculo es la expresión matemática que permite medir el indicador. Esta fórmula debe ser lo suficientemente clara e incluir todos los nombres de las variables y las operaciones requeridas para obtener el valor del indicador. A continuación, se presentan a manera de ejemplo:

- Tasa de desempleo: número de desempleados/población económicamente activa.
- Personas beneficiadas a partir de los portales públicos de wifi: sumatoria de personas beneficiadas a través de los portales públicos de wifi en Bogotá.

- Porcentaje de matrícula oficial con conexión a internet: (Sumatoria de estudiantes de sedes educativas oficiales con conexión a internet / Sumatoria de estudiantes del total de sedes educativas oficiales) *100.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de redacción del resultado/producto, indicador y fórmula de cálculo:

Tabla 3. Ejemplo de fórmula de cálculo del indicador de resultado

Resultado	Indicador	Fórmula de cálculo
Reducción del hurto a personas	Tasa de hurto por cada 100 mil habitantes	(Sumatoria de hurtos / Total población)*100.000
Mejoramiento de la calidad de la educación superior en los colegios de Bogotá	Porcentaje de estudiantes de grado 11 en nivel 4 de matemáticas en las pruebas Saber.	Sumatoria de estudiantes de grado 11 en nivel 4 de matemáticas en las pruebas Saber / Número de estudiantes de grado 11 que presentaron las pruebas Saber*100
Reducción de la pobreza en Bogotá	Tasa de pobreza en Bogotá	Sumatoria de hogares pobres en Bogotá / Total de hogares en Bogotá

Fuente: elaboración propia DPS

Tabla 4. Ejemplo de fórmula de cálculo del indicador de producto

Producto	Indicador	Fórmula de cálculo
Apoyo a las empresas para procesos de innovación	Número de empresas apoyadas en procesos de innovación	Sumatoria de las empresas apoyadas en procesos de innovación
Campañas para la promoción de buenas prácticas en la contratación pública	Número de campañas realizadas para la promoción de buenas prácticas en la contratación pública	Sumatoria del número de campañas realizadas
Sistema de información para el seguimiento a la primera infancia	Porcentaje de avance de la construcción del sistema de información para el seguimiento a la primera infancia.	(Número de fases ejecutadas para la construcción sistema de información / Número total de fases definidas para la construcción del sistema de información)*100.

		(Las fases deben ser definidas con claridad y con antelación a la ejecución.)
--	--	---

Fuente: elaboración propia DPS

3.3 Ponderación

De acuerdo con la estrategia de seguimiento del plan de acción, la consolidación de los avances se realizará mediante una ponderación de sus objetivos específicos, resultados y productos. A continuación, se explica el procedimiento que se debe seguir:

- El ejercicio de ponderación comienza desde los objetivos específicos, posteriormente se ponderan los resultados y finalmente los productos.
- La sumatoria de la ponderación de los resultados que conforman un objetivo específico debe ser igual a la ponderación dada a dicho objetivo asociado.
- La sumatoria de la ponderación de los productos que conforman cada resultado debe ser igual a la ponderación dada a al respectivo resultado.
- Ninguna columna que contenga la ponderación podría sumar más del 100%.

Tabla 5. Ejemplo de ponderación relativa entre productos, resultados y objetivos

Objetivos Específicos	Importancia relativa del objetivo específico (%)	Resultado Esperado	Importancia relativa del indicador de resultado (%)	Producto esperado	Importancia relativa del producto (%)
1	33%	1.1	16%	1.1.1	9%
1		1.1		1.1.2	7%
1		1.2	13%	1.2.1	13%
1		1.3	4%	1.3.1	4%
2	33%	2.1	33%	2.1.1	33%
3	34%	3.1	34%	3.1.1	34%
Total	100%		100%		100%

Fuente: elaboración propia DPS

Se sugiere utilizar criterios técnicos que orienten la ponderación según la importancia que hayan tenido en la definición de los objetivos específicos, los resultados y los productos.

A continuación, se mencionan algunos ejemplos que podrían ser utilizados como criterios de ponderación:

1. Cobertura de la población frente al problema o necesidad.
2. Recursos necesarios para llevar a cabo la intervención.
3. Prioridad según diagnósticos sectoriales.
4. Prioridad para los actores sociales de acuerdo con las propuestas derivadas del proceso participativo.
5. Efectividad esperada para el logro del objetivo.
6. Prioridades de la Administración Distrital.

3.4 Línea base, meta, tipo de anualización

La línea base: es una medida que describe el punto de partida o punto de referencia desde el cual se inicia la medición, con la cual es posible hacer monitoreo o seguimiento del avance del indicador. Al contar con una línea base es posible efectuar comparaciones y establecer avances o retrocesos. La línea base debe corresponder a la medición más actualizada con respecto al periodo definido en la meta inicial del indicador (idealmente el año anterior) y debe tener la misma metodología de cálculo del indicador.

La meta define el fin u objetivo al que se quiere llegar en un tiempo estimado, es decir, es una cantidad, valor o magnitud programada que el indicador espera alcanzar en un periodo específicos.

La anualización: es la forma en que se calculan los avances del indicador con respecto a la meta final proyectada. (Ver tabla 6.)

Tabla 6. Tipo de anualización

Suma: La sumatoria de la anualización debe ser igual a la cantidad programada para la meta del proyecto.

Constante: El valor programado para cada año es el mismo, y debe ser igual a la cantidad programada para la meta del proyecto y los años no se suman para obtener la cantidad total de la meta.

⁵ DNP (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores.

⁶ Sistema de Seguimiento a los Programas, Proyectos y Metas del Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. (SEGPLAN). <https://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/PI004-ManualProgramacionPlanAccion-20122016-V01.pdf>

Creciente: El valor programado para cada año incluye el del año anterior. De forma progresiva, en cada año se va alcanzando la cantidad programada para la meta del proyecto. El valor programado debe ser igual o mayor al anterior y, el último año debe ser igual a la magnitud total definida para la meta del proyecto.

Decreciente: El valor programado para cada año disminuye. El valor programado para cada año debe ser menor o igual al del año inmediatamente anterior. Así, se trata de reducir en cada año hasta llegar a la cantidad programada para la meta del proyecto (el valor del último año debe ser igual a la magnitud definida para la meta del proyecto).

Estos tipos de anualización los mismos contemplados para el Sistema de Seguimiento a los Programas, Proyectos y Metas del Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. (SEGPLAN).

Tabla 7. Ejemplo de línea base, meta y tipo de anualización

Indicador	Línea base	Meta 2024	Tipo de anualización
Incidencia de la pobreza monetaria	12,40% (dato 2018)	11.4%	Decreciente
Número de unidades productivas con acceso a mecanismos de financiación	ND – no tiene línea base	100 mil unidades productivas micro, pequeña y medianas apoyadas	Creciente
Porcentaje de empresas registradas por cada mil personas (sin personas naturales 2019)	52,1 empresas registradas por cada mil personas (sin personas naturales, 2019)	52,1 empresas registradas por cada mil personas	Constante
N° de individuos vegetales plantados en área urbana y rural	464.522	802.000 individuos vegetales plantados en área urbana y rural	Suma

Fuente: elaboración propia DPS

4. Costo estimado de los productos

El costo de los productos de la política pública se relaciona con el valor estimado de obtenerlos, conseguirlos o implementarlos. Los recursos asignados pueden ser objeto de ajustes y deben ser calculados por la entidad que plantea las acciones con el fin de asegurar dichos recursos para su cumplimiento.

La estimación de los costos se puede referenciar con los ejercicios de planeación presupuestal de los recursos asignados a los productos bienes y/o servicios que se entregan a la población beneficiaria por parte de las entidades, a partir de las actividades de funcionamiento para la compra de insumos, gastos de personal y gastos generales y los rubros de inversión para compra de maquinaria, instalaciones, equipos, contratistas y productos intermedios, entre otros.

Los costos estimados se deben realizar en precios corrientes y su proyección en el tiempo se debe calcular con base en los supuestos macroeconómicos de la Secretaría Distrital de Hacienda, los cuales se pueden encontrar en el siguiente link:

<http://www.shd.gov.co/shd/supuestos-macro-con-ecofis>

Los valores anuales para la ejecución de la política deberán estar determinados por los productos a entregar en cada vigencia.

El recurso disponible se debe actualizar en cada vigencia acorde con los presupuestos de inversión y funcionamientos que hayan sido aprobados por la Secretaría Distrital de Hacienda.