
EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA

Camilo Andrés Ardila Mejía¹

Resumen:

El presente artículo examina la evolución del sistema de políticas públicas en Cartagena de Indias entre 2010 y 2025, con el objetivo de evidenciar cómo la adopción del CONPES Distrital reorganizó metodológica e institucionalmente el ciclo de Política Pública local. Mediante un enfoque cualitativo, el texto indaga el proceso de adopción del sistema vigente, su importancia y su relevancia para formular políticas intersectoriales e integrales, situando el problema en un contexto histórico de fragmentación, escaso seguimiento y horizontes de corto plazo durante 2010–2020, frente al punto de inflexión que supuso la institucionalización del CONPES D.T. y C. a partir de 2021 (Decretos 1070 de 2021 y 0730 de 2023).

El artículo se sustenta en un andamiaje dual que articula el institucionalismo con los enfoques de participación y deliberación democrática. Desde esta base, las Políticas Públicas se conciben como procesos de intervención estatal orientados a resolver problemas socialmente relevantes con criterios de continuidad y sostenibilidad, más allá de una visión meramente técnica de planeación. Como puente entre ambos enfoques, el ciclo de políticas con orientación a la mejora continua coloca a la evaluación como bisagra entre implementación y rediseño: no es un cierre, sino un dispositivo de retroalimentación que habilita aprendizaje institucional, rendición de cuentas y ajuste de estrategias sobre evidencia.

Metodológicamente, el artículo contrasta dos periodos (“pre-CONPES” y “post-CONPES”) y describe la estandarización del ciclo de políticas en seis fases: alistamiento, agenda pública, formulación, adopción, implementación y monitoreo, y evaluación. Se detallan responsabilidades, exigencias de diagnóstico, mecanismos de aprobación y el carácter ahora obligatorio de la evaluación como dispositivo de retroalimentación para la mejora continua, en contraste con su opcionalidad previa a 2021.

Palabras clave: Políticas públicas; CONPES Distrital; gobernanza local; enfoque intersectorial; participación ciudadana; ciclo de políticas públicas.

¹ Politólogo, Asesor Externo de la Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena, Cartagena de Indias, Colombia, maestrante en Desarrollo Territorial y Gestión Pública, adscrito al grupo de investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena. ardilacm@hotmail.com. Enlace ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4095-6480>.

Abstract:

This article examines the evolution of the Public Policy system in Cartagena de Indias between 2010 and 2025, with the objective of demonstrating how the adoption of the District CONPES methodologically and institutionally reorganized the local Public Policy cycle. Using a qualitative approach, the text investigates the adoption process of the current system, its importance, and its relevance for formulating intersectoral and comprehensive policies. It places the problem in a historical context of fragmentation, limited monitoring, and short-term horizons during the period 2010–2020, compared to the turning point represented by the institutionalization of the District and Central CONPES starting in 2021 (Decrees 1070 of 2021 and 0730 of 2023).

The article is based on a dual framework that articulates institutionalism with participatory and democratic deliberation approaches. From this foundation, public policies are conceived as processes of state intervention aimed at solving socially relevant problems with criteria of continuity and sustainability, beyond a merely technical vision of planning. As a bridge between both approaches, the policy cycle oriented toward continuous improvement places evaluation as a hinge between implementation and redesign: it is not a closure, but a feedback mechanism that enables institutional learning, accountability, and the adjustment of strategies based on evidence. Designing monitoring systems, indicators, and midterm evaluations from the outset elevates the quality of decisions and favors their adaptation to changing contexts.

Methodologically, the article contrasts two periods ("pre-CONPES" and "post-CONPES") and describes the standardization of the policy cycle into six phases: preparation, public agenda, formulation, adoption, implementation and monitoring, and evaluation. Responsibilities, diagnostic requirements, approval mechanisms, and the now mandatory nature of evaluation as a feedback mechanism for continuous improvement are detailed, in contrast to its optional nature prior to 2021.

Keywords: Public policies; District CONPES; local governance; intersectoral approach; civic participation; Public policies cycle.

Introducción:

En política pública, diversos marcos teóricos ayudan a entender cómo se diseñan e implementan las intervenciones del Estado. Este artículo explora dos enfoques teóricos principales, el institucionalismo y la participación, entrando a discutir elementos transversales como la incidencia de la política en la economía y la sociedad; y, finalmente, se analizará la evolución del sistema de políticas públicas de Cartagena de Indias a partir de la adopción del sistema CONPES D.T. y C, y cómo dichas transformaciones responden a postulados teóricos.

Las políticas públicas pueden ser definidas como:

“Procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención del estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación en los cuales se busca disponer de ejes comunes de orientación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de las autoridades estatales; además, de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admisibles” (Lozano, 2008,p.16).

A diferencia de las demás herramientas clásicas de planeación pública, las Políticas Públicas buscan intervenir problemas concretos, con recursos limitados y sin una visión de sus implicaciones frente al sistema social en general, a su vez, son consideradas como una tecnología de gobierno que tratan de resolver problemas sociales que afectan al ejercicio de la administración pública.

1. Enfoque institucionalista en Política Pública

La relación Estado-sociedad-mercado es fundamental a la hora de hablar sobre Políticas Públicas, ya que esta configura la forma en la que la sociedad define su cuerpo político con atributos, limitaciones y visión estratégica, pero, sobre todo, las formas de intervención a los problemas sociales. Se tiene en cuenta que, a mayor incidencia de alguna de estas tres fuerzas sobre la otra, la lógica de estas se orientará hacia operaciones diferentes.

Partiendo de esto, entonces la forma en como está configurado el Estado y sus instituciones juega un rol fundamental cuando se habla herramientas de intervención estatal. Y el institucionalismo enfatiza el papel de, valga la redundancia, las instituciones, entendidas estas como reglas, normas, rutinas organizativas tanto formales como informales, en la configuración de las Políticas Públicas. Desde esta perspectiva, las decisiones de política no se explican únicamente por las preferencias individuales, sino por el entramado institucional que moldea y condiciona el comportamiento de los actores. March y Olsen (1989), pioneros del nuevo institucionalismo, definen las instituciones como *“un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”*. Esto implica que los actores públicos actúan no solo por cálculo racional individual, sino siguiendo las “lógicas de lo apropiado” dictadas por dichas reglas compartidas.

Bajo el institucionalismo histórico, autores como Thelen, Steinmo o Pierson subrayan que las instituciones estructuran las estrategias y objetivos de los actores y generan trayectorias de desarrollo específicas, como indica Zurbiggen, C, (2006) *“Existe entonces un fuerte énfasis en la dependencia de la trayectoria (path dependence²): las decisiones pasadas y los legados institucionales condicionan profundamente las políticas presentes y futuras”*. Dicho de otro modo, el desarrollo histórico de un sistema político crea rutinizaciones y patrones que hacen más probable la continuidad de ciertas políticas o enfoques, incluso frente a nuevos gobiernos. Las instituciones políticas gozan de cierta autonomía y pueden determinar u ordenar las motivaciones individuales.

Dentro del institucionalismo también existen vertientes como el institucionalismo de elección racional, representado por autores como Douglass North. North (1990) que incorpora la idea de racionalidad limitada de Herbert Simon a su análisis del cambio institucional y sostiene que las instituciones, ya sean leyes, normas o hábitos, se crean y evolucionan no necesariamente para maximizar la eficiencia social, sino frecuentemente para servir a intereses de grupos poderosos dentro de la sociedad. En palabras del propio North, las instituciones a menudo reflejan el poder: *“no son creadas usualmente para ser eficientes, sino moldeadas para servir a los intereses de los más poderosos”*. Este enfoque resalta cómo

² Teoría sobre la cual, el estado actual de un sistema está fuertemente influenciado por su historia pasada, incluso si las decisiones pasadas ya no son las eficientes o racionales.

las reglas del juego político pueden sesgarse a favor de ciertas élites, explicando el por qué algunas políticas públicas benefician consistentemente a unos grupos sobre otros.

El enfoque institucionalista aporta al análisis de Políticas Públicas una comprensión sobre cómo las estructuras organizativas, normas y procedimientos formales condicionan el proceso de formulación e implementación de políticas. Al explicar el diseño de políticas, el institucionalismo apunta a que este suele reflejar la estructura del Estado y sus reglas establecidas. De igual manera, la implementación de políticas dependerá de la capacidad institucional, por ejemplo, agencias coordinadas, estabilidad administrativa y mecanismos de cumplimiento que las mismas instituciones proporcionan. Un sistema institucionalmente fuerte tiende a producir políticas más coherentes, sostenidas en el tiempo y menos vulnerables a vaivenes políticos. Mientras que, por el contrario, un entorno débil resultará en políticas fragmentadas o de corta vida.

2. Enfoque participativo en las Políticas Públicas

Este enfoque promueve la intervención activa de la ciudadanía y demás actores sociales en las distintas etapas del ciclo de la política pública, que va desde la definición de la agenda y el diseño de soluciones hasta la implementación y evaluación. A diferencia de visiones tecnocráticas o top-down³, los enfoques participativos parten del supuesto de que la incorporación de las voces de la comunidad mejora, significativamente, la legitimidad y la efectividad de las decisiones públicas. De hecho, dentro de la teoría democrática se ha argumentado que *“la participación ciudadana imprimía legitimidad a las decisiones políticas”* (Baños, 2006). Autores clásicos como Sherry Arnstein sentaron bases conceptuales al respecto, en “Escalera de la Participación” (1969), Arnstein describe distintos niveles de participación ciudadana, desde la manipulación y el simple tokenismo⁴, hasta los grados más altos donde los ciudadanos tienen poder de decisión real. Esta metáfora resalta que no toda participación es igual, ya que el objetivo debe ser alcanzar los peldaños superiores de empoderamiento ciudadano. En la práctica, los mecanismos participativos pueden incluir consultas públicas, mesas de trabajo, presupuestos participativos, veedurías ciudadanas, referendos, foros deliberativos, entre otros.

La literatura contemporánea sobre gobernanza participativa subraya la importancia de crear arreglos institucionales que faciliten y sistematicen dicha participación. Speer (2012); por ejemplo, señala que en las últimas décadas los gobiernos han adoptado diversos diseños institucionales, orientados a “facilitar la participación de los ciudadanos en el proceso de las

³ Estilo de gestión caracterizado por la toma de decisiones desde la alta dirección hacia niveles inferiores de la organización, estableciendo una jerarquía clara en donde las decisiones estratégicas son definidas por la cúpula y comunicadas luego para su implementación.

⁴ Práctica que consiste en la inclusión simbólica de personas pertenecientes a grupos minoritarios, pero sin un compromiso real con su empoderamiento o con la transformación de estructuras que causan desigualdad.

políticas públicas”, materializando una lógica “bottom-up⁵” en la formulación de políticas públicas. Esto implica que la participación no debe ser vista como un evento aislado o meramente consultivo, sino como parte integrada del proceso, con metodologías ciudadanas e insumos efectivos para la toma de decisiones, equilibrando la amplitud de la participación con la viabilidad técnica y política de las propuestas.

Además de Arnstein, destacan autores claves de la democracia participativa y deliberativa; por ejemplo, Carole Pateman (1970) argumentó tempranamente que una democracia auténtica requiere participación más allá del voto periódico, abriendo espacios para que la gente influya directamente en las políticas que les afectan. Habermas (1998) desde la teoría deliberativa sostuvo que la legitimidad de las normas surge del debate público racional e inclusivo; es decir, cuando las decisiones se toman después de un proceso comunicativo donde diferentes actores deliberan en igual de condiciones. Estas ideas han impulsado modelos donde la colaboración entre Estado-sociedad-mercado, como se menciona antes, configuran soluciones a problemas centrales, se reconoce, sin embargo, que para lograr efectivamente la participación no basta de buena voluntad, son necesarios mecanismos operativos y garantías que eviten caer en meros ejercicios simbólicos. Las Políticas Públicas, bajo el enfoque participativo, explica este como un proceso de co-creación, desde el conocimiento experto o técnico se complementa con el saber local y las prioridades ciudadanas, la implementación es una tarea compartida, donde la corresponsabilidad y el control social contribuyen al éxito de las políticas. El enfoque participativo tiende a producir políticas más legítimas, adaptadas a las necesidades reales y sostenibles, al contar con el respaldo y vigilancia de la comunidad durante todo el ciclo.

3. Incidencia de las Políticas Públicas en la sociedad

Las Políticas Públicas son un vehículo mediante el cual el Estado influye en la economía y la sociedad, moldeando el desarrollo socioeconómico. Hintze (2009), indica que *“las políticas públicas son expresión de la particular relación entre sociedad, economía y Estado, en una coyuntura determinada”*, lo cual destaca que cada política refleja un contexto histórico-social específico y a su vez incide en ese contexto. En términos generales, buenas políticas públicas pueden mejorar el entorno económico, fomentando inversión, empleo, estabilidad y crecimiento; fortaleciendo el tejido social, reduciendo brechas de desigualdad, ampliando el acceso a servicios básicos, protegiendo derechos, etc. Esto refleja las políticas no como intervenciones técnicas, sino como parte de un proceso social, ya que expresan como Estado y sociedad se relacionan y qué modelo de desarrollo es promovido. Por ello, la evaluación del impacto económico-social de una política debe ser considerada indicadores duros. (crecimiento, empleo, ingresos, etc). Pero también cambios sociales cualitativos, como

⁵ A diferencia del “top-down” este modelo involucra la comunidad como el punto de partida para la creación e implementación de las políticas públicas, con un enfoque ascendente y no decreciente.

participación, autonomía comunitaria o equidad, en línea con los objetivos de desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Tradicionalmente, el ciclo de Políticas Públicas se describe en frases como formulación, implementación y evaluación. En años recientes, se ha fortalecido el principio de *mejora continua*, inspirado en enfoques de gestión de calidad, para asegurar que las políticas públicas aprendan de la experiencia y se ajusten de forma iterativa. En ese sentido, la evaluación de políticas juega un rol crucial, mírese no como el fin del ciclo, sino el puente hacia retroalimentar el proceso. Como señalan Yáñez et al. (2022), “*dentro de las fases del ciclo de política, la evaluación cumple una función relevante por cuanto permite retroalimentar y mejorar las políticas o programas implementados, establecer sistemas de rendición de cuentas, así como definir cursos de acción futuros*”. Es decir, la evaluación provee información sobre qué funcionó y qué no, proporcionando evidencia para introducir ajustes y correcciones en la política o en políticas futuras similares.

Un enfoque de mejora continua implica concebir desde el diseño mecanismos de seguimiento y evaluación periódica. Ya no se trata solo de evaluar al final, sino también de realizar evaluaciones intermedias o monitoreos constantes que permitan hacer correcciones en la marcha. La retroalimentación debe cerrar el ciclo de la política, volviendo a alimentar la fase de diagnóstico o reformulación. En la práctica, esto puede adoptar la forma de sistemas de monitoreo de indicadores de desempeño, informes anuales de progreso, evaluaciones de impacto al término de la vigencia de la política, espacios de rendiciones de cuentas con la ciudadanía, etc. El principio de mejora continua está también asociado con la idea de innovación pública; es decir, las políticas deben adaptarse a contextos cambiantes y a las lecciones aprendidas en lugar de permanecer estáticas, esto conlleva a un ciclo virtuoso en donde la planificación informada, implementación controlada, la evaluación rigurosa y la retroalimentación efectiva aseguran que las políticas se mantengan pertinentes, eficaces y eficientes a lo largo del tiempo.

4. Punto de partida en el Distrito T y C de Cartagena.

Entre 2010 y 2025, el Distrito de Cartagena de Indias ha experimentado cambios significativos en la forma de concebir y gestionar sus políticas públicas. Durante la primera parte de este periodo (2010–2020), la formulación de políticas adolecía de enfoques fragmentados, escaso seguimiento e impactos limitados. A partir de 2021, la adopción del sistema CONPES D.T.y C, institucionalizado mediante el Decreto 1070 de 2021 y reforzado por el Decreto 0730 de 2023, introdujo una metodología integral para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas locales. Este informe académico analiza dicha evolución, comparando el antes y después de CONPES Distrital en términos metodológicos, institucionales y operativos, y valorando su impacto e incidencia en la gobernanza y calidad de las políticas públicas en Cartagena. Esta falta de coordinación interinstitucional implicaba silos sectoriales, ya que cada política se desarrollaba en el ámbito

de una secretaría o dependencia específica, sin articular esfuerzos con otras entidades ni con una visión de conjunto de ciudad. En consecuencia, no existía un enfoque intersectorial sólido, y muchas problemáticas que requerían respuestas integrales eran abordadas de forma parcial o duplicada.

Adicionalmente, las políticas públicas previas al CONPES carecían de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación. Tras la formulación y adopción, a menudo mediante Acuerdo del Concejo Distrital, pocas veces se implementaban sistemas rigurosos para monitorear su cumplimiento o medir su impacto. El gobierno distrital reconoció la necesidad de fortalecer la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, articulando los esfuerzos bajo enfoque integral de derechos. En la práctica, durante este periodo el horizonte temporal de las políticas solía estar limitado al corto plazo estando muchas políticas alineadas con el plan de gobierno de turno o concebidas con vigencia determinada, por ejemplo, la política para Habitantes de Calle 2020–2023, limitada al mandato en curso. Ello conllevaba problemas de continuidad institucional, al finalizar cada administración, las políticas previas tendían a perder impulso o a ser reemplazadas por nuevas prioridades, sin consolidar procesos de largo plazo.

Tabla 1. POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES ADOPTADAS POR ACUERDO DISTRITAL / DECRETO DISTRITAL

POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES ADOPTADAS POR ACUERDO DISTRITAL / DECRETO DISTRITAL			
POLÍTICA PÚBLICA	AÑO	ESTADO	CONSULTA
Política Pública con Enfoque Diferencial de Envejecimiento y Vejez en el Distrito de Cartagena de Indias	2012	EVALUACIÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-014-POLITICA-PUBLICA-ENVEJECIMIENTO.pdf
Política Pública con	2012	IMPLEMENTACIÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-012-

Enfoque Diferencial I <i>“Inclusión efectiva para la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal en el Distrito de Cartagena de Indias - Cartagena ciudad de oportunidades inclusivas”</i>			INCLUSION-POBLACION-AFRO-NEGRA-PALENQUERA-Y-RAIZAL.pdf
Política Pública de Trabajo Decente para el Distrito de Cartagena	2014	IMPLEMENTACIÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-017-POLITICA-PUBLICA-DE-TRABAJO-DECENTE.pdf
Política Pública para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales que afectan a la	2015	IMPLEMENTACIÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/ACUERDO-009-2015-POLITICA-PUBLICA-ATENCION-Y-PREVENCIÓN-DE-LAS-VIOLENCIAS-SEXUALES.pdf

ciudadanía, principalmente a niñas, niños y adolescentes de la ciudad de Cartagena de Indias			
Política Pública “Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos” para la igualdad de género de las mujeres del Distrito de Cartagena de Indias	2019	EVALUACIÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/ACUERDO-009-2015-POLITICA-PUBLICA-ATENCION-Y-PREVENCION-DE-LAS-VIOLENCIAS-SEXUALES.pdf
Política Pública para la Paz y en el Distrito de Cartagena de Indias	2021	FORMULACIÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ACUERDO-067-DIAOLOGO-SOCIAL.pdf
Política Pública para el Habitante de Calle	2020	EVALUACIÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-036-DE-2020-HABITANTE-DE-CALLE.pdf

del Distrito de Cartagena 2020-2023			
Política Pública para la Intervenci ón de Caños y Canales en Cartagena	2020	FORMULACI ÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-040-DE-2020-CANOS-Y-CANALES.pdf
Política Pública de Salud Mental en el Distrito de Cartagena	2020	FORMULACI ÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-047-SALUD-MENTAL-.pdf
Política Pública para Promover el Uso Eficiente del Plástico en la ciudad de Cartagena	2021	IMPLEMENT ACIÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/CamScanner-01-03-2022-15.29.pdf
Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el Distrito de Cartagena	2022	FORMULACI ÓN	https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2022/12/ACUERDO-112-DE-2022-LIBERTAD-RELIGIOSA.pdf

(Lineamientos)			
Plan Decenal de Cultura Ciudadana y Cartagenidad	2023	IMPLEMENTACIÓN	https://app.cartagena.gov.co/ActosAdministrativos/Documentos/63190.pdf

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, (2025).

Un factor que dificultó la continuidad de políticas en este periodo fue la inestabilidad política y administrativa de Cartagena. Entre 2012 y 2019, la ciudad tuvo múltiples alcaldes, electos o encargados, debido a destituciones y escándalos, lo que minó la gobernabilidad. De hecho, la inestabilidad del gobierno local no hizo más que evidenciar los puntos críticos de la falta de continuidad en la gestión pública. Este contexto de crisis de gobernabilidad dificultó la implementación sostenida de las políticas públicas que se formulaban, pues, como se mencionó anteriormente, la modificación de prioridades giraba en torno a la agenda política de cada gobernante, entorpeciendo en gran medida la función misional de la administración distrital.

Otro aspecto crítico fue la baja participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Por lo general, estos instrumentos se diseñaban desde la administración, con consultas limitadas a ciertos actores técnicos o comunitarios, pero sin una estrategia amplia de inclusión de la ciudadanía. La toma de decisiones carecía de verdaderos espacios deliberativos, y la población tenía escasa inherencia en la definición de las políticas que les afectaban, en definitiva, carecían del esquema de participación ciudadana que plantea el CONPES distrital desde su adopción en 2021.

5. Adopción del CONPES Distrital (2021)

El punto de inflexión institucional ocurre a partir del año 2020, bajo la administración impulsada por el Plan de Desarrollo “Salvemos Juntos a Cartagena” 2020–2023. Este plan fijó como meta la formulación de 18 políticas públicas distritales durante el cuatrienio, posteriormente ampliadas a 21 políticas públicas a formular antes de 2024. Para lograr esta ambiciosa meta, la Alcaldía Mayor reconoció la necesidad de crear un sistema articulado.

En 2021 se institucionalizó el Consejo de Política Económica y Social del Distrito de Cartagena (CONPES D.T. y C.) como instancia rectora del ciclo de políticas públicas. Mediante el Decreto 1070 de 2021, el CONPES Distrital, presidido por el Alcalde Mayor e

integrado por todos los secretarios de despacho y directores de entidades descentralizadas fue formalmente creado con la función de coordinar, orientar y aprobar las políticas públicas distritales. Este cambio supuso una modificación metodológica e institucional profunda; el CONPES distrital replicó a nivel local la lógica del CONPES nacional, adaptando las mejores prácticas de planeación estratégica al contexto del Distrito; en esencia, se estableció una instancia de alto nivel para la toma de decisiones en políticas públicas, análoga al CONPES nacional, pero a escala distrital.

Paralelamente, la Secretaría de Planeación Distrital asumió como Secretaría Técnica del CONPES D.T. y C. y lideró el diseño de una metodología estandarizada para el ciclo de políticas públicas. En 2021 se aprobó esta metodología, estructurada en seis etapas secuenciales o fases metodológicas:

1. **Alistamiento:** Preparación inicial, se define la entidad responsable de la política, conformación del equipo formulador, definición del problema público y planificación del proceso participativo. Se elabora una ficha de estructuración que identifica actores corresponsables, traza el esquema de participación ciudadana y el presupuesto para la todo el ciclo.
2. **Agenda Pública:** Corresponde a la etapa de diagnóstico participativo, estas consultas ciudadanas amplias nos necesarias para identificar las causas del problema y recopilar insumos para la política. En esta fase se levantan líneas base, se identifican puntos críticos y se priorizan factores estratégicos mediante encuestas, talleres territoriales y mesas de trabajo con diversos grupos de interés. Por ejemplo, durante la formulación de la Política Pública de Primera Infancia, (2023), se realizaron 90 escenarios de consulta con 1.075 participantes entre niños, jóvenes y adultos, enriqueciendo la comprensión del problema desde la comunidad.
3. **Formulación:** Con base en el diagnóstico participativo, en esta fase se diseña el documento de política pública, estableciendo objetivos generales y específicos, líneas estratégicas de acción, programas/proyectos y estimación de costos y fuentes de financiación. Son exigidos diagnósticos rigurosos para establecer una matriz de plan de acción con indicadores y metas concretas.
4. **Adopción:** El documento final es presentado al CONPES Distrital para su estudio, ajuste y aprobación formal. La adopción se materializa mediante un Documento CONPES D.T. y C. numerado, que se convierte en la política pública oficial del Distrito en esa temática. Este avala las políticas públicas con un voto calificado (mayoría de $\frac{3}{4}$) partes, esta instancia técnica-política garantiza la consistencia de la política con el Plan de Desarrollo y las prioridades del Distrito. Antes de ser presentada a CONPES, la Secretaría de Planeación, fungiendo como secretaria técnica, debe emitir concepto positivo sobre la calidad del documento.
5. **Implementación y Monitoreo:** Una vez adoptada, la política pública entra en fase de ejecución por las entidades responsables, con seguimiento periódico de avances

en los productos y metas definidos. El CONPES y Planeación realizan control de seguimiento a cumplimiento de acciones, a diferencia del periodo pre-CONPES (antes del 2021), existe un sistema de información y seguimiento centralizado: Secretaría de Planeación publica en sus canales oficiales el estado de avance de cada política.

6. **Evaluación:** Al culminar la vigencia establecida de la política pública, se debe elaborar un informe final de evaluación de impactos y resultados, retroalimentando el ciclo de políticas públicas, esta evaluación de los logros frente a los objetivos propuestos incluye análisis de indicadores, encuestas de satisfacción, grado de solución del problema público original, entre otras herramientas para medir la incidencia de esta en la comunidad. Previo a 2021, la evaluación tenía un carácter opcional, dificultaba medir la experiencia, el ejercicio de rendición de cuentas y no promovía la mejora continua; ahora, la evaluación es un componente obligatorio y diseñado desde el inicio de la política.

Este nuevo sistema trajo importantes ventajas institucionales y prácticas. En primer lugar, proporciona estabilidad y continuidad a las políticas más allá del periodo de gobierno de turno; las políticas adoptadas suelen tener vigencias de largo plazo (10, 12 o hasta 16 años), lo que las convierte en políticas de Estado distritales. Por ejemplo, la Política Pública Educativa adoptada en 2023 trazó un horizonte de 16 años (2024–2039) para el sector educativo, buscando que las próximas cuatro administraciones mantengan ese derrotero estratégico en educación. Asimismo, la nueva Política de Juventud se diseñó a 10 años (2024–2033) y la de Primera Infancia a 12 años, garantizando compromisos más allá de la vigencia de un gobierno.

Tabla 2. POLÍTICAS PÚBLICAS ADOPTADAS MEDIANTE EL CONPES D.T. y C.

POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES ADOPTADAS BAJO CONPES DISTRITAL	
POLÍTICA PÚBLICA	DOCUMENTO CONPES
Política Pública de Ambientes Escolares Alimentarios Saludables	Documento CONPES No. 01 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2022-12/CONPES%2001%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20de%20Ambientes%20Escolares%20Saludables%20291222.pdf
Política Pública Educativa del Distrito	Documento CONPES No. 02 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-10/%7BB6ABD281-69E0-4302-98E8-37D2A272A226%7D.pdf

Política Pública de Juventudes	Documento CONPES No. 03 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/Documento%20Compes%20Politica%20Publica%20de%20Juventud.pdf
Política Pública de Primera Infancia, Infancia, Adolescentes y Fortalecimiento Familiar	Documento CONPES No. 04 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/CONPES%2004%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20DE%20PRIMERA%20INFANCIA%2C%20INFANCIA%2C%20ADOLESCENCIA%20Y%20FORTALECIMIENTO%20FAMILIAR%202024%20-%2020235_3.pdf
Política Pública de Participación Ciudadana	Documento CONPES No. 05 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/CONPES%2005%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20PARTICIPACI%C3%93N%20CIUDADANA%202024%20-%2020235.pdf

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital (2025)

El CONPES transformó integralmente el ciclo de Políticas Públicas en el Distrito. Se modificó el esquema informal y disperso a un proceso metodológico estructurado en seis etapas, con reglas claras para la participación ciudadana, la articulación intersectorial, la financiación, el seguimiento y la evaluación. Haciendo hincapié en el fortalecimiento de la viabilidad financiera de las políticas, cada documento CONPES incluye un plan plurianual de inversiones e identifica las fuentes presupuestales. Por ejemplo, la Política Pública Educativa aprobada por CONPES en 2023 asegura una inversión estimada de 32,8 billones de pesos en 16 años, con un 56% de recursos garantizados por transferencias específicas del sector educación, 35% con recursos de inversión local y el restante 6,7% a gestionar con la Nación, cooperación internacional y aliados privados. Esta planeación financiera de largo plazo contrasta con la situación previa, donde muchas políticas no contaban con presupuesto definido y dependían de asignaciones anuales discrecionales. Ahora, al estar integradas en el CONPES y en los planes de desarrollo, se facilita su financiación continua y directa.

La normalización de la participación ciudadana y la intersectorialidad en la formulación son partes esenciales de toda Política Pública, todas siguen un esquema participativo robusto en la etapa de Agenda Pública, con mesas de trabajo territoriales, sectoriales y poblacionales. Por ejemplo, volviendo a la Política Educativa, en su fase de formulación participaron más

de 5.200 personas de la comunidad educativa en diferentes etapas, incluyendo talleres en todos los corregimientos y barrios. La Secretaría de Educación destacó que fue “un ejercicio altamente participativo en el que toda la comunidad educativa soñó y pensó la hoja de ruta que debe seguir el sector”. Igualmente, la Política de Participación Ciudadana (CONPES 05 de 2023) se construyó recogiendo las voces de organizaciones comunitarias y líderes locales para garantizar una “cultura participativa” en la gestión pública. Esta apertura contrasta con la etapa anterior, donde la sociedad civil tenía canales limitados para incidir en las políticas más allá de los consejos consultivos sectoriales.

Finalmente, el CONPES distrital ha mejorado la articulación interinstitucional y las capacidades técnicas del Distrito. La Secretaría de Planeación actúa como eje coordinador, brindando lineamientos metodológicos y acompañamiento técnico a las dependencias encargadas de cada política, ya que se conformó un Equipo de Políticas Públicas especializado dentro de Planeación, encargado de asesorar a las secretarías líderes de cada política en cada fase. La dinámica de trabajo incluye instancias como los “Pre-CONPES”, sesiones técnicas donde los representantes de distintas secretarías e institutos descentralizados evalúan conjuntamente los borradores de políticas antes de su elevación al CONPES pleno. Esto asegura que los productos de política pública estén concertados entre múltiples sectores y que cada entidad asuma claramente sus competencias y responsabilidades en la implementación.

Tabla 3. ASPECTOS PARA ANALIZAR PRE Y POST CONPES DISTRITAL

ASPECTO	PRE-CONPES DISTRITAL (hasta 2020)	POST-CONPES DISTRITAL (2021-2025)
Participación ciudadana	Mínima y no sistemática. Formulación predominante tecnocrática desde el gobierno, con poca consulta pública amplia. La ciudadanía raramente incidía en contenido de las políticas.	Amplia y metodológica. La fase de <i>Agenda Pública</i> obligatoria con diálogos ciudadanos y consultas en territorio. Las políticas se nutren de mesas participativas y concertación con actores sociales, fortaleciendo la democracia participativa
Intersectorialidad y enfoque integral	Enfoque aislado por sectores. Cada	Enfoque integral e Inter agencial. Desde la fase de <i>Alistamiento</i> se

	entidad elaboraba políticas por su cuenta, sin coordinación transversal. Fragmentación institucional y ausencia de visión holística de ciudad	identifican entidades corresponsables y se articulan esfuerzos multi-sector. El CONPES actúa como instancia coordinadora de todas las secretarías, logrando políticas coherentes entre sectores.
Horizonte temporal	Corto plazo (4 años típicamente). Vigencia limitada al periodo de gobierno, con metas de impacto de alcance inmediato. Continuidad débil tras cambio de administración.	Mediano y largo. Políticas con horizontes de 10 a 12 años o más, trascendiendo gobiernos. Visión estratégica sostenida para enfrentar problemas estructurales, con planes decenales.
Presupuesto y financiamiento	Difuso y no garantizado. Recursos no asegurados; las políticas dependían de asignaciones anuales inciertas. Sin planes financieros detallados, riesgo de quedar sin ejecución por falta de fondos.	Integrado y planificado. Cada política incluye matriz de financiamiento y estimación de costos. Se asignan partidas desde la formulación y se vincula la política al plan de inversiones. Mejor coordinación con presupuesto distrital y eventuales cofinanciaciones.
Evaluación de impacto	Escasa o inexistente. No se realizaban evaluaciones formales al concluir las políticas. Poca medición de resultados, dificultando la rendición de cuentas y el aprendizaje.	Sistematizada y obligatoria. El ciclo CONPES contempla evaluación final con informe público. El CONPES define agendas de evaluación de impacto, indicadores de resultado desde el diseño y monitoreo permanente permiten medir logros y efectuar ajustes basados en evidencia.

Continuidad institucional	Interrumpida con frecuencia. Las políticas carecían de un ente permanente que las respaldara; cambio de gobierno implicaba a menudo reformular o abandonar políticas anteriores.	Mayor aseguramiento institucional. El CONPES D.T. y C. permanece como órgano rector más allá de las administraciones específicas, dando seguimiento a las políticas en curso. Normas institucionalizan las políticas, dificultando su reversión súbita y fomentando su continuidad en el tiempo.
----------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia, con información de Secretaría de Planeación Distrital (2025)

La modificación del sistema de Políticas Públicas en el distrito responde a los postulados teóricos planteados con anterioridad, es decir, demuestra que la combinación del enfoque institucionalista y el enfoque participativo ofrece una comprensión integral de las políticas públicas y su evolución. El institucionalismo nos recuerda que detrás de cada política hay una arquitectura de reglas e instituciones que puede facilitar u obstaculizar su éxito. En Cartagena de Indias, la institucionalización del CONPES Distrital desde 2021 renovó dicha arquitectura, creando condiciones para políticas más coordinadas, sostenibles y evaluables.

Por otro lado, los enfoques participativos enfatizan que la eficacia de una política no solo depende de su diseño técnico, sino también de la legitimidad social y el apoyo que reciba de los beneficiarios y actores involucrados. La experiencia de Cartagena ilustra que la participación ciudadana no es un “adorno”, sino un componente esencial para que las políticas respondan a necesidades reales y perduren más de allá de las administraciones, porque la ciudadanía las apropia.

Es importante resaltar la incidencia socioeconómica en el caso estudiado, este sugiere que las políticas formuladas con una visión a largo plazo, (ver tabla No.2) tienen un mayor potencial de impactar positivamente en la economía y bienestar social. Estas integran la mejora continua en el ciclo de políticas públicas, mediante evaluaciones periódicas, garantizando que haya un aprendizaje y adaptación constante, incrementando la probabilidad de alcanzar los objetivos propuestos y de ajustarse a nuevos desafíos o contextos cambiantes.

En conclusión, la evolución del sistema de Políticas Públicas de Cartagena de Indias refleja aportes de ambos marcos teóricos; por un lado, la fortaleza institucional ha sido clave para superar la fragmentación y discontinuidad que aquejaban la ciudad; por otro, la participación ciudadana ha enriquecido el contenido de las políticas y les ha dado mayor legitimidad democrática. Esta sinergia se tradujo en un mejor gobierno local, más transparente, con políticas de mayor calidad técnica y social, ya que el camino hacia políticas públicas efectivas requiere tanto de instituciones sólidas, como de sociedades involucradas. Claramente los retos aún persisten, como por ejemplo, consolidar esta cultura evolutiva, mantener la

participación fuera de los ejercicios formales y garantizar el cumplimiento financiero a largo plazo, pero la tendencia iniciada en 2021 evidencia un cambio positivo sistémico: las políticas públicas logran mayor impacto cuando se diseñan con la gente y se implementan dentro de un marco institucional que trasciende coyunturas, orientado a aprender y mejorar continuamente.

Referencias bibliográficas:

- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 01 de 2023: Política Pública de Ambientes Escolares Alimentarios Saludables* (2023–2035).
<https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2022-12/CONPES%2001%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20de%20Ambientes%20Escolares%20Salusables%20291222.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 02 de 2023: Política Pública Educativa del Distrito* (2024–2039).
<https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-10/%7BB6ABD281-69E0-4302-98E8-37D2A272A226%7D.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 03 de 2023: Política Pública Distrital de Juventudes* (2024–2033).
<https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/Documento%20Compes%20Politica%20Publica%20de%20Juventud.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 04 de 2023: Política Pública de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar* (2024–2035).
https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/CONPES%2004%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20DE%20PRIMERA%20INFANCIA%2C%20INFANCIA%2C%20ADOLESCENCIA%20Y%20FORTALECIMIENTO%20FAMILIAR%202024%20-%2020235_3.pdf
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 05 de 2023: Política Pública de Participación Ciudadana* (2024–2035).
<https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/CONPES%2005%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20PARTICIPACI%C3%93N%20CIUDADANA%202024%20-%2020235.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2020). *Plan de Desarrollo Distrital 2020–2023: Salvemos Juntos a Cartagena*. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2021). *Decreto Distrital 1070 de 2021, por el cual se crea el Consejo de Política Económica y Social del Distrito de Cartagena de Indias* – CONPES D.T. y C. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2023). *Decreto Distrital 0730 de 2023, por el cual se institucionaliza el Consejo de Política Económica y Social del Distrito de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C., y se dictan otras disposiciones*. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.
- Arnstein, SR (1969). Una escalera de participación ciudadana. *Revista del Instituto Americano de Planificadores*, 35 (4), 216–224.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baños, Jessica (2006). “Teorías de la democracia: Debates actuales” *Andamios*. Vol. 2, No. 4. México. Pp. 35-58.
- Casas, Ernesto (2009). “Representación política y participación ciudadana en las democracias”. *Revista Mexicana de Ciencias Política*. Vol. 51, No. 205. México. Pp. 59-76
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2012). *Acuerdo 012 de 2012: Inclusión efectiva para la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal en el Distrito de Cartagena de Indias*. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-012-INCLUSION-POBLACION-AFRO-NEGRA-PALENQUERA-Y-RAIZAL.pdf>
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2012). *Acuerdo 014 de 2012: Política pública con enfoque diferencial de envejecimiento y vejez en el Distrito de Cartagena de Indias*. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-014-POLITICA-PUBLICA-ENVEJECIMIENTO.pdf>
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2014). *Acuerdo 017 de 2014: Política Pública de Trabajo Decente para el Distrito de Cartagena*. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-017-POLITICA-PUBLICA-DE-TRABAJO-DECENTE.pdf>
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2015). *Acuerdo 009 de 2015: Política Pública para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente a niñas, niños y adolescentes de Cartagena de Indias*. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/ACUERDO-009-2015-POLITICA-PUBLICA-ATENCION-Y-PREVENCI%C3%93N-DE-LAS-VIOLENCIAS-SEXUALES.pdf>
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2020). *Acuerdo 036 de 2020: Política Pública para Habitante de Calle del Distrito de Cartagena (2020–2023)*.

<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-036-DE-2020-HABITANTE-DE-CALLE.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2020). *Acuerdo 040 de 2020: Política Pública para la Intervención de Caños y Canales en Cartagena*.
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-040-DE-2020-CANOS-Y-CANALES.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2020). *Acuerdo 047 de 2020: Política Pública de Salud Mental en el Distrito de Cartagena*.
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-047-SALUD-MENTAL-.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2021). *Acuerdo (s. n.) de 2021: Política Pública para Promover el Uso Eficiente del Plástico en la ciudad de Cartagena*.
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/CamScanner-01-03-2022-15.29.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2021). *Acuerdo 067 de 2021: Diálogo Social (Política Pública para la Paz y en el Distrito de Cartagena de Indias)*.
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ACUERDO-067-DIAOLOGO-SOCIAL.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2022). *Acuerdo 112 de 2022: Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el Distrito de Cartagena*.
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2022/12/ACUERDO-112-DE-2022-LIBERTAD-RELIGIOSA.pdf>

Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*. España. Editorial Trotta.

Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena – IPCC. (2023). *Plan Decenal de Cultura Ciudadana y Cartageneidad (2021–2030)*.
<https://app.cartagena.gov.co/ActosAdministrativos/Documentos/63190.pdf>

Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Pateman C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press; 1970.

Secretaría de Planeación Distrital. (2025). *Informe sobre el estado de las políticas públicas del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias* [Informe técnico]. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

- Speer, Johanna (2012). "Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?" *World Development*. Vol. 40, No. 12. United Kingdom. Pp. 2379-2398.
- Susana Hintze (2009). Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Yáñez Cifuentes, María Teresa. (2022). Principales usos de la evaluación de políticas públicas y programas. Una mirada desde expertos para fomentar su utilización. *Revista estudios de políticas públicas*, 8(1), 27-42. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2022.65039>
- Zurbriggen, Cristina. (2006). EL INSTITUCIONALISMO CENTRADO EN LOS ACTORES: UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>