

MODELO PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (MADPP)

Santiago Leyva

Andrés Olaya

—Editores académicos—



*Comprometidos con
el medioambiente*

Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)

Santiago Leyva y Andrés Olaya
–Editores académicos–



PATROCINA:



Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP) / Santiago Leyva y Andrés Olaya, editores académicos; prólogo Laura Gallego Moscoso – Medellín: Editorial EAFIT, 2022.

262 p.; 24 cm. -- (Colección Académica).

ISBN: 978-958-720-774-3 (versión PDF)

1. Política pública. 2. Política pública - Medellín (Colombia). 3. Administración pública – Medellín (Colombia). I. Leyva, Santiago, edit. II. Olaya, Andrés, edit. III. López Muñoz, Sergio Andrés, pról. IV. Gallego Moscoso, Laura, pról. V. Tít. VI. Serie

320.6 cd 23 ed.

M689

Universidad EAFIT – Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)

Primera edición: agosto de 2022

© Santiago Leyva y Andrés Olaya –Editores académicos–

© Editorial EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur - 50

Tel.: 261 95 23, Medellín

<http://www.eafit.edu.co/fondoeditorial>

<https://editorial.eafit.edu.co/index.php/editorial>

Correo electrónico: fonedit@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-774-3 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Editor: Cristian Suárez Giraldo

Diseño: Alina Giraldo Yepes

Diagramación: Ana Milena Gómez C.

Imagen de carátula: 2121837815, ©shutterstock.com

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 1680 del 16 de marzo de 2010.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Contenido

Políticas públicas para la construcción de valor público y la consolidación del desarrollo sostenible..... 11

El MADPP: una sinergia entre la academia y el sector público..... 15

Capítulo 1

El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP): una herramienta para diseñar mejores políticas 17

Santiago Leyva, Andrés Olaya y Juan Aristizábal

¿Qué es el diseño de políticas públicas y cuál es su objetivo?..... 17

¿Cómo surgió el diseño de las políticas públicas?..... 21

La construcción y aplicación del MADPP para el diseño de políticas públicas..... 26

Evidencias y recomendaciones para la aplicación del MADPP..... 35

Referencias..... 36

Capítulo 2

La definición y estructuración del problema público ... 41

Andrés Olaya y Laura Gallego

La definición de un problema público..... 42

El uso de evidencia 47

La lógica causal en la definición del problema 49

La estructuración ordenada del problema 52

Diagnóstico de la definición y estructuración del problema público en las políticas públicas de Medellín.....	57
Conclusiones.....	64
Referencias.....	65

Capítulo 3

Los objetivos y las metas en el diseño de políticas públicas	69
--	----

Andrés Olaya y Andrea Echavarría

Identificación y diseño de los objetivos y las metas	72
La coherencia interna en el diseño de los objetivos y las metas.....	75
Diseñar las metas de forma que puedan ser medibles	77
Diagnóstico del diseño de objetivos y metas en las políticas públicas de Medellín	80
Conclusiones.....	88
Referencias.....	89

Capítulo 4

El diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública	91
---	----

Natalia Garay, Luis Fernando Agudelo y Daniela Roldán-Restrepo

Identificación.....	92
Contrastación.....	99
Evidencia.....	103
Especificidad.....	105
Diagnóstico de la selección de las alternativas de solución en las políticas públicas de Medellín	107
Conclusiones.....	112
Referencias.....	114

Capítulo 5

La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas 119

Luis Fernando Agudelo y Natalia Garay

Existencia y continuidad de la participación ciudadana ... 128

Nivel de complejidad de la red de actores
que efectivamente participan 130

Instancias de participación para el diseño
y la implementación 135

Diagnóstico de la participación ciudadana
en la formulación de las políticas públicas de Medellín.... 139

Conclusiones 144

Referencias 146

Capítulo 6

El diseño de la implementación de las políticas públicas 151

Santiago Leyva y Laura Toro

Mapeo hacia adelante 155

Mapeo desde atrás 157

La transversalización de las políticas públicas 161

Definición de la implementación con el mercado
y el tercer sector 165

Diagnóstico del diseño de la implementación
en las políticas públicas de Medellín 168

Conclusiones 176

Referencias 178

Capítulo 7	
El diseño del seguimiento de las políticas públicas.....	183
<i>Diana Paola Rojas y Andrea Echavarría</i>	
El seguimiento a la implementación de las políticas públicas	187
El seguimiento a los objetivos y las metas de las políticas públicas	190
La metodología para el seguimiento a las políticas públicas.....	193
Definición de la línea de base	195
Sistema de indicadores para la medición del seguimiento	197
Diagnóstico del diseño del seguimiento en las políticas públicas de Medellín	199
Conclusiones.....	207
Referencias.....	208

Capítulo 8	
Diseño de la evaluación de las políticas públicas.....	211
<i>Diana Paola Rojas y Juan David Montoya</i>	
Diseño general de la evaluación	213
Tipo de evaluación.....	215
Metodología de la evaluación	222
Realimentación y aprendizaje	226
Diagnóstico del diseño de la evaluación en las políticas públicas de Medellín	228
Conclusiones.....	235
Referencias.....	236

Glosario	241
Problema público	241
Objetivos y metas	242
Alternativas de solución.....	242
Participación ciudadana.....	243
Implementación.....	244
Seguimiento	244
Evaluación	245
Referencias.....	248
Anexo	
Rúbrica completa del MADPP.....	249
Sobre los autores.....	257

Políticas públicas para la construcción de valor público y la consolidación del desarrollo sostenible

Colombia tiene una larga historia de intentos por construir unas mejores capacidades en el Estado para poder resolver los problemas estructurales y orientar mejor el gasto público. En un país tan grande, diverso y dispar, se requiere contar cada vez más con mejores instituciones e instrumentos de actuación para intervenir territorialmente los retos económicos y sociales que afronta.

Aunque hoy el Estado está más cerca del promedio latinoamericano en capacidad de recaudo y gasto, los mayores problemas para alcanzar unos estándares en la prestación de servicios públicos aceptables y equitativos tienen que ver, ante todo, con la forma de aplicar los recursos públicos disponibles.

En dicho contexto, la lógica de los programas focalizados y con tendencia a ser definidos de manera centralizada y tecnocrática ha sido útil para asegurar la estabilidad fiscal y el cumplimiento de estándares técnicos, pero ha dejado de lado la posibilidad de construir e implementar políticas públicas más incluyentes, capaces de leer la realidad territorial del país y de convocar instituciones y actores diversos para asegurar su ejecución en el tiempo.

A ello se le suma la asimetría existente entre las capacidades técnicas y fiscales del Gobierno nacional, los gobiernos territoriales de mayor categoría y los gobiernos locales de categoría 5 y 6, que representan más de un 90% del total de municipalidades. Por ello, es fundamental aunar esfuerzos para mejorar las capacidades de los gobiernos, del sector privado y las comunidades organizadas para comprender el alcance y el potencial de las políticas públicas.

En los gobiernos locales de Colombia, al igual que en Antioquia, se ha venido dando un salto cualitativo en el tipo de asuntos y en el número de áreas que se atienden. Si comparamos el rango de acción de estos gobiernos hoy con el de hace treinta años, cuando apenas arrancaba la Constitución de 1991, podremos constatar que se han ampliado de una

manera significativa sus nuevos ámbitos y frentes de trabajo. No obstante, es importante señalar que este crecimiento de la acción local del Estado solo es una buena noticia cuando este se encuentra bien orientado y diseñado.

Por todo lo anterior, para Proantioquia es muy importante presentar este libro sobre políticas públicas. En nuestra búsqueda por acelerar el desarrollo social, económico y gubernamental, el mejoramiento de las políticas públicas ocupa un lugar central. Ellas permiten organizar, orientar y mejorar la calidad de la acción del Estado para resolver los problemas públicos. Sin una clara orientación de las políticas, la labor del Estado pierde dirección y las soluciones a los problemas se hacen más difusas y menos efectivas. Por eso promovimos y hoy recibimos con beneplácito que la Universidad EAFIT publique este libro que tiene como propósito mejorar la calidad del diseño de las políticas.

Este trabajo, y la herramienta que propone, el Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP), se plantea como una guía metodológica para orientar a los gobiernos y a los funcionarios públicos en este campo, de tal manera que se aumente la efectividad en la acción pública.

Esta herramienta de gestión del conocimiento orientada a cualificar la gestión pública se enmarca en una estrategia compuesta por múltiples esfuerzos que viene realizando Proantioquia en esa misma dirección. No hay que olvidar que Proantioquia tiene una tradición de larga data de colaboración con el Estado para lograr que su efectividad mejore. Apoyar a la Universidad EAFIT en el desarrollo del MADPP ha sido una de las iniciativas que buscan ofrecer herramientas prácticas y útiles para que los funcionarios públicos conozcan más y mejores alternativas para hacer más eficaz su trabajo en el día a día.

En suma, el libro pone en la agenda del país la reflexión sobre el mejoramiento del diseño y la implementación de las políticas, más allá de la discusión cuantitativa sobre la evaluación de estas. Para mejorar la calidad de las políticas públicas es necesario enfocarse en los criterios de su formulación, que parten de la construcción misma del problema público, la definición de las alternativas de solución y el diseño de la implementación. En tal virtud, el MADPP contribuirá a reforzar el conocimiento y las habilidades de los funcionarios públicos y privados en esta visión mucho más amplia del diseño de las políticas.

No nos cabe duda de que, más pronto que tarde, estaremos aplicando y promoviendo esta herramienta que el equipo de la Universidad EAFIT le ofrece a la sociedad. Así mismo, estamos seguros de que el MADPP es un aporte invaluable para que el Gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones filantrópicas y ONG, al igual que todo el público interesado, puedan elaborar y formular mejores políticas públicas.

Laura Gallego Moscoso
Vicepresidenta Ejecutiva
Proantioquia

El MADPP: una sinergia entre la academia y el sector público

El instrumento del MADPP, producto del estudio riguroso de los profesores Santiago Leyva, Andrés Olaya y Juan Aristizábal, acompañados por el equipo que lideran en la Universidad EAFIT, es un valioso esfuerzo de la academia colombiana por aunar los conocimientos de los estudios sobre las políticas públicas. Un campo del conocimiento que poco desarrollo ha tenido en nuestro país y que permite operativizar los conocimientos teóricos, vastamente desarrollados en la literatura especializada, en una estructura lógica y secuencial que será de gran utilidad para los analistas y tomadores de decisiones que, como yo, requerimos de conocimiento práctico y demostrable para soportar las líneas de trabajo establecidas.

El camino recorrido por el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT no fue para nada fácil; al ser un instrumento de evaluación para el mejor diseño de las políticas públicas, el MADPP requirió un estudio de todas las políticas de la Alcaldía de Medellín entre los años 2000 y 2018, lo cual no solamente garantiza la pertinencia y efectividad de la herramienta, sino que permite analizar la manera como nuestra ciudad resuelve los problemas públicos a partir del ajuste del diseño de las políticas para la construcción de la Medellín Futuro.

La culminación de varios años de investigación en la herramienta MADPP de la Universidad EAFIT me llena de orgullo, al ser el resultado de un proceso en el que estuvo directamente involucrado el Departamento Administrativo de Planeación (DAP). Su participación activa y decidida confirma el alto nivel técnico con el que cuenta la dependencia que dirige la planificación estratégica de la ciudad. Fue especialmente importante el aporte de los funcionarios del DAP, pues ello permitió que los investigadores de la Universidad EAFIT conocieran en profundidad los procesos y las gestiones de formulación de las políticas del Municipio desde una óptica interna, no visible para toda la ciudadanía.

La sinergia entre la academia y el sector público fue la clave para identificar las sesenta y cinco políticas públicas que sirvieron como piloto de aplicación de la herramienta MADPP. Su empleo deja al descubierto que,

en efecto, si bien existen algunas falencias en el diseño de las políticas del Municipio, estamos ante una notoria mejoría del diseño con respecto a épocas anteriores en las que la investigación sobre las políticas públicas se encontraba en etapas primigenias de desarrollo en Colombia. En adición, da fe del proceso de introyección al interior de la Administración de una cultura de las políticas públicas con la que no se contaba hace algunas décadas. De allí el valor de los estudios y las herramientas como el MADPP para las políticas públicas, pues es su puesta en marcha lo que no solo incrementa el bagaje académico local, sino que permite la tecnificación de los funcionarios públicos que cuentan con mayores y mejores herramientas para definir el futuro de la ciudad en asuntos nodales para la sociedad como lo son la seguridad, la salud, la inclusión, el desarrollo económico y la diversidad.

El reto para la ciudad de Medellín y para el Departamento Administrativo de Planeación es enorme en el campo del diseño de las políticas públicas. Si algo demuestra el presente estudio y la creación del MADPP es la importancia del acompañamiento institucional para la correcta formulación de las políticas públicas. El MADPP es una de las formas de llevar este compromiso a la práctica y de fomentar una cultura del estudio para las políticas públicas que rebase los límites entre lo público y lo privado para hacer realidad la ciudad y el país que deseamos, en una búsqueda constante del bien común.

Sergio Andrés López Muñoz
Director del Departamento Administrativo
de Planeación de Medellín

Capítulo 1

El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP): una herramienta para diseñar mejores políticas

Santiago Leyva, Andrés Olaya y Juan Aristizábal

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch1>

“El diseño de políticas públicas debería ser el enfoque principal del análisis de políticas”

(Peters, 2020, p. 1)

¿Qué es el diseño de políticas públicas y cuál es su objetivo?

En este libro se presenta un nuevo modelo metodológico para mejorar el análisis y el diseño de las políticas públicas. En términos generales, dos palabras clave orientan su desarrollo, a saber: el *diseño de políticas (Policy Design)*. Ambas configuran un concepto que permite reunir lo que en realidad es un conjunto de procesos separados en la literatura sobre las políticas públicas. Este concepto permite ver desde un solo lente todos los procesos de estructuración de los problemas públicos, la búsqueda de soluciones o instrumentos, el estudio de la viabilidad política de las alternativas de solución, la implementación de dichos instrumentos y la realización del seguimiento y la evaluación, ilustrando que todos estos pasos comparten una unidad común.

Una política pública *diseñada* tiene mayores probabilidades de resolver la situación problemática. Esto significa que mediante el diseño de una política el formulador de políticas (*policy maker*) busca adecuar los instrumentos de gobierno para lograr objetivos socialmente deseables, teniendo en cuenta las oportunidades y limitaciones del contexto, los recursos disponibles y las relaciones de poder entre los actores políticos que hacen parte de un subsistema de política.¹ Así mismo, una política

¹ Weible y Jenkins-Smith (2016) definen un subsistema de política como “una subunidad

bien diseñada se sustenta en hipótesis de intervención construidas a partir de una teoría causal explícita y contrastable empíricamente. A su vez, también prevé el mejor escenario para su implementación, de tal manera que sea viable el desarrollo de la política. Además, las políticas bien diseñadas establecen desde un principio cómo será su monitoreo y evaluación, evitando dejar estas definiciones para el final de una política, cuando poco o nada puede hacerse para corregir su rumbo. Por lo tanto, no es exagerado afirmar que estudiar y aplicar el diseño de las políticas públicas “puede dar lugar a formas mejores o perfeccionadas de elaborar políticas públicas y garantizar que se obtengan resultados satisfactorios, o incluso óptimos, del gasto de los escasos recursos gubernamentales” (Howlett & Mukherjee, 2018a, p. 3).²

El objetivo del MADPP es proponer un instrumento para el diseño de políticas que sirva, al mismo tiempo, para evaluar diseños que ya han sido realizados, así como para diseñar políticas y orientar sus rediseños. Esta es una metodología novedosa que ha sido desarrollada durante quince años de desempeño profesional en el marco de los ejercicios de investigación aplicada y consultoría de la Universidad EAFIT en varios gobiernos, con la participación de los autores de este libro en el diseño de múltiples políticas públicas del orden regional en Colombia (en la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia).³ El Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas –MADPP– (Leyva *et al.*, 2019) evalúa el diseño y la rigurosidad técnica de las políticas públicas a partir de un enfoque secuencial que califica el diseño de cada una de sus fases en cuatro niveles de desempeño: óptimo, considerable, básico e insuficiente. Estas fases del MADPP se describen y amplían en los respectivos capítulos que conforman el libro. Para ello, se han revisado los mejores y más actualizados manuales, libros y artículos internacionales, de tal manera que esta

de un gobierno o sistema político anclado en un asunto, un ámbito geográfico y unos actores políticos, que son personas que intentan influir regularmente en las decisiones del gobierno” (p. 19).

² Las traducciones de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

³ En el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT hemos desarrollado en los últimos años políticas como las de seguridad, juventud, equidad de género y comunicaciones para la Alcaldía de Medellín; de seguridad metropolitana para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá; y de vivienda para la Gobernación de Antioquia. Muchos de estos procesos se han recopilado en libros en los cuales se puede ver reflejada esta metodología (Álvarez *et al.*, 2018; Casas-Casas y Giraldo, 2015; Echeverri y Gallego, 2019; Gallego *et al.*, 2019; Leyva, 2015).

literatura, mucha de la cual solo existe en inglés, pueda ser conocida por una audiencia más amplia.

Al mismo tiempo, este libro aporta un nuevo eslabón a una literatura académica que en Colombia ha contribuido a desarrollar nuevas capacidades para el análisis de las políticas públicas. Esta literatura fue analizada por Roth (2016) y por Centeno (2019), quienes señalan que los dos textos colombianos que más comúnmente se utilizan en las universidades y centros de formación en políticas públicas son los de Roth (2002) y Ordóñez-Matamoros (2013), junto con otros textos internacionales.⁴ Estos trabajos han sido fundamentales en Colombia porque ayudaron a acercar el mundo académico de las políticas públicas a la realidad de la práctica, compilando los conocimientos y la literatura publicada en inglés en los últimos cincuenta años. Los manuales y las guías desempeñan un papel muy importante porque, como lo señala Centeno (2019), “es necesario que la enseñanza de las políticas públicas apele a métodos que faciliten el aprendizaje y la divulgación” mediante textos tipo *handbook* (p. 181).

En primer lugar, el libro *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, de André-Noël Roth, con su primera edición en 2002 y más de catorce ediciones posteriores, continúa siendo el principal texto para orientar el estudio de las políticas en el país. Dicho trabajo permite entender las distintas fases del ciclo de las políticas públicas al presentar a los autores, la literatura y los debates académicos clásicos alrededor de cada una de estas fases. En segundo lugar, el *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* dirigido por Gonzalo Ordóñez-Matamoros (2013) contribuye con un enfoque más aplicado, que tiene por objetivo ayudar a resolver los problemas públicos mediante un enfoque instrumental complementado por ejercicios y talleres (Centeno, 2019). A estos dos trabajos se les suma el libro editado por Pablo Sanabria-Pulido y Nadia Rubaii (2020), quienes han logrado avanzar con sus coautores en la exploración de cómo se ha desarrollado el campo de las políticas públicas en Colombia. En ese sentido, sin ser un manual, dicho texto también ayuda a entender la aplicación de

⁴ Roth (2016) menciona que el otro texto más utilizado para la formación en este campo es *Las políticas públicas*, de Meny y Thoenig (1992). Lo cual deja ver la necesidad de consultar nuevos manuales y de ampliar la mirada internacional hacia nuevos textos, mucho más actualizados, como los de Birkland (2011), Weimer y Vining (2011), Mintrom (2012), Stone (2012), Patton *et al.* (2016), Dunn (2018), integrando los trabajos de Howlett y Mukherjee (2017; 2018a; 2018b) sobre el diseño de políticas públicas.

las políticas en múltiples áreas, lo cual resulta útil para todos los futuros analistas y los estudiantes de este campo disciplinar.

En este contexto, el *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*⁵ constituye un nuevo paso dentro de esta literatura que busca acercar el enfoque instrumental a los *policy makers*, sacando el ejercicio de hacer políticas por fuera del aula de clase, para llevarlo a las oficinas y corredores de las entidades del Estado con el propósito de mejorar el diseño de las políticas públicas en el país. En ese orden de ideas, este libro se presenta veinte años después de la aparición del trabajo de Roth (2002), y en un momento en el cual ya se ha hecho en el país una apropiación de los conceptos básicos de las políticas públicas e, incluso, del enfoque más instrumental propuesto por Ordóñez-Matamoros (2013). Dado lo anterior, creemos que en este momento lo más clave es poder diagnosticar los problemas que existen en el diseño para lograr hacer intervenciones específicas que ayuden a fortalecer los procesos de formulación en las distintas dependencias del Estado. Con esto en mente, nuestro objetivo es presentar un método que permita “medir” y operacionalizar la calidad del diseño de las políticas públicas de tal manera que sus formuladores puedan explorar procesos anteriores, comparar formulaciones y tener una guía clara para acertar en los procesos de formulación futura.

Con el fin de acercar esta propuesta al mundo de los *policy makers*, este libro no se centra solamente en los aspectos académicos, pues creemos que estos ya se encuentran desarrollados con suficiencia en los manuales ya mencionados, sino que describe un método para guiar el diseño paso a paso, con la oportunidad de contrastar los resultados mediante una rúbrica que permite autoevaluar la calidad de dicho diseño. De igual modo, para afianzar estas posibilidades de diseño y medición, se presenta la evaluación de múltiples políticas que pueden servir como ilustración de los aciertos y desaciertos de nuestros colegas *diseñadores*. Con este propósito, se presentan en las páginas siguientes, a manera de ejemplo, la evaluación del diseño de todas las políticas que la Alcaldía de Medellín delineó entre el año 2000 y el 2018. Se trata de las sesenta y cinco políticas públicas aprobadas por Acuerdo Municipal del Concejo del Municipio de Medellín, que sirven como caso de estudio para que los lectores vean cómo se

⁵ Esta metodología está patentada por la Universidad EAFIT ante el Ministerio del Interior de Colombia con el registro N.º 10-874-258.

puede aplicar el MADPP.⁶ Nuestra propuesta es que este modelo, tanto de formulación como de evaluación de la calidad del diseño, sea aplicable a otros gobiernos subnacionales, ministerios y a todas las entidades del Estado, e incluso en otros países de América Latina y el mundo.

La idea de acercarnos a la práctica de las políticas mediante el caso de la ciudad de Medellín nos permite exponer en un mismo libro todos los elementos teóricos del MADPP como un manual-guía para el diseño de políticas, con su respectiva aplicación comparativa a las sesenta y cinco políticas desarrolladas por un mismo nivel de gobierno (en este caso, la Alcaldía de Medellín). Esta coincidencia hace posible mostrar que el MADPP, más allá de ser un manual, es también un modelo para el diagnóstico sobre la calidad del diseño de las políticas públicas que permite comparar políticas, hacer análisis longitudinales en el tiempo, y que puede abarcar cualquier nivel de gobierno. En este sentido, el libro está escrito para guiar el diseño de las políticas, no tanto en el aula de clase o a manera de introducción, sino para guiar y acompañar el ejercicio avanzado de diseño que tiene lugar en las áreas técnicas del Estado. Es por esto por lo que, antes de entrar con más detalle en el modelo, consideramos necesario hacer una contextualización sobre el concepto del *diseño de políticas públicas*.

¿Cómo surgió el diseño de las políticas públicas?

El diseño de políticas públicas tuvo un primer momento de auge en los años ochenta en Estados Unidos, cuando empezaron a surgir los trabajos acerca de los instrumentos de las políticas (Linder & Peters, 1984), pues hasta ese entonces el énfasis se había puesto más en expandir el análisis *de* las políticas públicas, de los procesos de decisión, de las coaliciones y de los procesos políticos; pero no en un análisis *para* que los tomadores de decisiones tuvieran un mejor entendimiento de los problemas públicos y formularan mejores alternativas de solución (Peters, 2019). Por

⁶ Agradecemos el apoyo del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín (DAP) a este proyecto. A mediados de 2019, el DAP contrató al Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT para evaluar sus políticas mediante la metodología del MADPP, con lo cual se pudo poner a prueba la metodología patentada por la Universidad ante el Ministerio del Interior. Esto a su vez permitió seguir avanzando en el proyecto de hacer de esta metodología un instrumento para el uso de otros gobiernos y de toda la sociedad en general.

otro lado, buena parte del énfasis, en especial hacia el final de la década del setenta, también se concentró en el momento de la implementación y en las fallidas respuestas estatales desde la burocracia (Pressman & Wildavsky, 1973). En un principio, la literatura del diseño de políticas se asoció mucho al papel de sus respectivos instrumentos para lograr resolver los problemas públicos (Linder & Peters, 1984). Se puede decir que esta literatura logró avanzar en ampliar el instrumental del diseñador de políticas, expandiendo las posibilidades de diseño en la medida en que empieza a existir una caja de herramientas.

En tal sentido, Lester Salamon (2002) habla de instrumentos para *la nueva gobernanza*,⁷ denotando con ello el surgimiento de una nueva manera de resolver los problemas públicos con un instrumental ampliado con respecto al pasado. Esta nueva “caja de herramientas” incorporaba todos los cambios propuestos por la nueva economía institucional sobre las posibilidades de la externalización (Williamson, 2001) y por toda la ampliación de la economía pública sobre los fallos de mercado y sobre el nuevo rol del Estado en una economía de mercado (Stiglitz, 2003). A su vez, esta caja de herramientas se alineaba con las ideas de la *nueva gestión pública*, las cuales proponían que el Estado debía articular a otros actores de la sociedad para producir mejores resultados, de tal manera que su rol fuera el de dirigir las soluciones, más que el de implementarlas de forma directa (Osborne y Gaebler, 1994).

De esta manera, la regulación social y económica, los subsidios, la formación de mercados, las concesiones, el aseguramiento social con fines públicos y la contratación pública (para aumentar la oferta que el mercado por sí solo no provee) pasan a ser instrumentos clave para diseñar políticas sin depender siempre de la provisión directa del Estado. Con lo cual la caja de herramientas de los diseñadores de política se amplió, al sumarle a los mecanismos tradicionales los nuevos mecanismos de mercado ya mencionados. En este sentido, el diseño de instrumentos logró trascender la idea de que la única posibilidad del Estado para resolver los problemas era ofrecer bienes y servicios de manera directa por medio de instrumentos como las burocracias, las empresas públicas, las transferencias o los descuentos fiscales (Leyva y Tabares, 2015).

⁷ El título en inglés es *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*.

Esta ampliación contribuyó a la posibilidad de *diseñar*, pues el analista de políticas ahora no era solo un promotor de nuevas burocracias, un mero amplificador de plantas de cargos, sino un analista de soluciones (un *policy maker*), que tenía varias opciones a la mano. Esto le dio un giro a la profesión del diseñador de políticas para dejarlo en la misma posición de un arquitecto o un ingeniero civil, quienes pueden pensar en términos de diseños de soluciones frente a retos o problemas específicos. Se trataba de un nuevo tipo de profesión que debía entender la relación entre instrumentos específicos y los problemas estructurados como fallos de mercado, Estado y sociedad, lo cual se puede apreciar bien en muchos manuales de políticas públicas que privilegian este aspecto técnico (véase Weimer & Vining, 2011). En el gobierno por políticas, como apunta Aguilar Villanueva (2013): “Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de distintos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos” (p. 32).

En adición, los instrumentos y la perspectiva misma del diseño se ven ampliados por una mayor conciencia sobre el reto de los diseñadores de políticas a la hora de incidir en los receptores de las políticas (*policy takers*) mediante cambios comportamentales originados por los instrumentos (Howlett *et al.*, 2020). En este sentido, como lo señalan Bemelmans-Videc *et al.* (2011), la caja de herramientas pasa a explorar si lo que se requiere para resolver el problema son instrumentos asociados con incentivos (zanahoria), coerción y regulación (garrote), o información pública y cambios comportamentales (sermón). En ese orden de ideas, la provisión de información se convierte en uno de los instrumentos públicos que más importancia han tomado para poder lograr concretar los objetivos de una política en la actualidad.

Un paso más en la expansión del concepto de *diseño de políticas* toma lugar hacia 2010 cuando surge una nueva literatura que empieza a entender que el diseño de políticas no se debe limitar a vincular los problemas públicos con los instrumentos, pues también se deben incluir entre los elementos a tener en cuenta a los actores de la política (Peters, 2019). En breve, la idea es que el diseñador de política debe entender que trabaja en entornos politizados y con comunidades con expectativas e intereses específicos (Howlett, 2017, p. 22). Como lo señalan Leyva y Tabares

(2015), “alrededor de un subsidio, un programa de créditos o un fondo de becas, pueden existir cientos o miles de beneficiarios, cuyos modos de vida o trabajo dependen totalmente de la prolongación en el tiempo de estos instrumentos” (p. 276). En tal virtud, el diseñador debe leer estas realidades políticas para integrarlas a su ejercicio de diseño.

Es decir, en esta nueva adición al *diseño de políticas* no se puede ver al diseñador como un actor aislado y meramente técnico, que tiene total flexibilidad para cambiar instrumentos y para transformar los problemas públicos a su antojo (Howlett & Mukherjee, 2018b). Así, al entender el diseño como una actividad que está limitada por una trayectoria y unas relaciones de poder que le ponen límites, la actividad del diseñador consiste también en entender estas trayectorias para hacer ajustes, en el contexto de “un espacio de diseño restringido que ha sido alterado por los restos de los esfuerzos de políticas anteriores” (Howlett & Mukherjee, 2018b, p. 307), el cual contiene un conjunto de legados históricos y políticos que restringen su acción.⁸

Esto quiere decir que el diseño de políticas se da dentro de un subsistema o régimen de políticas (Howlett & Mukherjee, 2018b), concepto que permite entender que el espectro de las decisiones está limitado por la trayectoria ya recorrida, por las posiciones de los actores y por sus acumulados en términos de instrumentos, dominación de la implementación y definiciones de los problemas. Esto implica que “casi todas las situaciones de diseño están construidas sobre el legado de las decisiones pasadas, y muy pocos procesos de diseño de políticas son realmente nuevos” (Howlett & Mukherjee, 2018b, p. 307). Esa herencia previa limita la capacidad de los diseñadores dentro del gobierno para renovar las políticas, aunque también provee un legado de problemas públicos y de instrumentos que han sido exitosos y que por lo tanto se deberían mantener o que, al menos, resulta difícil cambiar.

El problema del diseñador, además de explorar las soluciones (instrumentos), consiste en analizar qué se debe mantener y qué se puede transformar. Esta comprensión de la senda de las políticas por parte del diseñador de políticas implica que su trabajo también pasa a incluir el análisis de los problemas públicos y su construcción narrativa (Majone, 1997).

⁸ Se puede entender este propósito en el contexto del institucionalismo histórico y del concepto de *path dependence* (Howlett & Mukherjee, 2018b).

El diseñador, en ocasiones, tiene que dedicarle una importante porción de su trabajo a cambiar la interpretación de los problemas públicos para poder transformar la manera como las comunidades alrededor de las políticas entienden las causas que afectan las situaciones problemáticas. En este sentido, se puede entender a los diseñadores como actores que llevan a cabo un ejercicio de argumentación y contraargumentación pública con múltiples interlocutores con los cuales es necesario construir confianza y respeto (Fischer, 2007). A la par, esa construcción narrativa ayuda a conservar lo que ha funcionado y a cambiar aquello que es necesario transformar, mediante un trabajo delicado que parte del uso de los datos y la evidencia, pero que realmente se debe entender como un ejercicio narrativo (Roe, 1994).

Esta unión entre el análisis de los problemas públicos y los instrumentos que los resuelven, en el marco de un subsistema o régimen de políticas, es lo que hoy se conoce como diseño de políticas. Esta lectura, que une la técnica con una concepción refinada de la política, es sumamente clave en el momento actual cuando la polarización política, el populismo y el resurgimiento de las grandes ideologías hacen necesario auspiciar una discusión normativa y de valores para llegar a acuerdos. Como se puede ver, diseñar políticas también implica realizar el ejercicio político de propiciar una conversación entre muchos actores y armar poco a poco ciertos consensos mínimos sobre los problemas públicos, de tal manera que se pueda actuar sobre ellos. A su vez, implica entender la viabilidad de efectuar ciertos cambios en la interpretación de los problemas y en sus instrumentos, a la vez que se suman apoyos a los cambios propuestos. Como lo explican Fontaine *et al.* (2019), “el diseño de políticas consiste en vincular valores, modelos de causalidad, de selección de instrumentos y de intervención en función de adoptar mejores decisiones de políticas”, de tal manera que estos diseños sean capaces de “alterar las dinámicas negativas de los sistemas sociales y económicos” (p. VIII).

En este orden de ideas, el objetivo del presente libro es acercar a quienes tienen la labor de estudiar, analizar o formular políticas públicas a la literatura académica de vanguardia, así como a la experiencia que la Universidad EAFIT ha acumulado durante la última década en este campo. Por lo tanto, el lector podrá encontrar una confluencia entre rigurosidad académica y conocimiento práctico que será de gran utilidad para profesores, funcionarios públicos, políticos electos, ciudadanos y para todo aquel que esté seriamente interesado en el mundo de la formulación de las

políticas públicas. En otras palabras, este es un libro para todo aquel que desee comprender el “arte de lo posible” en la solución de los problemas públicos que enfrentan las sociedades contemporáneas.

La construcción y aplicación del MADPP para el diseño de políticas públicas

El MADPP es un instrumento que permite guiar procesos de diseño y al mismo tiempo evaluarlos con una metodología diseñada para orientar a los *practitioners* o profesionales de las políticas. El modelo propone una guía técnica y metodológica que orienta la formulación, el seguimiento y la evaluación de los procesos de política pública. Este se desarrolla en 7 fases con 27 criterios (tabla 1.1) que, si bien se presentan de manera secuencial, tienen más un sentido lógico que cronológico. Esto implica que quienes diseñen las políticas deberán tener presente que se trata de un proceso iterativo de idas y vueltas, donde no se puede perder de vista la integralidad inherente a los procesos políticos, sociales, económicos y culturales en los que se enmarcan las políticas públicas.

Tabla 1.1 Las 7 fases y los 27 criterios del MADPP

Fases	Criterios
Problema público	Definición, uso de evidencia, causalidad, estructuración
Objetivos y metas	Identificación, coherencia interna, medición
Alternativas de solución	Identificación, contrastación, uso de evidencia, especificidad
Participación ciudadana	Existencia de participación ciudadana, propuesta de instancias de participación estructuradas, ciudadanía estructurada
Implementación	Mapeo hacia adelante, mapeo desde atrás, transversalización, definición de la implementación con el mercado y el tercer sector
Seguimiento	Seguimiento a la implementación de la política pública, seguimiento a los objetivos y las metas, metodología, línea de base, medición
Evaluación	Diseño de la evaluación, tipo de evaluación, metodología, realimentación y aprendizaje

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, para aquellas políticas que apenas comienzan su etapa de diseño, o para los funcionarios públicos que quieran reparar las que fueron diseñadas con estándares de calidad más bajos en el pasado, el MADPP también será una guía que permitirá optimizar los resultados de diseño. Como ya se mencionó, este modelo contiene un marco teórico y metodológico orientado a la evaluación de la calidad de los ejercicios de política pública que puede ser aplicado al diseño de políticas, y también al análisis y evaluación de todo el proceso de una política pública o de algunas de las fases que lo integran.

Partiendo de las 7 fases y los 27 criterios que integran el MADPP, el análisis de la calidad de las políticas públicas en términos de su diseño ha sido construido teniendo en cuenta el uso de rúbricas como método para la evaluación de los diseños.⁹ Las rúbricas son un sistema de evaluación cada vez más común en las universidades del país, pero quizás son un poco más exógenas al diseño de políticas. Como lo indican Hernández *et al.* (2016), las rúbricas son:

Instrumentos en los que se definen criterios y diferentes estándares que corresponden a niveles progresivos de ejecución de una tarea [...]. Algunos autores [...] se refieren a ellas como guías de puntuación que describen las características específicas del desempeño de un producto, proyecto o tarea en varios niveles de rendimiento o ejecución (p. 366).

La rúbrica permite medir de una forma objetiva los logros alcanzados en la formulación de una política. Así, este modelo de 7 dimensiones y 27 criterios sirve para evaluar el estado del diseño de una política pública y ponderar su rigurosidad técnica y metodológica con 4 niveles (óptimo, considerable, básico e insuficiente) que se aplican a todos los 27 criterios. Para llegar a esta calificación, el evaluador debe examinar los documentos generados en los estudios de la política, para así poder aplicar sobre estas evidencias los criterios incluidos en cada una de las dimensiones del MADPP. El modelo de rúbricas por dimensión y criterio también proporciona una metodología con la cual se puede comparar cada política con las demás en diferentes aspectos. Este tipo de mediciones arroja datos que hacen posi-

⁹ La rúbrica del MADPP se encuentra en el Anexo al final del libro. Por su parte, todos los capítulos incluyen los descriptores asociados a cada una de las siete fases.

ble delinear tipologías de problemas y efectuar un diagnóstico detallado, lo que le ayuda a cualquier institución pública a mejorar sus habilidades para la formulación de políticas.

Como ya se señaló, para facilitar la comprensión del MADPP se utiliza el caso de las políticas diseñadas en Medellín en los últimos veinte años.¹⁰ En el caso de Medellín, llegar a un número de 65 políticas no fue un proceso inmediato. En 2019, cuando se desarrolló el proyecto, el equipo de la Universidad EAFIT y el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Alcaldía de Medellín tuvieron que realizar un intenso proceso de búsqueda que implicó la revisión de más de 5000 páginas de información y la recolección de información primaria a partir de 23 entrevistas realizadas a funcionarios y funcionarias del DAP, lo que permitió obtener un mayor conocimiento de la operación y gestión técnica en materia de acompañamiento a la formulación, seguimiento y evaluación. Este ejercicio permitió identificar para el caso de Medellín las 65 políticas que se presentan en la tabla 1.2.

Tabla 1.2 Políticas públicas analizadas con el MADPP

Acuerdo	Política pública
N.º 54 de 2002	Educación ciudadana por una cultura de tránsito sin infracciones
N.º 39 de 2003	Pacto por la educación obligatoria
N.º 36 de 2004	Generación de ingresos
N.º 23 de 2005	Niños y niñas con capacidades excepcionales
N.º 05 de 2006	Penitenciaria y carcelaria
N.º 45 de 2006	Programa de conciliación y convivencia ciudadana

¹⁰ En Medellín se ha entendido el concepto de política pública desde una visión normativista, es decir, como un proceso de formalización de un problema público y de sus instrumentos y objetivos en un Acuerdo Municipal que permita trascender los períodos de gobierno, más allá de la lógica tradicional de la planeación por programas y proyectos (planes de desarrollo). Claramente, esta definición que se construye desde la observación empírica no se corresponde del todo con la literatura académica de las políticas públicas. Aun así, lo que busca esta definición es establecer términos de comparación con otras ciudades del país y sus respectivos procesos de política pública. Estas comparaciones serían de suma utilidad práctica para identificar, analizar y mejorar los procesos de política pública en el orden subnacional.

Acuerdo	Política pública
N.º 54 de 2006	Motociclistas
N.º 84 de 2006	Protección y atención integral a la infancia y la adolescencia
N.º 03 de 2007	Morbimortalidad por causas cardio-cerebro-vasculares
N.º 06 de 2007	Plan desarme en Medellín
N.º 46 de 2007	Residuos sólidos
N.º 49 de 2007	Desplazamiento forzado
N.º 39 de 2008	Laderas
N.º 34 de 2009	Enanismo
N.º 78 de 2009	Prevención y atención a las víctimas de la trata de personas
N.º 86 de 2009	Discapacidad
N.º 68 de 2010	Internet y tecnologías de la información y comunicación
N.º 05 de 2011	Salud mental y adicciones
N.º 08 de 2011	Diversidad sexual e identidades de género
N.º 20 de 2011	Prevención y atención de las violencias sexuales
N.º 23 de 2011	Prevención del embarazo infantil y adolescente
N.º 26 de 2011	Cooperación internacional
N.º 38 de 2011	Artesano productor
N.º 36 de 2011	Transversalización del enfoque de género
N.º 50 de 2011	Cultura viva comunitaria
N.º 53 de 2011	Voluntariado
N.º 55 de 2011	Desarrollo empresarial
N.º 08 de 2012	Envejecimiento y vejez
N.º 23 de 2012	Ciudad verde y sostenible
N.º 24 de 2012	Ciencia, tecnología e innovación
N.º 45 de 2012	Educación ambiental
N.º 64 de 2013	Trabajo decente
N.º 65 de 2013	Desarrollo rural
N.º 73 de 2013	Medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos
N.º 77 de 2013	Semilleros infantiles
N.º 78 de 2013	Turismo corporativo
N.º 89 de 2013	Enseñanza de lenguas extranjeras
N.º 90 de 2013	Cáncer
N.º 100 de 2013	Seguridad y soberanía alimentaria y nutricional
N.º 10 de 2014	Biodiversidad
N.º 19 de 2014	Juventud

Acuerdo	Política pública
N.º 35 de 2014	Innovación y emprendimiento social
N.º 42 de 2014	Venteros ambulantes
N.º 14 de 2015	Museales
N.º 19 de 2015	Maestros y maestras
N.º 21 de 2015	Seguridad y convivencia
N.º 22 de 2015	Sector audiovisual y cinematográfico
N.º 23 de 2015	Bibliotecas públicas
N.º 24 de 2015	Habitantes de la calle
N.º 25 de 2015	Salud bucal
N.º 27 de 2015	Cuidadores/as
N.º 38 de 2015	Estímulos al arte y la cultura
N.º 52 de 2015	Organizaciones sociales de la sociedad civil
N.º 54 de 2015	Primera infancia y el programa Buen Comienzo
N.º 56 de 2015	Población afrodescendiente
N.º 09 de 2016	Protección integral de la fauna
N.º 18 de 2016	Primer empleo
N.º 49 de 2016	Inquilinatos
N.º 22 de 2017	Familia
N.º 24 de 2017	Economía social y solidaria
N.º 54 de 2017	Turismo
N.º 64 de 2017	Cultura D: deporte, recreación y actividad física
N.º 74 de 2017	Desarrollo económico
N.º 75 de 2017	Cultura del fútbol
N.º 102 de 2018	Género

Fuente: Elaboración propia.

Una vez estuvo claro el número de políticas desarrolladas desde 2002 hasta 2018, fue necesario recolectar aún más información para que los equipos específicos que analizaron cada dimensión y criterio procedieran a efectuar las evaluaciones respectivas. Con esta información se elaboró el documento de caracterización de las 65 políticas con la rúbrica del MADPP. Las políticas públicas analizadas se clasificaron en los niveles óptimo (4.0), considerable (3.0 / 3.9), básico (2.0 / 2.9) e insuficiente (1.0 / 1.9), de acuerdo con los criterios definidos para cada una de las dimensiones.

Para ello se revisaron en profundidad todos los documentos asociados y el contenido de estos se clasificó en la rúbrica, dándole una calificación de 1 a 4 a los criterios en cada una de las siete fases. Sumado a ello, se indicaron las evidencias que sustentaran cada una de las calificaciones, las fuentes y las observaciones generales en los casos en los que fuera necesario.

En la tabla 1.3 se presenta la escala de la rúbrica del MADPP con sus respectivos descriptores para la fase de problema público y su criterio de definición.

Tabla 1.3 Rúbrica del criterio de definición en la fase de problema público

Fase / criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Problema público / definición	Define explícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Es posible inferir implícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Se habla de una situación problemática vaga y general que podría intervenir.	Se formula un decálogo de buenas intenciones para la ciudad, pero no se establece un problema público.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Como se puede observar, una política pública óptima (4.0) es la que define explícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir. Así mismo, de manera decreciente, una política pública es considerable (3.0 / 3.9) si es posible inferir de manera implícita el problema o los problemas públicos que pretende intervenir. Y en un nivel básico (2.0 / 3.0) se encuentran las políticas en las que se habla de una situación problemática vaga y general que podría intervenir. Por último, una política pública es insuficiente (1.0 / 2.0) en el criterio de definición de la fase de problema público si apenas se limita a formular un decálogo de buenas intenciones para la ciudad, pero sin establecer un problema público.

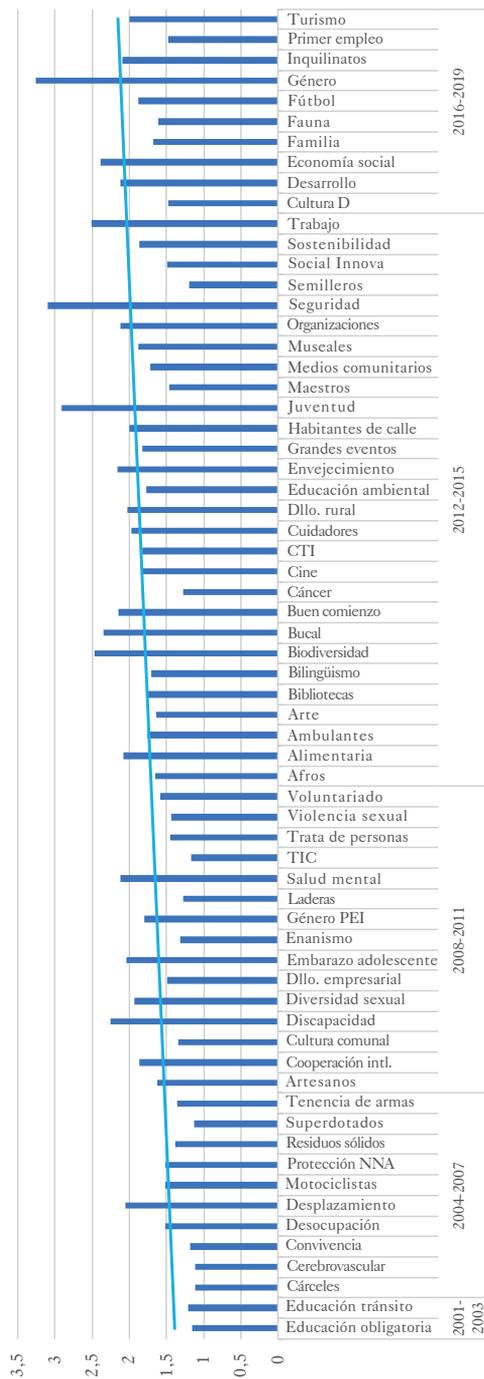
Ahora bien, con el propósito de presentarle la información al lector de una manera ordenada y práctica, cada capítulo del libro cuenta con dos secciones: la primera está orientada a brindar claridad conceptual

sobre cada una de las dimensiones del MADPP, seguida de una sección práctica que evidencia cómo se implementó la rúbrica para el Municipio de Medellín, con su respectivo análisis.

El análisis completo de las 65 políticas con el MADPP permitió hacer muchas visualizaciones gráficas novedosas, dada la gran cantidad de datos obtenidos. Entre ellas, una de las que más llama la atención es la línea de evolución histórica en la calidad del diseño de las políticas. Como se puede constatar en el gráfico 1.1, las 65 políticas públicas presentan un crecimiento promedio positivo en su calificación general (resultado a su vez del promedio simple de los 45 criterios con igual ponderación), lo que indica una mejoría técnica en el proceso de formulación de políticas en la ciudad de Medellín. No obstante, dicho gráfico también deja ver que existen políticas, aun en períodos muy recientes, que están por debajo de la línea de conocimiento “común” a toda la Alcaldía de Medellín. En particular, es importante señalar que este progreso no es generalizado a todas las políticas. Existen, de hecho, políticas muy recientes que cuentan con un mal diseño de origen. Esto ilustra que, si bien se podría decir que con el tiempo las políticas han ido mejorando, dicho mejoramiento tiene una variación muy alta, con picos bajos que permanecen.

A su vez, el gráfico 1.1 muestra que existen políticas como las de seguridad, juventud o equidad de género que, dada su calificación, evidencian que existen sectores de alta calidad técnica. Este tipo de análisis le puede facilitar a la Alcaldía de Medellín establecer un programa para reparar las “malas” políticas, y para capacitar en las áreas más débiles a los funcionarios y contratistas a partir de las competencias fuertes que ya posee en áreas específicas.

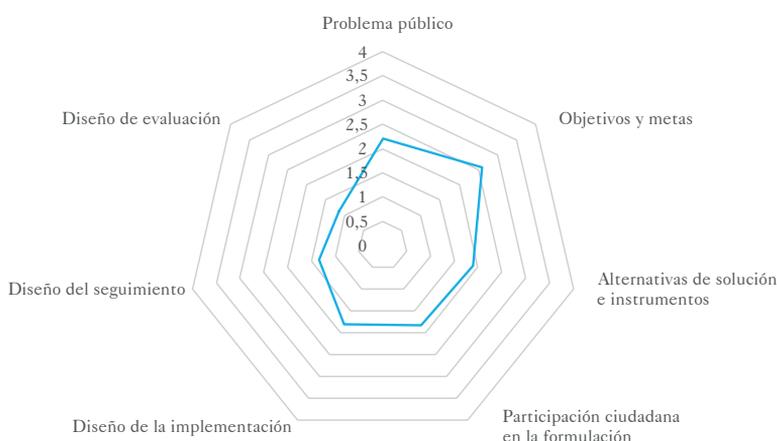
Gráfico 1.1 Promedio de calificaciones 2001-2019



Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, la aplicación del MADPP permitió identificar aspectos por mejorar en la calidad técnica del proceso de diseño de políticas. Por ejemplo, la poca especificación de las relaciones causales del problema público, la poca y a veces nula coherencia interna entre el problema, los objetivos y las alternativas de solución, y las carencias de algunas políticas que se formulan sin un diseño de la implementación, del seguimiento y de la evaluación. En general, como se observa en el gráfico 1.2, las fases que deben mejorar más en su diseño son las de (1) problema público, (2) diseño del seguimiento y (3) diseño de la evaluación. Es decir, si bien las políticas de la ciudad son relativamente fuertes a la hora de definir objetivos, metas e instrumentos, no lo son tanto cuando explican las relaciones causales de base que buscan intervenir para resolver los problemas en cuestión. Por la misma razón, tampoco son fuertes a la hora de examinar el impacto en las relaciones causales que se pretendían intervenir, asunto que se refleja en el hecho de que el seguimiento a las políticas sigue siendo mayoritariamente de producto y no de impacto. Todas estas características reflejan la permanencia del legado de la época del trabajo por proyectos (planeación tradicional) y la gran dificultad que se ha tenido en el avance de la cultura del diseño por políticas públicas.

Gráfico 1.2 Calificaciones promedio en las 7 etapas incluidas en el diseño de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Evidencias y recomendaciones para la aplicación del MADPP

Una hipótesis factible para explicar esta alta variación en las dimensiones que denotan la calidad del diseño tiene que ver con la realización o no de un proceso de acompañamiento a cada política por parte del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Alcaldía de Medellín. Cabe resaltar que, en el caso de Medellín, el acompañamiento centralizado del DAP a las distintas áreas que formulan políticas se ha implementado y reglamentado desde el año 2017. Esto implica que, durante la mayor parte del período analizado, los ejercicios de política pública no contaron con el acompañamiento del DAP ni con la existencia de un protocolo básico de calidad ni de un concepto técnico que les señalara unos mínimos requeridos en el proceso de diseño de las políticas. Además, todavía existen muchas políticas públicas que se diseñan sin un acompañamiento del DAP, ya que ese proceso aún no es obligatorio. Igualmente, existen diferencias en la calidad del diseño dependiendo del origen de la iniciativa, dado que en Medellín el Concejo de la ciudad tiene la facultad de formular políticas sin que estas tengan que pasar por un filtro técnico ni tengan que acogerse a los conceptos de Planeación, Hacienda o la Secretaría General.

De hecho, la aplicación del MADPP permitió constatar un hecho relevante para aquellos interesados en la administración pública que creen en el importante papel de las burocracias. En este sentido, es importante resaltar que, al desagregar las políticas según la existencia del acompañamiento, este promedio aumenta a favor de aquellas políticas que en realidad sí contaron con acompañamiento del DAP, por lo que podría afirmarse que la calidad técnica se relaciona con el acompañamiento en el proceso de diseño por parte de funcionarios públicos capacitados. Esto deja la enseñanza de que se debe seguir mejorando el servicio de acompañamiento del DAP y que se debe universalizar su prestación a todas las políticas públicas.

En términos generales la aplicación del MADPP a las 65 políticas desarrolladas por la Alcaldía de Medellín evidencia que, si bien en los últimos veinte años hubo un progreso en términos de los ejercicios de política pública que se han realizado, la Alcaldía debe trabajar para mejorar la calidad del diseño de las políticas públicas de la ciudad. No obstante, es importante advertir que estos resultados se deben entender en el marco

de un cambio de época. A primera vista, las notas pueden resultar poco satisfactorias. Sin embargo, estas se deben analizar con una lógica especial y mirarlas con cuidado. Los resultados reflejan que estamos saliendo de una época en la que las políticas se podían hacer de manera muy general, como incrementos de cobertura y ofertas generales de servicios, sin la necesidad específica de un diseño profundo. Por ello, las calificaciones en realidad no se pueden juzgar como bajas, sino como adecuadas a las necesidades de políticas generalistas, en el marco de un Estado precario que apenas hace veinte años empezó a expandir sus servicios.

Hoy en día, en la década que va de 2020 a 2030 la ciudad cuenta con un escenario muy diferente. Muchos servicios públicos se han universalizado y los problemas son cada vez más específicos. En cierto modo, ya no basta simplemente con expandir coberturas, sino que es necesario entender los problemas públicos que aún hoy dificultan mejorar la calidad de la educación, disminuir la pobreza monetaria extrema, acabar con la mendicidad indígena o erradicar la violencia intrafamiliar. Todos estos asuntos son problemas de política pública de naturaleza compleja que no se pueden solucionar construyendo más edificios o dando subsidios básicos, sino que requieren esfuerzos multidisciplinarios y acciones de varias organizaciones para poder resolverlos, lo cual solo se puede lograr con un buen diseño de las políticas públicas. Por ello, la premisa que anima a este libro es que estamos entrando en una nueva época en la que se requiere un mejor diseño de las políticas debido a la mayor complejidad de los problemas, razón por la cual este trabajo es una contribución fundamental para proyectar las políticas públicas en ese contexto de cambio. En síntesis, las notas bajas, más que una calificación respecto al pasado, reflejan la necesidad de un cambio hacia el futuro.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.). (2013). Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (3.ª ed., pp. 15-74). Miguel Ángel Porrúa.

Álvarez Ossa, L., Gallego, L., Olaya, A. y Leyva, S. (Eds.). (2018). *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>

- Bemelmans-Videc, M., Rist, R., & Vedung, E. (Eds.). (2011). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. Transaction Publishers.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.
- Casas-Casas, A. y Giraldo Ramírez, J. (2015). *Seguridad y convivencia en Medellín: Aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*. Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3CU3rAu>
- Centeno, J. P. (2019). Textos tipo manual para la enseñanza de las políticas públicas en Colombia: un caso de estudio. *OPERA*, (25), 159-183. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.09>
- Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Routledge.
- Echeverri Álvarez, J. y Gallego Moscoso, L. (2019). *Cultura ciudadana: Reflexiones y experiencias de ciudad*. Alcaldía de Medellín. <https://bit.ly/3KUUauI>
- Fischer, F. (2007). Deliberative policy analysis as practical reason: Integrating empirical and normative arguments. En F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 125-223). Routledge.
- Fontaine, G., Hernández-Luis, A., Rodrigues de Caires, C. M. y Milán Paradela, T. (2019). Presentación del dossier: el diseño de políticas públicas para el desarrollo. *Cuadernos del Cendes*, 36(102), VII-XII. <https://bit.ly/3tpgxm9>
- Gallego, L., Zapata, P., Agudelo, J. D., Cermeño, S., Murcia, D., Narváez, M., Quintero, S. y Sánchez, C. (2019). *Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3wmpkqU>
- Hernández-Mosqueda, J. S., Tobón-Tobón, S. y Guerrero-Rosas, G. (2016). Hacia una evaluación integral del desempeño: las rúbricas socioformativas. *Revista Ra Ximhai*, 12(6), 359-376. <https://www.redalyc.org/pdf/461/46148194025.pdf>
- Howlett, M. (2017). The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choices. *ICPP III, June 28-30, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore*. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/593b81c26537f.pdf>
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Routledge.

- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2017). Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process. En *Handbook of Policy Formulation* (pp. 3-22). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784719326.00006>
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018a). Introduction. The importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. En *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 3-19). Routledge.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018b). Policy Design and Non-Design – A Continuum of Formulation Modalities. En *Routledge Handbook of Policy Design* (pp. 305-315). Routledge. <https://bit.ly/3r9pzCm>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Capano, G. (2020). Policy-Makers, Policy-Takers and Policy Tools: Dealing with Behaviourial Issues in Policy Design. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 487-497. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1774367>
- Leyva, S. (Ed.). (2015). *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación*. Alcaldía de Medellín y Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>
- Leyva, S. y Tabares-Cifuentes, J. (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación* (pp. 270-301). Alcaldía de Medellín y Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>
- Leyva, S., Agudelo, L., Olaya, A. y Rojas, D. (2019). *Modelo del Centro de Análisis Político Universidad EAFIT para el análisis de políticas* (Patente colombiana N.º 10-874-258). Ministerio del Interior de Colombia.
- Linder, S., & Peters, G. (1984). From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259. <https://www.jstor.org/stable/3998318>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (E. L. Suárez, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas* (F. Morata, Trad.). Ariel.
- Mintrom, M. (2012). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford University Press.
- Ordóñez-Matamoros, G. (Dir.). (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (M. A. Galmarini y F. Pardo Gella, Trads.). Paidós.

- Patton, C., Sawicki, D., & Clark, J. (2016). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Routledge.
- Peters, G. (2018). The logic of policy design. En *Policy Problems and Policy Design: New Horizons in Public Policy* (pp. 1-34). Edward Elgar Publishing.
- Peters, G. (2019). Las promesas del diseño de políticas públicas. *Cuadernos del Cendes*, 36(102), 1-12.
http://190.169.30.98/ojs/index.php/rev_cc/article/view/20042
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. Duke University Press.
- Roth Deubel, A-N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Roth Deubel, A-N. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, (49), 260-283. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a14>
- Salamon, L. (Ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Sanabria-Pulido, P., & Rubaii, N. (Eds.). (2020). *Policy Analysis in Colombia*. Bristol University Press.
- Stiglitz, J. (2003). *La economía del sector público* (E. Rabasco y L. Toharia, Trads.). Antoni Bosch.
- Stone, D. A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3.^a ed.). W. W. Norton & Company.
- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The advocacy coalition framework: An approach for the comparative analysis of contentious policy issues. En G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 15-34). Palgrave Macmillan.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5.^a ed.). Pearson Prentice Hall.
- Williamson, O. (2001). La nueva economía institucional: balance y perspectivas. *Revista BCV*, 15(1), 6-34. <https://bit.ly/3wkM3Dw>

Capítulo 2

La definición y estructuración del problema público

Andrés Olaya y Laura Gallego

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch2>

La primera fase en el proceso del diseño de políticas públicas consiste en definir y estructurar adecuadamente el problema público que las autoridades gubernamentales pretenden intervenir. Esta es una fase decisiva porque la definición inicial de un problema tiene una fuerte influencia sobre la trayectoria futura de cualquier política pública (Mintrom, 2012). Cuando no se define ni estructura de forma adecuada el problema público, la política corre los riesgos de establecer objetivos y metas tan vagas y ambiguas que son imposibles de medir en el tiempo, diseñar alternativas de solución incoherentes e ineficaces para resolver el problema público, suscitar confusiones a la hora de implementar la política pública y, por último, imposibilitar la evaluación de sus resultados e impactos.

Lo anterior implica que el éxito o fracaso en el diseño de una política pública dependerá de, al menos, los siguientes cuatro grandes criterios:

- 1) Qué tan claro y explícito esté definido el problema público.¹
- 2) La calidad de la información y la evidencia que se utilice para justificarlo.
- 3) Un adecuado establecimiento de su lógica causal.
- 4) Una estructuración ordenada del problema que lo haga susceptible de ser intervenido mediante una política pública.

En este capítulo se explican los criterios del MADPP para la fase de definición y estructuración del problema público. Su objetivo principal es presentarle al lector una guía útil y detallada sobre cómo emprender con éxito la primera fase de la formulación de una política pública, evitando los escollos más comunes que se presentan en esta. La importancia de esta primera fase radica en que, como lo señala Anderson, “elaborar [*diseñar*]

¹ De acuerdo con Garraud (2009), “la manera como un problema se construye condiciona las formas que son pensables para considerarlo y tratarlo” (p. 61).

una política no significa únicamente resolver problemas; significa también construirlos” (citado en Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 77). Esto implica que los analistas y formuladores de políticas deben desarrollar un conjunto de habilidades que les permitan comprender los factores técnicos, pero también políticos, de la formulación de las políticas públicas.

La definición de un problema público

El primer criterio del MADPP es el de la definición del problema; este implica que cualquier formulador de política pueda responder clara y directamente a la pregunta de ¿cuál es el problema público de la política pública? Desde el sentido común, se considera que el diseño de políticas públicas pretende aprovechar una oportunidad de mejora o solventar alguna situación considerada socialmente como problemática. Sin embargo, el sentido común no siempre es acertado porque los problemas públicos no están predefinidos, sino que deben ser construidos por el analista de políticas públicas. En otras palabras, “los problemas públicos no existen ‘ahí fuera’, no son entidades objetivas por derecho propio, sino que son construcciones analíticas” (Dery, 2000, p. 40).² Esto significa que los problemas públicos no existen por sí mismos, como hechos objetivos de la naturaleza; son más bien construcciones subjetivas de individuos o grupos –formuladores de políticas– que evalúan su contexto y lo traducen, en función de sus necesidades e intereses, en problemáticas que requieren la intervención de las autoridades gubernamentales (Dunn, 2008; Montecinos, 2007; Peters, 2018).

Por ejemplo, *a nivel internacional*, durante la revolución industrial de mediados del siglo XIX el trabajo infantil no era considerado un problema público como tal, y era común ver a los niños trabajando en las fábricas de ciudades como Birmingham o Liverpool en Inglaterra. Sin embargo, en el siglo XX esta misma situación empezó a ser juzgada como problemática y a ser objeto de intervención por parte del Estado. *A nivel nacional*, la distribución histórica de la tierra para la agricultura entre los campesinos y los latifundistas no fue considerado un problema público hasta principios de los años sesenta del siglo XX con el surgimiento de nuevas ideas sobre la reforma agraria en Colombia.

² Las traducciones de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

A nivel local, el crecimiento del parque automotor en el Valle de Aburrá no fue considerado un problema público que requiriera la intervención de las autoridades gubernamentales hasta finales del siglo xx y, sobre todo, durante el siglo xxi.

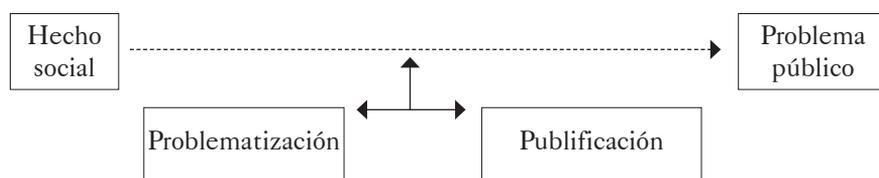
Si bien los anteriores ejemplos representan un cambio de opinión o percepción generalizado por parte de la sociedad, existen otros temas mucho más conflictivos en los que no existe una percepción generalizada, como el aborto, la eutanasia, el porte de armas de fuego o la energía nuclear. En estos temas más conflictivos, la construcción del problema público puede llevar a la formulación de distintas políticas de acuerdo con los valores y las posiciones políticas que se tengan, lo que implica que el problema no es igual a los hechos que lo constituyen, sino que involucra también las propias condiciones subjetivas y políticas de los formuladores de política.

Para que un problema público sea considerado como tal por la sociedad y los gobiernos es necesario que un *hecho social*, con ninguna connotación positiva o negativa, sea transformado en un problema público. Un primer momento es la problematización, esto es, la construcción de una brecha entre el *ser* y el *deber ser*; es decir, entre una situación inicial y una situación ideal. De este modo, se toma conciencia sobre la necesidad de *hacer algo* para alcanzar el estado deseado (los objetivos y las metas de una política pública). En algunas ocasiones, a pesar de la existencia de una situación ideal, esta es imposible de alcanzar porque aún no existen los medios físicos o tecnológicos necesarios para lograrla (por ejemplo, la descarbonización de la economía). En tales casos, hablamos simplemente de condiciones sociales con las que, gústenos o no, debemos vivir.

Un ejemplo de esas condiciones sociales es el siguiente: “[Antes de] que el Dr. Jonas Salk y otros científicos [desarrollaran] la vacuna contra la poliomielitis, millones de niños y sus padres vivían con miedo a esta enfermedad paralizante. Sin la vacuna antipoliomielítica, esta enfermedad parecía ser una *condición social* sobre la que poco se podía hacer [...]. Pero la poliomielitis se convirtió en un problema mucho más manejable una vez que la vacuna contra la polio estuvo disponible. Los gobiernos –en particular, los funcionarios de salud pública– respondieron alentando o proporcionando directamente la vacuna contra la polio a los niños” (Birkland, 2015, p. 189).

En un segundo momento, es importante que ese *debemos hacer algo al respecto* que surge cuando se crea un problema público, sea asumido por las autoridades gubernamentales, es decir, que se dé la *publicación* de un problema que anteriormente se consideraba privado. De este modo, el problema “se convierte en un asunto político a partir del momento en que la solución que es considerada atañe al poder público [...] al momento que una autoridad pública se apropia del tema y lo inscribe en su agenda” (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 80). Por ejemplo, la enfermedad del sida no se consideró un problema *público* hasta que los gobiernos tuvieron la capacidad de calificarla, codificarla y traducirla al lenguaje político para ser tratada por los aparatos administrativos del Estado (Sheppard, 2009, p. 360).

Gráfico 2.1 El paso de un hecho social a un problema público

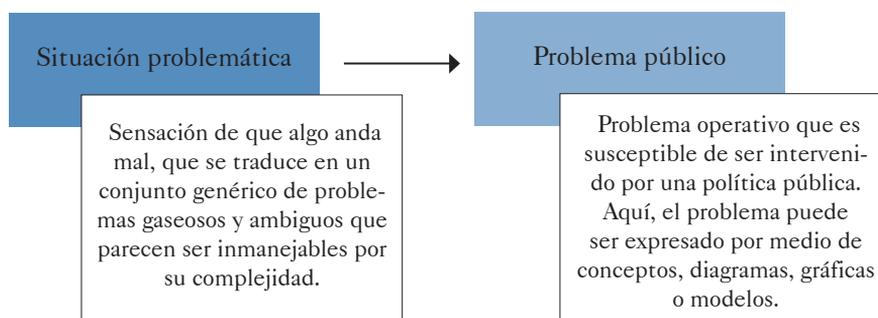


Fuente: Elaboración propia.

Además de lo anterior, es importante reconocer que “cada problema interactúa con otros problemas y es, por lo tanto, parte de un sistema de problemas interrelacionados, un sistema de problemas” (Peters, 2018, p. 37). En el mundo real de la formulación de políticas públicas nos enfrentamos entonces a una situación caótica, esto es, a un conjunto de problemas conectados entre sí de manera desordenada y compleja. A partir de este punto, el reto consiste en transformar ese conjunto de preocupaciones difusas, nebulosas, ambiguas, que parecen inmanejablemente grandes, en uno o varios problemas públicos definidos y estructurados que puedan ser intervenidos por una o varias autoridades gubernamentales.³

³ En cualquier caso, es necesario que, en efecto, “exista una definición precisa del problema público, sin esto, no se puede hablar estrictamente de una política pública” (Montecinos, 2007, p. 328).

Gráfico 2.2 Diferencias entre una situación problemática y un problema público estructurado



Fuente: Elaboración propia.

Una de las situaciones que se deben evitar en cualquier política es la de la ausencia de un problema público definido y estructurado. La razón es que, cuando esto sucede, es habitual que se construya algo similar a un decálogo de buenas intenciones para justificar acciones aleatorias y descoordinadas de las autoridades gubernamentales. En tal situación, no es posible hablar estrictamente de una política pública porque, en realidad, no existe un problema público a intervenir. Para la formulación de una política se necesita entonces, por un lado, una definición aceptable del problema que permita construir acuerdos políticos sobre la interpretación de los hechos en uno o varios problemas públicos por parte de los diferentes actores involucrados o *stakeholders*. Por otro lado, se necesita que el problema tenga una definición operativa que permita la acción gubernamental de manera estructurada y ordenada. En otras palabras, se debe garantizar en el diseño de una política que exista un problema que *deba* ser resuelto y que, de acuerdo con los recursos y capacidades disponibles, *pueda* ser solucionado (Montecinos, 2007).

El caso de las *políticas públicas sociales dirigidas a poblaciones específicas* (juventud, niñez, mujeres, LGBTI, indígenas, entre otras) es un ejemplo de problemas públicos que son difíciles de estructurar. Los y las jóvenes, por ejemplo, no enfrentan un solo problema público en sentido estricto, sino que, por el contrario, afrontan varios problemas simultáneos relacionados con la salud, la seguridad, la participación política, el empleo o la educación. Esto implica que la estructuración del problema se debe

realizar dividiendo y subdividiendo el problema en diferentes aspectos puntuales que sean susceptibles de intervenir con una política pública.

Para saber si nos encontramos frente a una situación problemática difusa y mal diseñada, en lugar de un problema público estructurado, vale la pena responder algunas de las siguientes preguntas:

- 1) ¿Es posible explicar ágil y brevemente el problema público a cualquier persona que no sea experta en el tema?
- 2) ¿Está claro qué es lo que causa insatisfacción y qué es lo que debería resolverse?
- 3) ¿Hay un acuerdo político sobre la interpretación del problema?
- 4) ¿Es posible agrupar o desagrupar ese problema en diferentes partes para hacerlo más manejable?
- 5) ¿Tiene el gobierno local, departamental o nacional la responsabilidad y la capacidad real de resolver ese problema?

Dado lo anterior, la siguiente rúbrica del MADPP presenta el modo en el que los analistas y formuladores de políticas pueden definir un problema público de manera óptima, considerable, básica o insuficiente.

Rúbrica 2.1 Criterio de la definición del problema público

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Definición	Define explícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Es posible inferir implícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Se habla de una situación problemática vaga y general que podría intervenir.	Se formula un decálogo de buenas intenciones para la ciudad, pero no se establece un problema público.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

El uso de evidencia

Además de definir de forma adecuada un problema público, también es necesario contar con información relevante y evidencia cuantitativa y cualitativa confiable que permita conocer la naturaleza del problema, sus dimensiones, su magnitud, sus causas, su duración, sus dinámicas, sus consecuencias y quiénes están siendo afectados. En este orden de ideas, el segundo criterio del MADPP es el uso de evidencia, pues resulta indispensable documentarse lo más amplia y suficientemente posible sobre el problema definido que se pretende intervenir. De hecho, Weimer y Vining (2011) aseguran que “muy pocos problemas de política pública son realmente únicos. Invariablemente, existe alguna información disponible en alguna parte que te puede ayudar con algún aspecto del análisis para las políticas públicas que estés realizando” (p. 325). Esta información disponible le ayudará a los formuladores de la política a entender mejor los matices y contornos del problema público, a delimitarlo, a darle forma y a hacerlo más manejable para las autoridades gubernamentales.

Por lo general, en el mundo de la evidencia cuantitativa para las políticas públicas se trabaja con indicadores económicos y sociales que miden las tendencias de la economía y la sociedad, respectivamente (por ejemplo, en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística). Estos indicadores se utilizan como medidas operacionales del problema que “no solo afectan la sensación que tienen las personas sobre [este], sino que también nos permiten monitorear cambios sustantivos en los diferentes aspectos del problema” (McRae, 1985, p. 41). Comúnmente, cada sector administrativo o subsistema de política pública (salud, educación, medio ambiente, energía, trabajo, entre otros) cuenta con su propio conjunto de indicadores a nivel internacional, nacional, departamental y local que es necesario tener en cuenta para la definición del problema público.⁴ El valor agregado de identificar un conjunto de indicadores en esta fase es que no solo será posible comparar la evolución del problema en el tiempo, sino también con otras jurisdicciones político-administrativas que enfrenten problemas públicos similares.

⁴ Si se cuenta con los datos, aquí es importante mostrar el problema público por medio de estadísticas descriptivas y series de tiempo.

Tabla 2.1 Ejemplos de indicadores económicos y sociales en diferentes niveles de gobierno y sectores administrativos

Sector	Nivel	Internacional	Nacional	Departamental	Local
Educación		Cobertura total en educación primaria.	Número de años promedio de educación.	Cobertura neta de educación inicial.	Puntaje promedio en pruebas estandarizadas.
Trabajo		Población económica activa (PEA) desagregada por sexo.	Distribución del tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre hombres y mujeres.	Segregación ocupacional horizontal entre hombres y mujeres.	Brecha salarial de género.
Cualquier otro sector administrativo (Salud, vivienda, seguridad...)					

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, a la hora de definir el problema público no siempre es posible contar con el escenario ideal durante un proceso de formulación de políticas públicas. En primer lugar, allí donde no exista una cultura sobre la importancia de la información y la evidencia, es probable que los problemas públicos se sustenten en anécdotas personales, supuestos, prejuicios, lugares comunes o conveniencias electorales. En segundo lugar, es probable que no siempre existan mediciones sobre todos los problemas públicos, pues en algunos casos el hecho de decidir empezar a medir un fenómeno es, en sí misma, una decisión de política pública (Stone, 2012).

Debido al costo y a la dificultad de recabar información adicional, el mejor escenario es utilizar los indicadores que actualmente cuentan con mediciones regulares para tener medidas operacionales del problema. Además, la utilización de indicadores ya existentes y regulares permite la comparación con otras jurisdicciones y la trazabilidad en el tiempo. Aun así, existen casos en los que iniciar las mediciones de manera regular hace

parte de las mismas alternativas de solución de la política pública debido a la falta de información sobre los problemas que se desean resolver.

También, existen casos en los que es difícil conocer con exactitud los datos y es necesario trabajar con cifras y variables aproximadas. Por ejemplo, en el marco de economías criminales, el contrabando, el narcotráfico, la trata de personas o el lavado de activos son algunos de estos casos. En tercer lugar, es probable que los datos e indicadores existentes no capten con precisión un problema público. Por ejemplo, la violencia intrafamiliar solamente se conoce por las denuncias que reciben las autoridades gubernamentales, pero estas no siempre reflejan todos los casos existentes, pues puede existir un subregistro y el aumento de las denuncias no significaría necesariamente un aumento de los casos. Por estas razones, los formuladores de política pública deberán tomar decisiones justificadas sobre los indicadores que se eligen, cómo y por qué se eligen y cuáles se dejarán por fuera. En este punto, la información y la evidencia que se seleccione y analice para sustentar el problema público determinará la calidad de su definición. En ausencia de todo tipo de evidencias, no será posible sustentar el problema más allá de algunas anécdotas, supuestos o lugares comunes, como se observa en la rúbrica 2.2.

Rúbrica 2.2 Criterio del uso de evidencia para el problema público

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Uso de evidencia	El problema se sustenta en evidencia empírica y fuentes primarias enfocadas en la política específica.	El problema se sustenta en evidencia empírica de fuentes oficiales y secundarias.	El problema se sustenta en algún tipo de evidencia aleatoria y desconectada.	El problema se sustenta en anécdotas, supuestos y lugares comunes.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

La lógica causal en la definición del problema

Una vez se tiene clara la definición del problema público y las principales evidencias para sustentarlo, es importante entender las relaciones entre

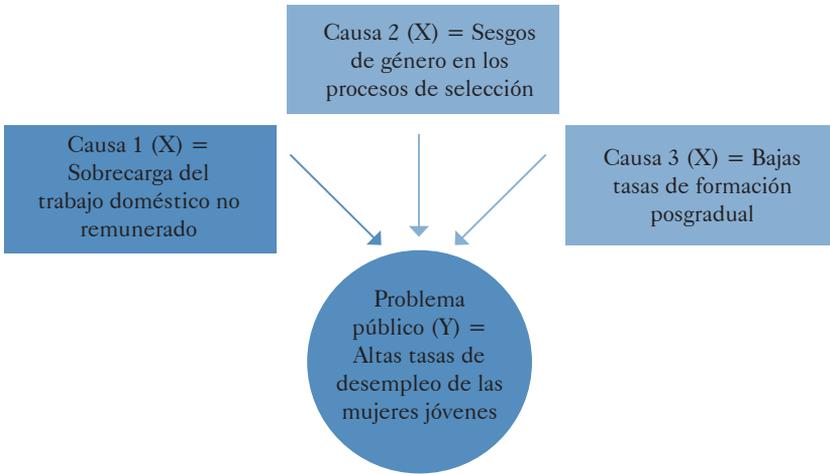
las causas y el problema como tal, que no es otra cosa que la presencia de una teoría causal. Esta teoría consiste en identificar y separar las causas de las consecuencias del problema público para poder construir alternativas de solución más precisas que ayuden a aumentar la eficacia y eficiencia de los formuladores de políticas públicas. Como lo explica Aguilar Villanueva (2009):

[...] el foco de atención de la disciplina y profesión de las Políticas Públicas es *el análisis causal*, que se desdobra en *eficacia social y eficiencia económica*. El análisis implica básicamente dos operaciones: la primera consiste en definir con precisión las realidades empíricas específicas que integran la situación social deseada, que ha sido establecida como objetivo de la acción del gobierno, mientras la segunda operación consiste en definir con base en información, razonamiento y cálculo las acciones que se consideran idóneas para producir las realidades que integran el objetivo (p. 12).

El tercer criterio del MADPP señala que para lograr un buen diseño no basta con la mera definición de un problema público: es también fundamental la comprensión de su lógica causal. Esto implica establecer unas relaciones explícitas de causalidad entre x (las causas) \rightarrow Y (los efectos del problema público), de tal modo que las intervenciones de política pública se diseñen para intervenir las x que logran modificar Y .⁵ Como se ve en el ejemplo del gráfico 2.3, el problema público del desempleo en las mujeres jóvenes (Y) es causado por tres variables distintas (x), las cuales serán el objeto de intervención directa de la política pública. Para este ejemplo, una política que busque aumentar las tasas de participación y de ocupación de las mujeres jóvenes en el mercado laboral deberá (1) disminuir la sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado, (2) combatir los sesgos de género que se presentan en los procesos de selección de personal, y (3) aumentar la tasa de formación posgradual de estas mujeres.

⁵ “Sin una buena teoría causal, es poco probable que el diseño de una política sea capaz de producir los impactos deseados. Más bien, la medición del desempeño se mantendrá centrada en el esfuerzo [indicadores de gestión], porque los implementadores e investigadores encontrarán que la conexión entre el esfuerzo y el impacto es muy difícil de establecer” (Birkland, 2015, p. 241).

Gráfico 2.3 Ejemplo de la teoría causal sobre el mayor desempleo de las mujeres jóvenes



Fuente: Elaboración propia.

En cualquier caso, establecer teorías causales para los problemas públicos puede llegar a ser una tarea difícil, básicamente porque se trata de problemas complejos cuyas causas son, a su vez, otros problemas. Aun así, “los responsables de la formulación de políticas deben responder seleccionando una interpretación *plausible* de la fuente del problema y seguir adelante para hacer algo al respecto” (Wu *et al.*, 2010, p. 40). Cuáles causas escoger, cómo establecer las relaciones generales en la cadena de causalidad y qué variables priorizar, estará determinado por la literatura sobre el tema, la participación ciudadana, las capacidades y experiencia de quien formula la política pública y las relaciones de poder de los actores políticos involucrados.

Al asumir determinadas hipótesis sobre el funcionamiento del mundo, los hacedores de políticas condicionan el éxito o el fracaso de sus decisiones y acciones. Es más probable que cuando la hipótesis de intervención sea correcta, la política tenga los impactos deseados –o al menos esté cerca de lograrlos–. Pero cuando la hipótesis es incorrecta, nunca se lograrán cumplir los objetivos deseados, no importa qué tantos recursos y funcionarios estén al servicio de la implementación de la política (Agudelo y Olaya, 2019, p. 132).

En este punto es claro que cuando un problema público está bien definido y se sustenta en evidencia empírica relevante para la política pública, es más factible establecer relaciones causales ($x \rightarrow y$) que reflejen la realidad del problema de una manera más acertada. Dicho esto, la rúbrica 2.3 presenta el criterio de causalidad con sus diferentes calificaciones para la fase de definición del problema público.

Rúbrica 2.3 Criterio de la causalidad en la definición del problema público

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Causalidad	Establece unas relaciones explícitas de causalidad entre $x \rightarrow y$.	Es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre $x \rightarrow y$.	Existen indicios sobre relaciones de causalidad sin ninguna profundidad.	El problema no establece relaciones de causalidad porque no diferencia entre causas (para intervenir) y efectos (para solucionar).

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

La estructuración ordenada del problema

La estructuración es el paso final de la construcción del problema público de una política, e implica un proceso intelectual y de razonamiento exigente para dar forma a la definición del problema, a las evidencias utilizadas para sustentarlo y a la lógica causal establecida para comprenderlo. En este orden de ideas, el cuarto criterio del MADPP es la estructuración del problema público. Se trata de caracterizarlo ordenada y lógicamente, de tal manera que los formuladores de política tengan ideas claras para poder diseñar instrumentos de gobierno que impacten las causas del problema. Cuando se llega a este punto, el problema público se encuentra en el terreno técnico y una estructuración ordenada permite la construcción de alternativas de soluciones apropiadas, haciendo que el gobierno sepa dónde y cómo intervenir para alcanzar sus objetivos de la manera más

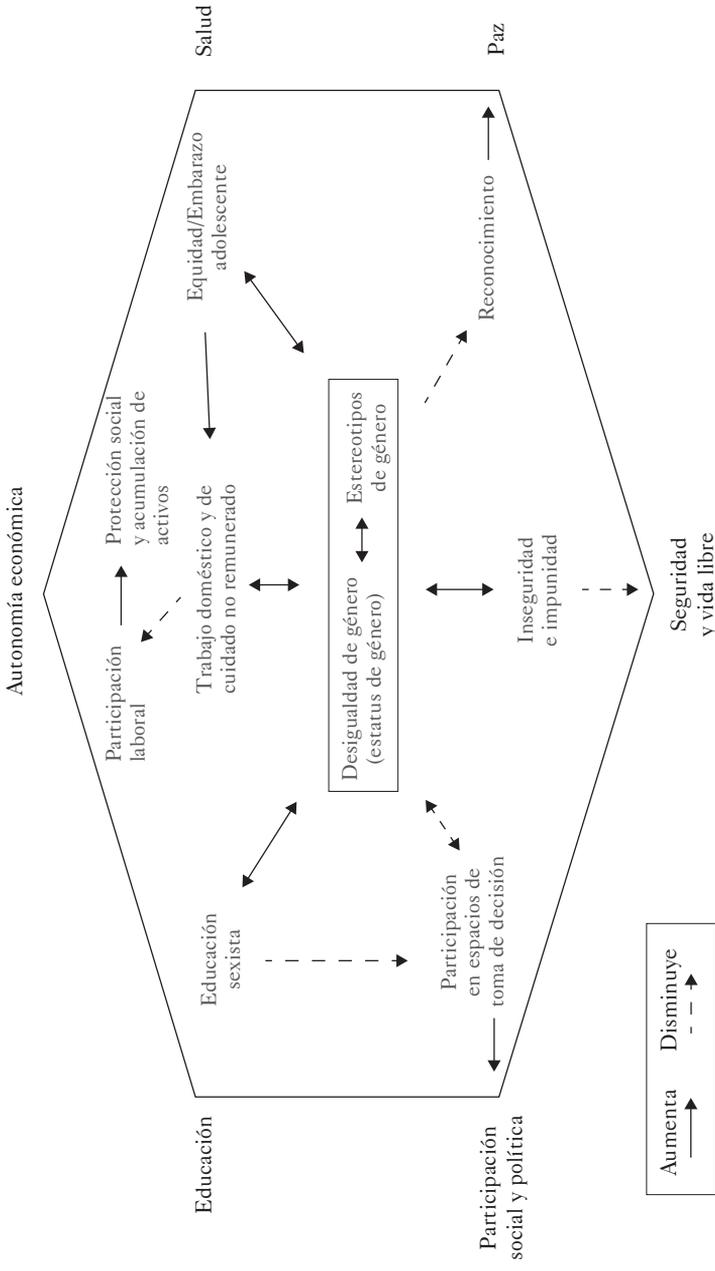
eficiente y eficaz posible. En este sentido, la situación problemática deja de ser gaseosa y ambigua y pasa a ser expresada de manera puntual mediante conceptos, diagramas, gráficas o modelos que permiten diferenciar lo esencial de lo secundario y las causas de los efectos.⁶

El diagrama del gráfico 2.4 resume el modelo gráfico construido para la política pública de igualdad de género, una de las mejor calificadas en el MADPP para esta dimensión dentro de las 65 políticas diseñadas por la Alcaldía de Medellín. En la imagen se presenta el problema público de la desigualdad de género (en el recuadro central) y las seis diferentes dimensiones causales (una en cada ángulo del hexágono). En este modelo utilizado para estructurar el problema público se ve cómo las desigualdades simbólicas y materiales entre hombres y mujeres (recuadro central) no solo se realimentan entre sí, sino que tienen efectos en seis dimensiones prioritarias de la vida humana (autonomía económica, salud, educación, participación social y política, seguridad, y paz). Por ejemplo, para la dimensión de autonomía económica, el modelo señala cómo el estatus y los estereotipos de género aumentan la carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de las mujeres. Esto, a su vez, disminuye la participación y ocupación femenina en el mercado laboral que es la que permite acceder directamente al sistema de protección social (pensiones, salud o riesgos profesionales) y a la acumulación de activos (ahorros, inversiones o propiedades). En cualquier caso, más allá de este ejemplo concreto, es importante tener en cuenta que los modelos de política pública:

Nunca son descripciones literales de una situación problemática. Al igual que los problemas públicos, los modelos de política pública son dispositivos artificiales para ordenar e interpretar situaciones problemáticas. Estos modelos son útiles e incluso necesarios. Simplifican los sistemas de problemas ayudando a reducir y hacer manejables las complejidades encontradas por los analistas en su trabajo (Dunn, 2008, p. 86).

⁶ “La estructuración del problema es un sistema central de orientación o mecanismo de dirección que afecta el éxito de todas las demás fases de la formulación de políticas. Lamentablemente, los analistas de políticas parecen fracasar más a menudo porque resuelven el problema equivocado que porque obtienen la solución equivocada al problema correcto” (Dunn, 2008, p. 72).

Gráfico 2.4 Ejemplo del modelo de la política pública de igualdad de género para las mujeres de Medellín



Fuente: Política pública adoptada mediante el Acuerdo 102 de 2018.

No obstante, se debe tener en cuenta que si bien la estructuración del problema (representada en la imagen) es solo una representación de la realidad, si esta no se hace de la manera adecuada las alternativas adoptadas traerán, seguramente, otros problemas de la misma o más alta magnitud, es decir, el llamado *efecto cobra*.⁷ De allí que el adecuado establecimiento de los objetivos y las metas, y la correcta selección de alternativas dependerán, en gran medida, de qué tan bien estén estructurados los problemas y de la identificación de sus causas. Se debe recordar que lo más importante en este punto es evitar resolver el problema equivocado, para que los implementadores de política pública no concentren todo su esfuerzo en acciones que poco o nada ayudan a mejorar la situación. Cuando falla la estructuración, los problemas “no cuentan con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro; los problemas se traslapan, se intersecan y tropiezan unos con otros” (Parsons, 2007, p. 121).

Una de las formas más aceptadas por los estudiosos de las políticas públicas para estructurar problemas públicos es alrededor de los fallos de mercado, Estado, redes y familia. En los fallos de mercado se encuentran, por ejemplo, las externalidades negativas, los bienes públicos, la competencia imperfecta o la información asimétrica (MacRae, 1985; Mintrom, 2012; Weimer & Vining, 2011). De hecho, es bien sabido que existe más literatura académica sobre los fallos de mercado que sobre los demás tipos de fallos. Aun así, también es posible identificar fallos de Estado, como la captura del regulador o el *pork barrel*; fallos de las redes, como la dispersión de las responsabilidades o problemas de *accountability*, y fallos de la familia, como el familiarismo excesivo de algunas políticas públicas sociales.⁸ Sin embargo, no es una tarea sencilla identificar estos fallos en

⁷ “Cualquier acción para resolver un problema que acabe empeorando el problema se dice que ilustra el efecto cobra. La frase tiene sus raíces en la India colonial; se acuñó después de que el Gobierno británico pusiera una recompensa por las cobras muertas para librar a la capital de su creciente problema de serpientes. En respuesta, los ciudadanos de Delhi empezaron a criar cobras para ganar la recompensa y las liberaron después de que el gobierno desechara la oferta. Esto hizo que la ciudad tuviera más cobras de las que había antes de la recompensa” (Warczak, 2021, pp. 112-113).

⁸ En el campo de las políticas públicas sociales, el familiarismo hace referencia a los regímenes de bienestar que asignan un máximo de responsabilidades de cuidado y bienestar sobre la unidad familiar (Esping-Andersen, 2001). Lo anterior sobrecarga a las mujeres, a las que históricamente se les ha impuesto esta responsabilidad al interior de las familias, y descarga a los Estados y a los mercados de proveer servicios de cuidado y bienestar (por ejemplo, el cuidado de los adultos mayores o de las personas enfermas).

el mundo real, y mucho menos la manera en la que interactúan unos con otros. Al respecto, Weimer y Vining (2011) afirman que

Los fallos del mercado y del Estado no suelen producirse de forma aislada. Cuando ambos están presentes en algún grado, rara vez interactúan de manera simple y obvia. En contextos políticos concretos, podemos observar un fallo del mercado sin que el Estado responda; o no observamos ningún fallo del mercado, pero sí una amplia intervención estatal. Muy a menudo, observamos los fallos del mercado y del Estado al mismo tiempo (p. 191).

En definitiva, esto implica que la estructuración del problema público es una de las fases más desafiantes para los analistas y formuladores de las políticas públicas, pero, al mismo tiempo, es una fase que determinará el éxito o fracaso de la política. La rúbrica 2.4 señala el modo en el que los formuladores de políticas pueden estructurar el problema público de tal manera que utilicen adecuadamente los conceptos de fallos de mercado, Estado, redes y familia, o si, por el contrario, no existe ningún tipo de estructuración que permita diseñar alternativas de solución para afrontar el problema.

Rúbrica 2.4 Criterio de la estructuración del problema público

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Estructuración	El problema está estructurado en términos de fallos de Estado, mercado, redes o familia.	Es posible inferir alguno de los fallos de Estado, mercado, redes o familia en la estructuración del problema.	El problema se estructura en términos de una diferencia entre la situación indeseable (ser) y la situación deseable (deber ser).	El problema no está estructurado de ninguna manera, lo que dificulta la construcción de alternativas de solución.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

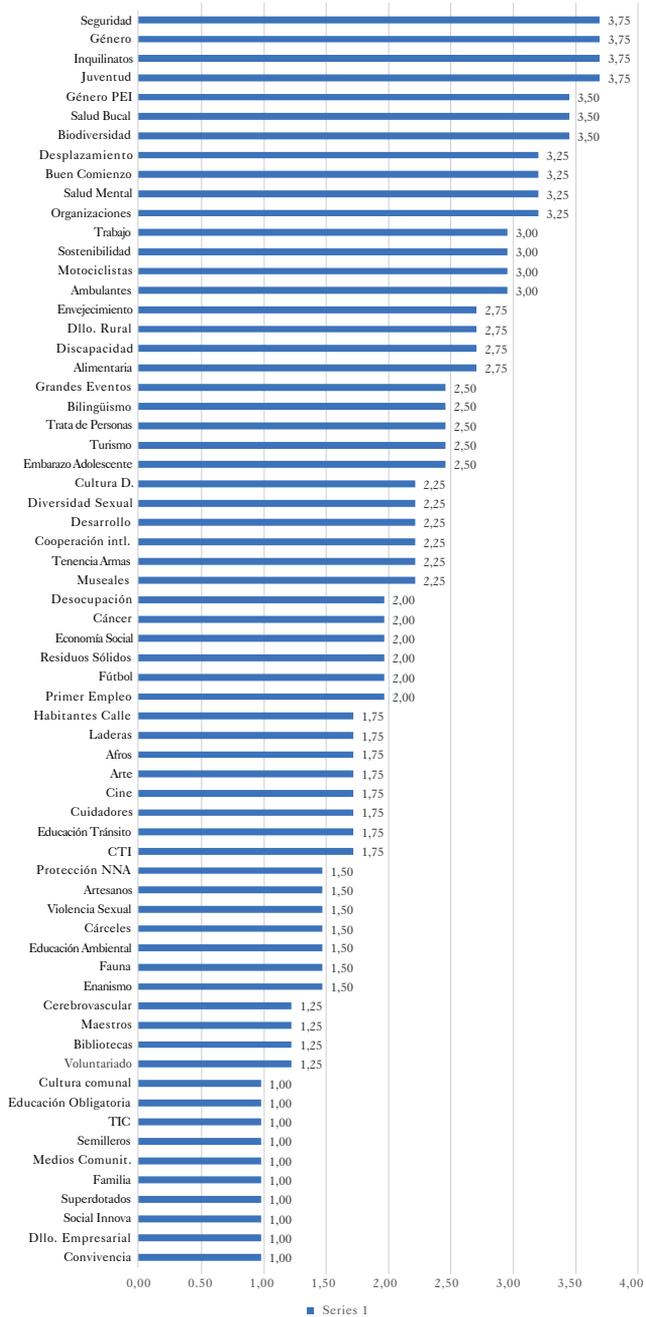
Diagnóstico de la definición y estructuración del problema público en las políticas públicas de Medellín

A continuación se presentan los resultados de la aplicación del MADPP en las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018. En la fase de problema público, las 65 políticas públicas revisadas presentan un promedio total de 2.2 y una desviación estándar de los datos de 0.86. Lo anterior significa que, en general, y de acuerdo con la rúbrica del MADPP, las 65 políticas públicas para esta fase en términos de diseño se ubican en un nivel básico. De estas, 34 políticas públicas están por debajo del promedio y 31 se ubican por encima. Además, la calificación superior (3.75) corresponde a cuatro de ellas: la política de seguridad (Acuerdo 21 de 2015), de inquilinatos (Acuerdo 49 de 2016), de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018) y juventud (Acuerdo 19 de 2014). Así mismo, en el nivel considerable se encuentran 13 políticas más, entre ellas salud bucal, organizaciones sociales y primera infancia, conocida como Buen Comienzo (los Acuerdos 25, 52 y 54 de 2015, respectivamente). En el gráfico 2.5 se observa que las demás políticas públicas se ubican entre el nivel básico (32,3%) e insuficiente (41,5%); de estas últimas, 9 obtuvieron la calificación más baja (1.0), entre las cuales se encuentran la política de educación obligatoria, semilleros infantiles y desarrollo empresarial (Acuerdos 39 de 2003, 77 de 2013 y 55 de 2011, respectivamente).

Las políticas que en esta fase se encuentran en el nivel considerable se caracterizan por tener uno o varios problemas públicos definidos de manera explícita, utilizan evidencia empírica en tal definición y establecen teorías causales sobre las cuales se construye la política pública. A pesar de que el problema público definido en estas políticas del nivel considerable no está estructurado bajo una lógica formal de fallos de mercado y Estado, es posible inferir algunos de estos.

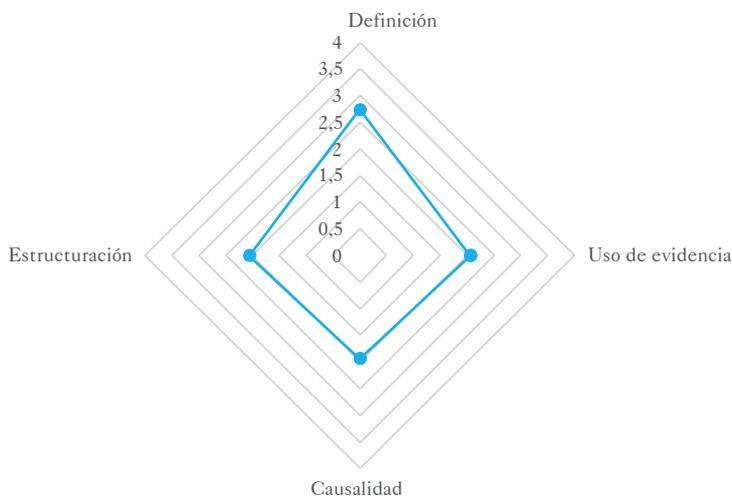
Respecto a los cuatro criterios considerados en la fase del problema público, y a partir de la aplicación del MADPP, se pueden observar en el gráfico 2.6 los promedios de la calificación para la definición (2.74), en el uso de evidencia (2.06), en la causalidad (1.9) y en la estructuración (2.06). Esto implica que, si bien la fase del problema público entendida como un todo ocupa el nivel básico, existen algunas diferencias y matices que vale la pena revisar en cada uno de los criterios.

Gráfico 2.5 Promedio de la fase de problema público



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2.6 Promedio de la fase del problema público por criterios



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta esas diferencias particulares, se observa que el criterio con la calificación más alta en el nivel básico fue el de la definición. Por ejemplo, el Acuerdo 45 de 2012 (educación ambiental) establece, como se describe en el nivel básico, “una situación problemática vaga y general que podría intervenirse”, ya que no queda muy claro cuál es exactamente el problema público ni por qué se creó una política nueva para un asunto que es tratado en otros acuerdos municipales. La evidencia puede leerse en la siguiente cita:

En este marco, la educación para una cultura ambiental orientada, entre otros aspectos, hacia el manejo racional de los recursos naturales, compromete a toda la sociedad y requiere tanto de una educación ambiental como de la capacidad de emplear adecuadamente el conocimiento científico disponible y generar el necesario desde el sistema educativo local en todos sus niveles y modalidades (Proyecto de Acuerdo 002 de 2012, p. 13).

En relación con el criterio de uso de evidencia, un 49,2% de las políticas evaluadas carecen de información y evidencia empírica recolectada específicamente para cada caso. Por el contrario, la mayoría de las políticas “se sustentan en anécdotas, supuestos o lugares comunes”, y un 12,3%

apenas se ubica en el nivel óptimo. No obstante, el segundo porcentaje más alto pertenece al nivel considerable, es decir, si bien la mayoría de las políticas carecen de evidencia empírica, solo una tercera parte (30,7%) se basa en fuentes oficiales y secundarias, lo que permite sustentar algunos de los problemas de manera satisfactoria.

Un ejemplo de la calificación insuficiente para el criterio de uso de evidencia se puede ver en lo establecido en la política de economía social y solidaria (Acuerdo 41 de 2011, modificado por el Acuerdo 24 de 2017), donde se afirma: “En Medellín los datos confirman que es una de las sociedades más desiguales y excluyentes. Para contribuir a disminuir esa exclusión de gran parte de la población, se requieren propuestas que faciliten la inclusión social, económica, política y cultural” (Proyecto de Acuerdo 356 de 2011, p. 18). Si bien esta referencia menciona unos datos, no establece cuáles son, ni de dónde provienen y, por lo tanto, solo puede ser entendida como un supuesto y una generalización sin sustento alguno que se pueda corroborar.

La formulación efectiva de políticas públicas implica realizar un análisis profundo sobre el problema público y sobre las relaciones y mecanismos causales que intervienen en este. Para lograrlo, se requiere producir, sistematizar y analizar una cantidad importante de información cuantitativa y cualitativa que sirva como evidencia para la toma informada de decisiones públicas. Lastimosamente, en la ciudad de Medellín no siempre se cuenta con los recursos financieros, administrativos, de tiempo o de personal para llevar a cabo este tipo de análisis al momento de formular una política pública. Por lo tanto, casi la mitad de estas políticas (49,2%) se sustentan en datos genéricos o en los supuestos y las impresiones de quienes las formulan, lo que disminuye su calidad y su impacto sobre el problema público que pretenden intervenir. La consecuencia más importante de esto es que, por más esfuerzos y recursos que se inviertan en la política pública, será prácticamente imposible solventar la situación problemática.

Con respecto al criterio de causalidad, se encontró que 46,2% de las políticas no establecen relaciones de causalidad para el problema público y solo 8 de ellas lo hacen de manera óptima, por ejemplo, la política de salud bucal (Acuerdo 25 de 2015). Esta política tiene claramente defi-

nida su causalidad porque en el documento sobre sus lineamientos se estructuran y presentan diferentes árboles de problemas que surgen en el marco de la deliberación colectiva con múltiples actores.⁹ Uno de los ejemplos de relación causal claramente definida es el de la “construcción sociocultural de la salud bucal”, la cual señala diferentes causas y efectos del problema público, es decir, relaciones entre $x \rightarrow y$. Una de esas causas es “el contenido de las pautas publicitarias de las marcas comerciales de implementos bucales [que] refuerza las concepciones y prácticas de salud bucal centradas en la cosmética” y su respectiva consecuencia es que “el individuo, las comunidades y la profesión asumen la salud bucal aislada de la salud integral” (Secretaría de Salud de Medellín y Universidad de Antioquia, 2015, p. 77).

Finalmente, en el criterio de estructuración cabe resaltar que no fue posible encontrar ningún diseño de política estructurado en términos de fallos de Estado, mercado, redes o familia. Un 53,8% de las políticas se ubica en el nivel básico, es decir, en su mayoría, la estructuración del problema se hace “en términos de una diferencia entre la situación indeseable (ser) y la situación deseable (deber ser)”. Por ejemplo, la política de voluntariado (Acuerdo 53 de 2011) establece que

La otra óptica es mirar la política pública de voluntariado realmente qué pretende, es decir que en Medellín hay una altísima potencialidad de voluntarios pero que no son voluntarios porque no ha habido una política articulada de voluntariado no porque no ha habido un programa de voluntariado, programas de voluntariados hay muchos, pero la articulación de voluntariados nos permitirá aún más recomponer el tejido social, crecer la red de voluntarios y eso sería importante para crecer la ciudad (Concejo de Medellín, Acta de estudio 02, 2011, pp. 3-4).

Como se evidencia en la cita anterior, la política de voluntariado no hace referencia a un problema estructurado, simplemente se detecta una situación que no es deseada respecto a un grupo poblacional (voluntarios) y que pretende intervenir desde la óptica del deber ser. Esta es la realidad de la mayoría de las políticas de la ciudad.

⁹ Los árboles de problemas de la política de salud bucal pueden consultarse en el capítulo 6 del Acuerdo N.º 25 de 2015 (pp. 43-50): <https://bit.ly/3KPVXS2>.

Dado que pocas políticas logran la estructuración de los problemas públicos en términos de fallos de mercado, Estado, redes o familia, la gran mayoría de las políticas públicas de la ciudad estructuran sus problemas como una brecha entre el ser y el deber ser. Si bien esto refleja una intención real de intervenir un problema, aún queda mucho camino por recorrer en términos de análisis para las políticas públicas. Quizás el reto más grande es que conceptos ampliamente utilizados en la literatura internacional, como los fallos del mercado relacionados con la información asimétrica y las externalidades negativas, o los fallos del Estado relacionados con el *pork barrel* y la captura del regulador, aún son escasos en la formulación de políticas públicas en Medellín.

Al analizar algunas políticas en detalle, es posible identificar que una de las mejor calificadas en el criterio de definición del problema público es la política de seguridad, la cual lo define de manera explícita:

El problema central de la política pública de seguridad y convivencia tiene que ver con aprovechar el gran terreno ganado en tres décadas para enfrentar una crisis estructural manifiesta que se percibe aún como latente en la ciudad: la necesidad de resolver el problema no resuelto del orden social en las 16 comunas y los 5 corregimientos (Acuerdo 21 de 2015, p. 60).

Es importante resaltar que, respecto a la utilización de evidencia empírica, todas las políticas analizadas en el nivel considerable contaron con el acompañamiento de alguna universidad de la ciudad y tienen una o varias publicaciones académicas asociadas a estas. Por ejemplo, en el caso de la exposición de motivos del Acuerdo 49 de 2016 (política de inquilinatos), se señala la existencia de un estudio de “formulación participativa y concertada de la política pública para los inquilinatos en Medellín”:

Estudio entregado en diciembre de 2014 al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, ISVIMED, por la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, en alianza con las Corporaciones Talentos y Primavera, y coordinado por la socióloga y planificadora urbano-regional Françoise Coupé, con la participación de un equipo interdisciplinario (Proyecto de Acuerdo 049 de 2015, p. 7).

Con relación a las teorías causales, la política de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018) señala lo siguiente en una de sus publicaciones académicas asociadas:

Las políticas de igualdad de género para las mujeres involucran múltiples y complejas relaciones de causalidad que son transversales a todas las dimensiones de la vida humana [...] Para el caso de Medellín, las dimensiones priorizadas son: autonomía económica, salud, educación, seguridad y vida libre de violencias, participación social y política, y paz (Agudelo y Olaya, 2019, p. 135).

Por último, en cuanto al criterio de estructuración, si bien en la política de juventud (Acuerdo 19 de 2014) no se identifican explícita y detalladamente los fallos de Estado, mercado, redes o familia, es posible inferir algunos de ellos, como es el caso de la seguridad y el fallo del Estado, ya que

[...] los jóvenes no parecen identificar a la Policía como una fuerza positiva asociada a la seguridad. En este sentido, sus ideas giran más alrededor de las alternativas más comunitarias de gestión de la seguridad. En efecto, existen preocupantes niveles de desconfianza institucional hacia las agencias encargadas del orden público y la seguridad en la ciudad (CAP y Alcaldía de Medellín, 2014, p. 26).

En Medellín se evidencia que la participación de diferentes actores de la sociedad civil, del sector privado y, sobre todo, de la academia, tiene un efecto positivo en la definición del problema y en el uso de evidencia. Seguramente, esto se debe a que en el proceso de deliberación colectiva cada actor se ve en la obligación de definir muy bien su interpretación del problema. En este sentido, se amplía la producción y el uso estratégico de la evidencia en los diferentes escenarios de deliberación.

Por el contrario, la política de educación obligatoria (Acuerdo 39 de 2003) no estructura su problema público, solo establece unos postulados muy vagos y generales que no llegan a constituirse como problema, y simplemente se reducen a la necesidad de acceder al servicio educativo por parte de los niños, las niñas y los adolescentes entre 5 y 15 años, y a

la importancia de hacer de ellos “buenos ciudadanos”.¹⁰ Lo anterior dificulta en gran medida la elaboración y el desarrollo de los otros criterios correspondientes a esta fase, ya que, frente a tal vaguedad e imprecisión, es imposible presentar evidencia empírica y establecer relaciones de causalidad para estructurar un problema público de manera exitosa.

Conclusiones

Este capítulo sostiene que la fase de definición y estructuración del problema público es una de las más importantes en el diseño de políticas públicas; esto se debe a que se relaciona de manera directa con las fases de los objetivos y las metas, las alternativas de solución, la implementación y la evaluación. Es a partir de esta primera fase donde se estructura de manera clara y coherente el problema que debe ser intervenido por el gobierno. Por tanto, lejos de ser una tarea sencilla, la definición del problema público requiere un proceso de investigación y comprensión de la complejidad que implica la acción (o inacción deliberada) del gobierno sobre las situaciones que pretende intervenir.

Además de la definición clara y explícita del problema público, otro elemento clave es la calidad de la información y la evidencia que se utilice para justificarlo. Este uso de evidencia empírica en la construcción del problema público garantizará que los diseñadores de la política puedan comprender mejor cada una de las dimensiones o aristas del problema que enfrentan. En otras palabras, el uso de evidencia permite delimitar con precisión el problema y, por tanto, tomar decisiones más eficaces.

Ahora bien, la definición adecuada del problema público también requiere el planteamiento de una teoría causal que permita identificar y priorizar las relaciones de causa (x) y efecto (y) más importantes que originan y perpetúan un problema público. De hecho, por más recursos y energía que inviertan los diseñadores de las políticas públicas, si no existe un adecuado establecimiento de la lógica causal del problema difícilmente se lograrán los impactos deseados. En esa misma dirección, este capítulo también señala que es preciso prestar atención al componente

¹⁰ Este es un concepto vago y poco aprehensible; por tal razón puede ser usado en todo momento como un recurso retórico que produce una aceptación generalizada, pero no tiene un significado ni un sentido claro y compartido.

de estructuración del problema, pues es el que ayuda a tener una visión consolidada y ordenada de la realidad que se busca cambiar, para evitar así el conocido *efecto cobra* ya mencionado.

En definitiva, la definición y estructuración de los problemas públicos requiere del mayor esfuerzo por parte de los diseñadores de políticas para darle orden y sentido a la situación problemática que afrontan, porque de esta fase dependerá, para bien o para mal, la trayectoria futura de la política pública.

Para el caso de la ciudad de Medellín, de acuerdo con los resultados arrojados por el MADPP, el promedio total para las 65 políticas públicas analizadas en la fase de problema público se ubica en el nivel básico. Esto quiere decir que existen algunos aspectos por mejorar en la ciudad en relación con esta fase. En concreto, para el criterio de definición, es importante que los formuladores de políticas hagan más explícito el problema y que puedan responder clara y directamente a la pregunta de ¿cuál es problema público de la política pública? La idea es que ninguna política se quede en un decálogo de buenas intenciones, en buenos deseos, pero donde nunca queda claro cuál es el problema.

En los criterios de uso de evidencia y de causalidad, por su parte, debe existir un compromiso unánime de los formuladores de las políticas para aumentar la calidad del debate público en la ciudad. Ambos criterios tuvieron calificaciones promedio entre básicas e insuficientes, lo que quiere decir que el uso de evidencia empírica es poco recurrente y que el análisis de las relaciones y los mecanismos causales que intervienen en un problema público se encuentran poco desarrollados en la ciudad al momento de formular una política pública. Por último, frente al criterio de estructuración, vale la pena comenzar a incorporar la lógica de los fallos de mercado, Estado, redes y familia en la definición del problema público de las políticas públicas formuladas en la ciudad.

Referencias

Agudelo, L. F y Olaya, A. (2019). Estructurar, priorizar y establecer la causalidad del problema público de la desigualdad de género. En L. Álvarez Ossa, L. Gallego, A. Olaya y S. Leyva (Eds.), *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 110-141). Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación* (pp. 11-32). Miguel Ángel Porrúa.

Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.

Centro de Análisis Político Universidad EAFIT [CAP] y Alcaldía de Medellín. (2014). *Aciertos y desaciertos de la política pública de juventud de Medellín: Diagnóstico de política pública*. Centro para la Innovación, Consultoría y Empresarismo [CICE] Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3wk4TuG>

Concejo de Medellín. (2011). *Proyecto de Acuerdo 356 de 2011: Por medio del cual se adoptan lineamientos generales de política pública en economía solidaria para el Municipio de Medellín*. No disponible en la internet.

Concejo de Medellín. (2011, noviembre 18). *Acuerdo 41: Por medio del cual se adopta la política pública para la economía social y solidaria en el Municipio de Medellín*. Gaceta Oficial N.º 3968. <https://bit.ly/3wnIVH0>

Concejo de Medellín. (2011, noviembre 26). *Acuerdo 53: “Por el cual se implementa la política de Voluntariado en Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 3968. <https://bit.ly/3N8UOGH>

Concejo de Medellín. (2012, enero 20). *Proyecto de Acuerdo 002 de 2012: “Por el cual se adopta y reglamenta la Política Pública Municipal de Educación Ambiental”*. Acta 015. <https://bit.ly/3N7nQXm>

Concejo de Medellín. (2015, septiembre 4). *Acuerdo 21 de 2015: “Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4331. <https://bit.ly/3CZloNT>

Concejo de Medellín. (2015, octubre 20). *Acuerdo 25 de 2015: “Por medio del cual se adopta la Política Pública de Salud Bucal para el Municipio de Medellín 2013-2022”*. Gaceta Oficial N.º 4362. <https://bit.ly/3KPVXS2>

Concejo de Medellín. (2016, diciembre 5). *Proyecto de Acuerdo N.º 049 de 2016: “Por medio del cual se expide la política pública para los inquilinatos del Municipio de Medellín”*. Acta 193. <https://bit.ly/3wnc4IR>

Concejo de Medellín. (2018, diciembre 6). *Acuerdo 102 de 2018: Por el cual se crea la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín*. Gaceta Oficial N.º 4573. <https://bit.ly/3wsz3Mr>

Dery, D. (2000). Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*, 21(1), 37-47. <https://doi.org/10.1080/014428700114008>

- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An introduction*. Pearson Prentice Hall.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* (F. Ramos, Trad.). Ariel.
- Garraud, P. (2009). Agenda / Surgimiento. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (J. I. Cuervo, J-F. Jolly y D. Soto Uribe, Eds.; pp. 60-67). Universidad Externado de Colombia.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública* (V. Ugalde, Trad.). El Colegio de México.
- MacRae, D. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. Duxbury Press.
- Mintrom, M. (2012). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford University Press.
- Montecinos Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20(33), 323-335. <https://www.redalyc.org/pdf/205/20503314.pdf>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Aguilar, Trad.). FLACSO México.
- Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar Publishing.
- Secretaría de Salud de Medellín y Universidad de Antioquia. (2015). *Lineamientos de Política Pública de Salud Bucal de Medellín 2013-2022*. <https://bit.ly/3imN4CY>
- Sheppard, E. (2009). Problema público. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (J. I. Cuervo, J-F. Jolly y D. Soto Uribe, Eds., pp. 354-360). Universidad Externado de Colombia.
- Stone, D. A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3.^a ed.). W. W. Norton & Company.
- Warczak, P. (2021). The Cobra Effect: Kisor, Roberts, and the Law of Unintended Consequences. *Akron Law Review*, 54(1), 111-157. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3529598>
- Weimer, D., & Vining, A. (2011). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5.^a ed.). Pearson Prentice Hall.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. A. (2010). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. Routledge.

Capítulo 3

Los objetivos y las metas en el diseño de políticas públicas

Andrés Olaya y Andrea Echavarría

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch3>

Existen unos mínimos para garantizar el buen diseño de cualquier política pública, a saber: la definición del problema público, los objetivos y las metas, y las alternativas de solución. En este capítulo se aborda el segundo elemento, correspondiente al establecimiento de los objetivos y las metas de política pública, los cuales se diseñan a partir del enunciado de la política y la caracterización de las causas y los efectos del problema público. En este sentido, los objetivos y las metas son la ruta de encuadre a partir de la cual se buscará cambiar la situación que, en el problema público, fue definida como indeseada. Por tanto, el problema y los objetivos se encuentran enmarcados en una relación de interdependencia, donde el primero define los hechos a intervenir y los segundos plantean un estado futuro deseado, el cual implica la modificación de comportamientos sociales y estructuras institucionales.

Los objetivos y las metas de una política pública pueden definirse como una serie de logros sociales deseables y significativos que implican la inversión gubernamental en actividades, esfuerzos y recursos (Mintrom, 2012). En esta dirección, Cohen y Franco (1992) afirman que el objetivo es la situación deseada al final de la implementación de una política pública mediante la inversión de los recursos y la ejecución de ciertas actividades. También se encuentran autores que enfatizan en los objetivos y las metas como planteamientos deseados que “representan valores, como la eficiencia y la equidad que una sociedad desea asegurar para su propio beneficio. Estos incluyen consideraciones sobre la dignidad humana, la autopercepción y la autorrealización [individual y colectiva]” (Weimer & Vining, 2011, p. 350).¹

¹ Las traducciones de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

Adicional a lo planteado en estas definiciones, se debe hacer una clara distinción conceptual entre los objetivos –generales y específicos– y las metas de una política pública, pues se trata de elementos distintos que suelen ser utilizados de manera indiscriminada (Dunn, 2018). Si bien no existe una definición estandarizada para cada concepto, la idea central que caracteriza estas definiciones es que uno de ellos corresponde a los planteamientos generales y el otro pretende la concreción y la medición, por tanto, lo realmente importante es que esta distinción entre lo macro y lo micro esté presente en el diseño de esta fase, pues es a partir de lo concreto que se podrá observar, cuantificar y medir el logro de la política, mientras que lo general representa la ambición de esta en el largo plazo.

Tabla 3.1 Diferencias entre objetivos y metas²

Características	Objetivos	Metas
Propósitos	Se expresan de manera amplia y general.	Se expresan con mayor concreción y especificidad.
Definiciones conceptuales	Se plantean formalmente y sin mayores especificaciones.	Se hacen en un sentido operacional, indicando unidades de medida.
Período de tiempo	No se especifican los períodos de tiempo para alcanzar los fines.	Se deben establecer teniendo en cuenta el tiempo específicamente destinado para lograr la meta.
Medición del logro	No se plantea el objetivo de forma cuantitativa y medible.	Los logros se plantean por lo general cuantitativamente, o a veces cualitativamente, pero deben ser realizables y medibles.
Población objetivo	La población objetivo se define de manera amplia sin mayores especificidades.	Población objetivo, discriminada por características puntuales.

Fuente: Adaptado con base en Dunn (2018, p. 214).

² Para los propósitos de este capítulo, los objetivos se plantean en términos amplios –y macro–, mientras que las metas corresponden a lo concreto y medible.

Diseñar los objetivos y las metas se convierte entonces en una tarea inaplazable, no solo porque en ella se plantea el punto de llegada de una política, sino también porque permite continuar con la estructuración de otras fases. De acuerdo con Fernández y Schejtman (2012), los objetivos y las metas de la política son un requerimiento previo para poder pensar y contemplar las posibles alternativas de solución y los instrumentos para intervenir el problema público. William Dunn (2018) señala que esta fase hace parte de uno de los tres tipos de *futuros sociales*³ representados en el “método de previsión” para el análisis de los resultados esperados en las políticas. Específicamente, los objetivos y las metas se encuentran anclados a lo que él denomina *futuros normativos*, los cuales incluyen los valores, las necesidades y oportunidades específicas de los analistas, materializándose en términos de objetivos y metas que permitan definir hacia dónde espera la administración pública que se conduzca la sociedad (Dunn, 2018).

En esta medida, los objetivos y las metas se encuentran permeados por el sistema de valores, las creencias e intereses de los analistas y demás actores que participan en la formulación de las políticas públicas. Por esta razón, el proceso involucra elementos técnicos y metodológicos y elementos políticos, lo cual “da lugar a la movilización y al enfrentamiento de intereses particulares, a la explosión de conflictos y a tentativas de negociación y acuerdos a medias” (Halpern, 2009, p. 147). En esta fase, el conflicto se desplaza a la definición de objetivos, con lo cual se corre un gran riesgo de dispersión y vaguedad en el diseño de la política (Birkland, 2011).

En este escenario, la noción secuencial y ordenada que subyace a la idea del ciclo de la política⁴ es interrumpida por la complejidad misma de la realidad. Más bien, se trata de una espiral caótica donde la presencia de necesidades, intereses y valores contradictorios obliga a una

³ Dunn (2018) plantea tres tipos de futuros sociales: los posibles, los plausibles y los normativos. Los primeros se refieren a los múltiples estados futuros que pueden ocurrir, sin importar si suceden o no. Los segundos son aquellos que, según la evidencia, pueden presentarse si no hay una intervención pública para cambiar el curso de las cosas. Los normativos, por su parte, reducen la posibilidad de que los dos anteriores acaezcan, pues dependen del logro de unos valores sociales específicos como, por ejemplo, la equidad social.

⁴ Al respecto debe decirse que cuando se habla del ciclo de las políticas se hace referencia a un mecanismo para simplificar la realidad, una forma más amigable y pedagógica de representar un proceso que es realmente complejo y desordenado.

“construcción permanente desde la dimensión técnica, metodológica y política entre los actores” (Gallego y Lopera, 2019, p. 222). Reconociendo esta realidad, que se puede presentar en problemas públicos adecuadamente estructurados o no, la fase de objetivos y metas puede reformularse cuantas veces sea necesario, pues se trata, en definitiva, de la representación de los estados futuros normativos de la sociedad, de la inversión de los recursos y la adopción de compromisos costosos que facilitan o dificultan la toma de decisiones.

En este orden de ideas, los objetivos son la guía para poner en marcha una política pública a partir de la descripción clara de un posible escenario futuro deseado; esto se hace de una manera amplia mediante el objetivo general (el fin último), el cual tiene unos objetivos específicos asociados que hacen referencia a la sumatoria de pasos puntuales que se requieren para lograr el objetivo general. Por otra parte, las metas se refieren a la medida operacional con la cual se espera alcanzar y monitorear los objetivos, pues estas son la expresión concreta, observable y cuantificable de lo que se quiere lograr. Por lo tanto, las metas se tornan fundamentales para el monitoreo y la evaluación de la política, ya que parten de una línea de base a la cual se asocian varios indicadores (Alcaldía de Bogotá, 2018). Esto no quiere decir que los objetivos puedan formularse de cualquier manera, pues deben mantener la coherencia con las metas, el problema y las alternativas; en suma, han de ser claros, realistas y congruentes entre sí.

Los objetivos y las metas no deben pretender instaurar sociedades perfectas; es natural que las instituciones fallen y se vean inmersas en múltiples problemáticas. En este sentido, el papel de las políticas públicas no es anular estos conflictos, sino dar respuestas lo suficientemente eficientes para mantener el equilibrio y la convivencia social.

Identificación y diseño de los objetivos y las metas

Para el diseño de esta fase debe iniciarse con el primer criterio establecido en el MADPP, en el cual se resalta la importancia de señalar de manera explícita los objetivos y las metas que se quieren lograr con la implementación de la política pública. Esto se explica en la medida en que,

al estar ligada con el problema público, dicha identificación propone un estado de cosas y un escenario social deseado que debe ser expresamente conocido por los participantes, los actores y la población objetivo. Para la identificación de los objetivos se plantean situaciones futuras a partir de verbos en infinitivo y, respecto a las metas, se requiere establecer una línea de base para “estimar el estado inicial de la situación en el ámbito de realidad sobre el cual se desea intervenir. [Esto es] lo que permite comparar la situación inicial del problema que se desea solucionar [con] la situación esperada [...]” (Ministerio del Interior de Chile, 2009, p. 54).

Debe tenerse en cuenta que los objetivos propuestos deben ser realistas, posibles y claros, pues en la práctica a veces se encuentran objetivos caracterizados por tener un grado cero de instrumentalidad, anclados, principalmente, a juicios éticos, por lo cual dependen más del observador y sus propios valores (Cohen y Franco, 1992). Si bien esta ambigüedad puede ser indeseada, muchas veces es utilizada por los formuladores de políticas para obtener un mayor consenso. Esta necesidad de ambigüedad suele estar relacionada con una estructuración del problema público insuficiente, motivo por el cual se establecen objetivos vagos y contradictorios para satisfacer a los actores involucrados, pues el consenso es un activo que obedece a presiones e intereses políticos. Sin embargo, estas falencias afectan negativamente la definición de los instrumentos, el diseño de la implementación y, en consecuencia, la política pública en general (Howlett, 2019).

Lo mismo ocurre con las metas que, al requerir una mayor concreción, representan promesas futuras muy específicas. En términos políticos, las metas concretas pueden llegar a ser muy costosas para quienes las enuncian. Por tal razón, cuando esta fase es diseñada con un alto nivel de claridad y especificidad, puede restar apoyo y favorabilidad de diferentes grupos de interés social y político. Dadas estas condiciones, el camino que toman algunas formulaciones de política pública para lograr consenso es diseñar los objetivos de forma vaga e imprecisa, ya que “cuanto más ambigua sea la definición de un tema, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público extenso” (Parsons, 2007, p. 159). Sin embargo, lo deseable es que el diseño de esta fase se guíe por un ejercicio más técnico y racional, cuidando de no perderse en la redacción de oraciones propositivas con verbos comodines con los que todos estarían de acuerdo.

Para este criterio deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

- Identificar explícitamente y de manera separada los objetivos y las metas de la política, de forma tal que los actores, investigadores y lectores tengan claridad sobre los propósitos de la política y se eviten desacuerdos al respecto.
- Tanto las metas como los objetivos deben tener un buen nivel de claridad y precisión que disminuya la ambigüedad. Incluso los objetivos requieren “un cierto grado de especificidad (es decir, que no se [resuman] en ‘promover el bien de los niños y [las] niñas’ sino que [puedan] definirse con algún grado de detalle)” (Fernández y Schejtman, 2012, p. 91).
- Los objetivos y las metas deben ser viables y delimitados; además, han de tener en cuenta los recursos y las capacidades de alcance y acción de las instituciones y la administración: de este modo, se plantearán en términos más realistas y permitirán un monitoreo más acertado en el tiempo.

En suma, aunque los objetivos hacen parte de un escenario más abstracto, estos también deben presentar propósitos claros, coherentes y consistentes. Además, como se verá en el siguiente criterio, la identificación debe manifestar un nivel de convergencia con lo planteado en el problema público. Debe decirse que identificar los objetivos y las metas no es suficiente para garantizar una política pública bien estructurada, pues también se requiere de otros elementos y del diseño adecuado de las demás fases del ciclo de política pública.

Rúbrica 3.1 Criterio de la identificación para el diseño de objetivos y metas

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Identificación	Establece de manera clara y explícita los objetivos y las metas que la política persigue.	Es posible inferir de manera general los objetivos y las metas que la política persigue.	Los objetivos y las metas no tienen claridad ni relación, pertenecen sobre todo al plano de la abstracción.	La política no establece objetivos ni metas. No existe posibilidad de realizar seguimiento y evaluación.

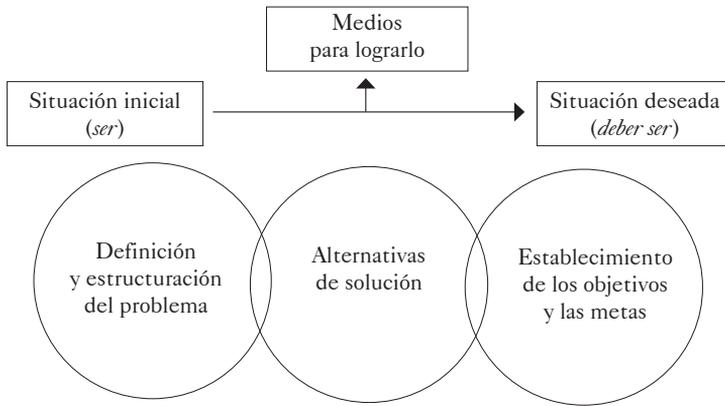
Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

La coherencia interna en el diseño de los objetivos y las metas

El segundo criterio del MADPP que se debe tener en cuenta en el diseño de esta fase es el de la coherencia interna, el cual se refiere al establecimiento de una teoría de causalidad que se cumple cuando “la forma que toma la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y [cuando] hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada” (Cejudo y Michel, 2016, p. 8). De acuerdo con esto, es vital que al momento de establecer las lógicas causales estas no estén sustentadas en supuestos o prejuicios morales que invaliden las acciones y pierdan de vista a la población objetivo. En muchos casos, independiente de que se establezcan objetivos socialmente deseables dentro del marco occidental de valores, estos pueden carecer del elemento de coherencia interna en la medida en que “responden a valores distintos, tienen diferentes consecuencias distributivas y exigen instrumentos de intervención distintos” (Cejudo y Michel, 2016, p. 9).

Por lo tanto, para lograr la coherencia es necesario conocer y tener claridad sobre la línea de base, las variables causales que actúan sobre el problema público, los escenarios, las brechas y los actores que intervienen en él. De lo contrario, será difícil alcanzar los efectos deseados en relación con la situación a intervenir. Se puede decir entonces que un problema público mal estructurado dificulta y entorpece la definición de los objetivos y de las metas de la política, así como establecer propósitos incoherentes y abstractos entorpecerá la implementación de la política pública y minará los efectos deseados de la intervención sobre el problema público.

Gráfico 3.1 Conexión entre problemas, soluciones y objetivos en la formulación de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Para garantizar la coherencia entre los objetivos, el problema y las alternativas, Fernández y Schejtman (2012) proponen realizar un árbol de objetivos con la lógica del árbol de problemas. En este caso, el primer paso es transformar las *causas* del problema público en *medios* para el árbol de objetivos, y los *efectos* del problema en *fin*es deseados.⁵ En otras palabras, se pretende “convertir las condiciones negativas del árbol [de problemas] en condiciones deseadas y viables” (Fernández y Schejtman, 2012, p. 92). William Dunn (2018) advierte que este recurso es útil en la medida en que es una representación gráfica de la estructura de los objetivos y de sus relaciones con el problema y las alternativas. En esta representación hay una jerarquía de objetivos que se estructura así:

Los objetivos más generales se ubican en la parte superior y, de manera progresiva, se van detallando a medida que se desciende en la jerarquía. Por lo general, la parte superior de un árbol de

⁵ Majone (2005) propone otra alternativa para evitar que las buenas intenciones estén desprovistas de coherencia y amenacen el logro de los propósitos centrales y fundamentales de la política. Para él, es importante que se establezca una relación núcleo-periferia. El primer elemento representa el corazón que articula el problema y la solución, y el segundo incluye los objetivos que pueden modificarse y adaptarse de manera flexible sin causar cambios en el núcleo. Se trata de que los cambios en los elementos periféricos no afecten al núcleo que articula el problema y la solución.

objetivos contiene propósitos amplios, mientras que los niveles inferiores representan metas, objetivos principales o específicos (Dunn, 2018, p. 222).

Finalmente, en la medida en que toda política establece una teoría que vincula el problema público con la situación deseada mediante unos instrumentos de política, la teoría causal de una política falla si está basada en supuestos falsos o “cuando los actores que se busca beneficiar resultan afectados, cuando los instrumentos no pueden lograr lo que se pide de ellos o cuando los valores que se busca atender no se reflejan en la implementación” (Cejudo y Michel, 2016, p. 8). No obstante, vale aclarar que es imposible establecer una coherencia absoluta en las políticas; esto requeriría un conocimiento causal total que, dadas las capacidades, el acceso a la información y la racionalidad limitada, es imposible de alcanzar.

Rúbrica 3.2 Criterio de la coherencia interna para el diseño de objetivos y metas

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Coherencia interna	Los objetivos y las metas son coherentes con el problema público estructurado.	Es posible inferir alguna relación entre el problema público y los objetivos y las metas planteados.	Los objetivos y las metas se plantean de una manera tan amplia y general que son aplicables a cualquier problema público.	No existe ninguna relación entre los objetivos y las metas planteadas y el problema público.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Diseñar las metas de forma que puedan ser medibles

El último elemento que debe tenerse en cuenta para el diseño de esta fase es el de la posibilidad de medición de las metas, lo que permitirá el seguimiento y la evaluación del desempeño de las acciones públicas en relación con el problema público y los objetivos establecidos. Esta medición puede ser tanto cuantitativa como cualitativa y está amparada en indicadores de

gestión, producto, resultado o impacto que tenga la ciudad o que se diseñen específicamente para la política pública. Por tanto, Cohen y Franco (1992) señalan que, para medir el avance de la política, se requiere “dimensionar el objetivo general en subconjuntos de objetivos específicos, los que a su vez tendrán ‘metas’, cuyo logro será medido a través de indicadores” (p. 155).

Sin embargo, en el proceso de formulación de las metas se pueden presentar algunas problemáticas identificadas en la literatura sobre el tema. Por ejemplo, puede que no exista o no se construyan los medios de verificación, que los supuestos sobre los que se basan estas metas no sean pertinentes, que haya un desconocimiento de la población objetivo y, por último, lo que Armijo (2011) denomina *la trampa de la medición*, lo que implica mostrar resultados y hacer cosas que efectivamente solo se pueden medir, es decir, concentrarse en indicadores que por su naturaleza incrementan los resultados cuantitativos, pero que no representan una mejora de los resultados más relevantes para el problema público y la sociedad civil. Para evitar estos problemas, Armijo (2011) advierte que las metas deben contar con las siguientes características:

- 1) Deben ser expresadas en unidades de medida.
- 2) Estimar la fecha o el período de cumplimiento.
- 3) Deben considerarse distintos parámetros como el desempeño o los antecedentes históricos, los comportamientos de uno o varios indicadores en el pasado, y las políticas similares, entre otros.
- 4) Deben ser posibles de cumplir con relación a los recursos y las capacidades institucionales, pero sin perder su carácter retador.
- 5) Deben acordarse y discutirse con los actores y participantes de las diferentes áreas, tanto para formar consensos como para repartir funciones.

Ahora bien, aunque el proceso de medición de los objetivos y de las metas es importante para el monitoreo y la evaluación de la política pública, se debe evitar hacer una exaltación innecesaria de los procesos de cuantificación interesados únicamente en el incremento o la disminución de los números, pues con esto se corre el riesgo de incurrir en la falacia de McNamara.⁶ Debe decirse, entonces, que la medición cuantitativa es solo

⁶ Esta falacia hace referencia al secretario de Defensa de Estados Unidos durante la guerra de Vietnam, quien afirmaba que el éxito de la batalla estaba dado por el número de bajas, ignorando otras variables externas. El error está en creer que el éxito o las buenas decisiones dependen exclusivamente de las observaciones cuantitativas.

una de muchas otras formas de describir los hechos y comportamientos sociales y, como todas, tiene un carácter importante de subjetividad.

En este sentido, es importante subrayar un hecho crítico en los asuntos de la medición y la cuantificación: “Contar [medir] siempre implica tomar decisiones deliberadas sobre cómo contar” (Stone, 2012, p. 184). Es decir, la medición parte de la categorización y la decisión sobre lo que puede entrar en el análisis y lo que no; impone barreras entre las cosas que pertenecen al margen del análisis y las que no, y este proceso está cargado de subjetividad, lo que quiere decir que la medición, a pesar de la creencia en la objetividad de los números, sigue siendo un proceso profundamente político, donde se decide lo que se incluye y lo que no, lo importante y lo secundario.

Con este panorama claro, puede decirse que las metas establecidas en el proceso deben ser realistas respecto al tipo de intervención que se realiza y tener un alto componente de factibilidad. Así mismo, al momento de definir las es necesario tener presente el problema público y los objetivos establecidos, de forma tal que se mantenga el elemento de coherencia. Por último, las metas deben estar debidamente cuantificadas y ser susceptibles de verificar a partir de indicadores. Si esto no se cumple, se pone en riesgo la credibilidad y legitimidad de la política pública.

Rúbrica 3.3 Criterio de la medición para el diseño de objetivos y metas

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Medición	Los objetivos y las metas son cuantificables y cualificables. Actualmente existen indicadores de ciudad para hacerlo.	Los objetivos y las metas son cuantificables y cualificables, pero no existen indicadores de ciudad para hacerlo.	Se utilizan verbos comodines, acomodables, que algunas veces son susceptibles de medición y a veces no.	Los objetivos y las metas son vagos o ambiguos, e imposibles de medir en el tiempo.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

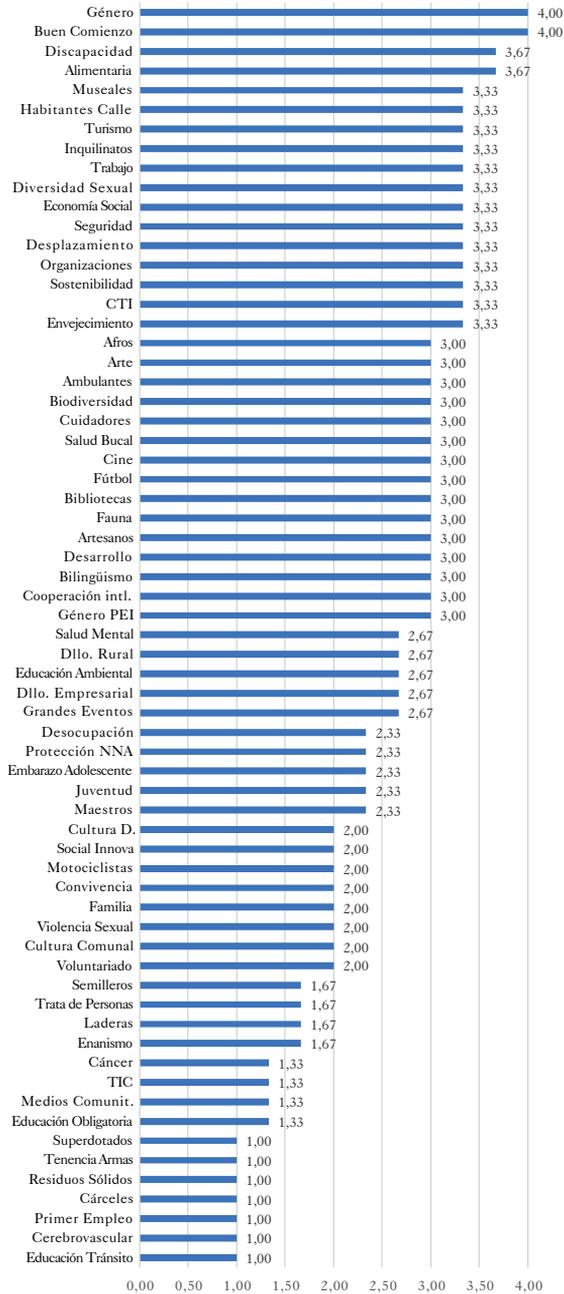
Diagnóstico del diseño de objetivos y metas en las políticas públicas de Medellín

En este apartado se presentan los resultados de la aplicación del MADPP en las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018. La fase de objetivos y metas obtuvo un promedio de calificación de 2.6 y una desviación estándar en los datos de 0.86; esto quiere decir que se sitúa en el nivel básico. Como se observa en el gráfico 3.2, se tiene que 39 de las 65 políticas se ubican por encima del promedio y 26 por debajo de este valor, y solo dos de ellas ocupan el nivel óptimo, a saber: la política de equidad de género y la de primera infancia y adolescencia (Acuerdos 102 de 2018 y 54 de 2015, respectivamente). Para ser más precisos, 50,8% de las políticas obtuvieron una calificación considerable, 25% está en el nivel básico y 21,5% se ubica en insuficiente. No sobra anotar que, de acuerdo con los datos obtenidos con el MADPP, esta es la fase donde las políticas en términos de su diseño obtienen la mayor calificación, ya que la mitad de las 65 políticas fueron calificadas entre 3.0 y 3.9.

En términos generales, los resultados de Medellín muestran una mayor proporción de cumplimiento de esta fase en el diseño de políticas (quizás por la mayor familiaridad con el paradigma de la planeación). Sin embargo, cuando no se tiene un problema público bien estructurado, los objetivos y las metas suelen responder a otros problemas y no obedecen a las necesidades de una población y un territorio. Por consiguiente, una buena calificación en el diseño de esta fase no garantiza que una política pública esté bien diseñada y estructurada, pues esta fase tiene una relación de interdependencia con la definición del problema público.

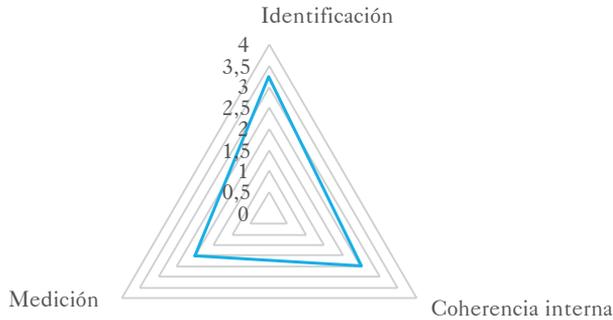
Ahora bien, en el gráfico 3.3 se puede observar el promedio discriminado de esta fase con sus tres criterios correspondientes. La importancia de tener en cuenta esto se debe a que, como ya se mencionó, la fase en general obtiene una buena calificación, pero al discriminarla por criterios se evidencia que este buen puntaje fue, sobre todo, impulsado por el criterio de identificación que obtuvo un promedio de 3.25 (considerable). Por el contrario, los criterios de coherencia interna y medición tuvieron una calificación de 2.49 y 2.03, respectivamente. Este panorama permite

Gráfico 3.2 Promedio de la fase de objetivos y metas por política pública



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3.3 Promedio de la fase de objetivos y metas por criterios



Fuente: Elaboración propia.

afirmar que un criterio bien calificado no implica el mismo comportamiento en los otros criterios.

Dado lo anterior, respecto al primer criterio (identificación), la mayoría de las políticas (61,5%) se ubicaron en el nivel óptimo; 13,8% en el nivel considerable; y en los niveles básico e insuficiente se encuentra un porcentaje de 12,3%, respectivamente.

En Medellín es muy común la utilización de verbos en infinitivo genéricos para el establecimiento de los objetivos de una política pública. Por ejemplo, verbos como *promover, fomentar, propender, fortalecer, impulsar, reconocer, orientar, garantizar, dinamizar, permitir, asegurar, ofrecer, desarrollar o articular* son de uso recurrente en la formulación de políticas públicas. Esto no necesariamente disminuye la calidad de su diseño, siempre y cuando los verbos genéricos estén acompañados de metas más específicas que puedan ser medibles y a las cuales se les puedan establecer magnitudes de aumento o disminución en el tiempo, según sea el caso. Por ejemplo, *aumentar la tasa de reciclaje, disminuir la brecha salarial de género, aumentar la cobertura de aseguramiento en salud*, etcétera.

Para el segundo criterio (coherencia interna), se tiene que 46,2% de las políticas se ubica en el nivel considerable, 20% está en el básico y 21,5% se encuentra en el nivel insuficiente. Cabe resaltar que para este criterio el nivel óptimo obtuvo el porcentaje más bajo (12,3%). Por último, el criterio de medición es completamente opuesto al primero, en

este la mayoría de las políticas están en el nivel insuficiente (36,9%) y el porcentaje más bajo (10,8%) corresponde al nivel óptimo. En el nivel básico se tiene un porcentaje de 33,8% y, en el rango considerable, un 18,5% de las políticas públicas.

La mayoría de las políticas públicas destinan un apartado concreto para los objetivos y las metas; no obstante, al momento de profundizar en su diseño se encuentra que no existe coherencia interna entre el problema, los objetivos y las alternativas y los instrumentos de política pública. Esto se relaciona, por lo general, con una falta de estructuración del problema y con la ausencia de una teoría causal para el mismo.

Antes de terminar, es pertinente ahondar en las políticas con las mayores calificaciones e ilustrar algunos de los casos del nivel básico e insuficiente. En primer lugar, se tiene la política de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018) que, a partir de los documentos y la información a la que se tuvo acceso, obtuvo la mayor calificación posible en cada uno de sus criterios, siendo el primero de ellos la identificación explícita de los objetivos generales y específicos que persigue:

- 4.1 Promover e incrementar la garantía de los derechos económicos de las mujeres [...].
- 4.2 Avanzar en la garantía del derecho a la salud de manera integral, con énfasis en el ámbito mental, sexual y reproductivo, con enfoque diferencial y de género.
- 4.3 Garantizar el derecho a la educación igualitaria que promueva la educación no sexista para la transformación de estereotipos y desigualdades de género en la educación y la cultura.
- 4.4 Garantizar el derecho a la participación en el ámbito social, administrativo, económico, cultural, y político de las mujeres [...] para la incidencia y la toma de decisiones en escenarios públicos y privados.
- 4.5 Garantizar la seguridad de las mujeres, niñas y adolescentes y su derecho a vivir una vida libre de violencias en el ámbito público y privado, implementando medidas de prevención, protección, atención, acceso a la justicia y reparación integral.
- 4.6 Promover y reconocer iniciativas de paz territorial con enfoque de género, para la construcción y logro de una cultura de paz y reconciliación (Acuerdo 102 de 2018, p. 2).

Respecto al criterio de coherencia interna se observa en el análisis de la congruencia de los objetivos y las metas, realizado en el marco de las dimensiones de la política de equidad de género, que las metas son consistentes con la lógica de los objetivos, y los objetivos específicos son congruentes con el logro del objetivo general. Para entender esto es preciso citar el Artículo 5 del Acuerdo 102, el cual establece unas metas claras para cada una de las dimensiones del problema público, las cuales se refieren a la autonomía económica, la salud, la educación, la participación, la seguridad y la paz. Algunas de estas metas son:

5.1.2 Disminuir las brechas laborales entre hombres y mujeres en relación a la participación, ocupación, desempleo, ingresos y trabajo decente para la autonomía económica de las mujeres.

[...]

5.2.1 Avanzar en la comprensión de la categoría género como determinante social de la salud, ofreciendo mecanismos para la promoción de la vida saludable, la prevención y atención de las enfermedades no transmisibles, la salud ambiental, la convivencia social y la salud mental.

[...]

5.3.2 Eliminar la brecha de género en materia de acceso, cobertura y permanencia en la educación, especialmente para las mujeres rurales y con énfasis en la educación superior.

[...]

5.4.1 Aumentar y cualificar la participación, el empoderamiento y la incidencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones de los escenarios públicos y privados.

[...]

5.5.2 Disminuir la tolerancia social e institucional a las violencias contra las mujeres, con énfasis en la zona rural.

[...]

5.6.2 Fortalecer las experiencias de paz de las mujeres con acciones de reconocimiento y protección a su liderazgo en la construcción de una cultura de paz y reconciliación (Acuerdo 102 de 2018, pp. 2-3).

Por último, el criterio de medición obtiene una calificación considerable a partir del análisis del documento línea de base de la política. En este, los indicadores de la política están divididos en indicadores de evaluación y de seguimiento. Los primeros están en el marco del documento

y, además, la gran mayoría son indicadores que actualmente se miden por parte de la Administración o de entidades nacionales con enfoque territorial, incluyendo a Medellín.

La definición concreta de metas cuantificables para algunas políticas públicas de Medellín ha representado un importante avance técnico en los últimos veinte años. Pero a su vez representa un desafío político significativo para los gobernantes de turno, ya que es posible monitorear el avance en la implementación de la política y, sobre todo, los resultados e impactos que se van logrando sobre el problema público. Lo anterior se pone a prueba al momento de efectuar el seguimiento y la evaluación de la política, un proceso que suele ser entorpecido, primero, por fallas en el diseño de las metas y, segundo, por carencias en materia de indicadores de producto, resultado e impacto.

Por ejemplo, respecto a la dimensión de la autonomía económica, se toman los indicadores generales de empleo en Medellín por sexo; estos son: tasa global de participación (TGP) por sexo; tasa de ocupación (TO) por sexo; tasa de desempleo (TD) por sexo; brecha salarial en Medellín; y, por último, el número de horas dedicadas al trabajo doméstico y del cuidado no remunerado (TDYCNR) de mujeres y hombres en Medellín.

El segundo caso de utilidad para evidenciar este comportamiento en los distintos criterios es la política pública de juventud (Acuerdo 19 de 2014). Esta alcanza la calificación superior (óptimo) en el primer criterio debido a la definición explícita de objetivos en el articulado del Acuerdo, el cual plantea un objetivo general y varias finalidades específicas. El segundo criterio bajó y obtuvo una calificación de 2.0 (básico), lo cual indica que los objetivos son tan amplios y generales que son aplicables a cualquier problema público. Para ilustrar esto, es oportuno citar algunas de las finalidades propuestas:

[...] garantizar el reconocimiento cultural, la inclusión social, la participación política, la equidad económica y, en general, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y los ratificados en Convenios y Tratados Internacionales para el desarrollo de los y las jóvenes de Medellín.

[...] Generar y fortalecer espacios y escenarios que permitan y garanticen a la población joven la participación social, política,

cultural y económica y ambiental para la concertación, la incidencia y la toma de decisiones en asuntos y propuestas que los involucran y/o que son de su interés.

[...] Promover la generación, difusión y apropiación de conocimiento que busque una mayor comprensión de las realidades y dinámicas propias de las juventudes de la ciudad [...] (Acuerdo 19 de 2014, pp. 3-5).

La calificación obtenida en este criterio se debe a que, si se leen detenidamente los objetivos, parece que este acuerdo de política no diferencia entre los objetivos de la Secretaría de Juventud y los de la política pública de juventud, ya que plantea seis finalidades que, fácilmente, podrían ser de la Secretaría y no de la política. Por su parte, el criterio de medición fue ubicado en el nivel insuficiente ya que, si se observan las seis finalidades propuestas en el Artículo 2 del Acuerdo, es difícil encontrar la forma de medirlas en el tiempo. Además, como ya se ha observado en otros diseños de política pública, la política de juventud no desarrolla ni especifica los métodos de monitoreo y medición, solo habla de la necesidad de hacerlo, pero sin profundizar mucho en ello.

Un tercer ejemplo para analizar es el de la política de habitantes de calle (Acuerdo 24 de 2015). En esta, la identificación de los objetivos y las metas fue óptima, ya que, de manera explícita, identifica los objetivos generales y específicos que persigue la política, entre los cuales se encuentra el objetivo general que busca “garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de las personas habitantes de la calle, con el propósito de lograr su rehabilitación y su inclusión social” (Acuerdo 24 de 2015, p. 2). En el Artículo 5 de este Acuerdo se pueden encontrar los objetivos específicos.

Con respecto al criterio de la coherencia interna, si bien el problema público es difícil de percibir, se logra entender que este grupo poblacional requiere de mecanismos y acciones que garanticen, promuevan y protejan sus derechos y acceso a todos los bienes, como cualquier otra persona en condiciones distintas. En este sentido, el criterio en cuestión obtiene una calificación óptima en la medida en que los objetivos propuestos guardan relación con la preocupación y el problema general que se definió. Un ejemplo de esto es el tercer objetivo específico que se plantea en dicha política:

[...] Garantizar el aseguramiento en algún régimen de atención en salud y efectuar las gestiones necesarias para garantizar tratamientos especializados en el manejo integral de las condiciones o afectaciones de salud física y mental, según el perfil y condiciones particulares; con orientación de género (Acuerdo 24 de 2015, p. 4).

Finalmente, frente al criterio de medición, esta política obtuvo una calificación en el nivel básico. Esto quiere decir que no se establecieron estrategias ni mecanismos de medición para el desempeño de los objetivos y, además, se plantean de manera tan amplia que a veces son susceptibles de medición y a veces no.

Ahora bien, en cuanto a ejemplos para no imitar, la política de medios alternativos (Acuerdo 73 de 2013) fue una de las que obtuvo la calificación más baja. En esta, la identificación de los objetivos obtuvo una calificación de 2.0 (básico), lo cual implica que se establecieron propósitos vagos y generales que, además, no se encuentran referenciados de manera explícita en los documentos, sino que se extraen del cuerpo del Acuerdo de manera desordenada; por ejemplo: “Promover la participación y el acceso de los medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos en los espacios institucionales con los cuales cuenta el Municipio de Medellín” (Acuerdo 73 de 2013, p. 29). Este “objetivo” se supone dentro del Acuerdo, pero está referenciado como una línea estratégica, no como un objetivo.

Respecto al criterio de coherencia interna, la política pública de medios alternativos recibe una calificación de insuficiente, ya que, en primer lugar, no existe problema público sino un decálogo de buenas intenciones para la ciudad y, en segundo lugar, no se plantean objetivos, simplemente se infieren a criterio del lector. Por último, el criterio de medición también se ubica en el nivel insuficiente, pues no se plantean indicadores ni se establece un sistema de monitoreo a los objetivos; y si bien en el articulado se afirma que esto se realizará para medir el impacto de la política, es un enunciado circunstancial que carece de profundidad. Además, como ya se dijo, no queda claro cuáles son las metas de la política ni se logra definir un problema público; estas dos características imposibilitan en sí mismas el diseño de medición y monitoreo a los objetivos.

Conclusiones

Toda formulación de política pública debe establecer de forma explícita y clara los objetivos y las metas que desea alcanzar: esto es, determinar un futuro normativo alrededor del cual el gobierno y los actores sociales invertirán sus esfuerzos y recursos (Mintrom, 2012). Al respecto, si bien los objetivos hacen parte del plano más amplio y general, estos no deben perder de vista la importancia de la claridad, oportunidad, asertividad y posibilidad de realizarlos. Se debe propender por el consenso y el acuerdo entre los diferentes actores, pero también ha de mantenerse el componente técnico; de lo contrario, el ejercicio de medición tendrá mayores dificultades.

Adicionalmente, la formulación de los objetivos y de las metas debe ser coherente con la causalidad del problema público y con las alternativas de solución, ya que en el análisis del diseño de las políticas públicas de Medellín se pudo constatar que la definición de objetivos y metas no siempre responde al problema público, bien sea porque este carece de una teoría causal y un proceso de estructuración adecuado, o bien porque el diseño de los objetivos se hace desde la ambigüedad y la generalidad. Esto lleva a establecer objetivos mutuamente contradictorios que satisfacen los intereses políticos de los actores y postergan el momento político hasta la implementación. Por otra parte, se resalta la importancia de tener una mínima claridad sobre los indicadores a partir de los cuales se hará el seguimiento a las metas, así como los métodos para llevarlos a cabo, pues en el diagnóstico de las políticas de la ciudad el criterio de medición fue el más bajo de todos los de esta fase.

También vale la pena recordar que los objetivos y las metas son dos conceptos diferentes y, por tanto, deben estar claramente diferenciados. Por lo general, desde la planeación nacional, las metas son los postulados cuantificables y medibles que permitirán monitorear y evaluar el avance y los logros de la política pública, mientras que los objetivos son ambiciones más generalizadas del futuro normativo que se espera alcanzar con la implementación de la política. De cualquier forma, el diseño de los objetivos y de las metas complejiza el proceso de política pública al poner en contraste diferentes visiones de ciudad o país, pero no puede estar desprovisto de elementos técnicos y metodológicos que garanticen la calidad en la formulación de esta fase.

La aplicación del MADPP de la Universidad EAFIT muestra que el promedio total para los 65 acuerdos de política pública en la fase de objetivos y metas fue de 2.59, con una desviación estándar en los datos de 0.86, lo que sitúa a esta fase en el nivel básico. El criterio de identificación obtuvo el promedio más alto (3.25, considerable), lo cual indica que la mayoría de los acuerdos de política del Municipio identifican explícita o implícitamente los objetivos y las metas que persiguen. Se debe mejorar en los asuntos relacionados con el criterio de medición, el cual obtuvo un promedio de 2.03, es decir, un nivel básico.

Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2018). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Secretaría Distrital de Planeación. <https://bit.ly/3N89BSa>
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Naciones Unidas, Cepal e Ilpes. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5509>
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2016). Coherencia en políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>
- Cohen, E. y Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI.
- Concejo de Medellín. (2013, noviembre 27). *Acuerdo 73 de 2013: “Por medio del cual se dictan los lineamientos para la creación de la política pública de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos para el Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4207. <https://bit.ly/3NeNucE>
- Concejo de Medellín. (2014). *Acuerdo 19 de 2014: “Por el cual se actualiza y adopta la Política Pública de Juventud de Medellín”*. [Alcaldía de Medellín]. <https://bit.ly/3D6Ez8C>
- Concejo de Medellín. (2015, octubre 17). *Acuerdo 24 de 2015: “Por medio del cual se establece la Política Pública Social para los Habitantes de la Calle del Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4338. <https://bit.ly/3D7JpTd>

Concejo de Medellín. (2018, diciembre 6). *Acuerdo 102 de 2018: Por el cual se crea la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín*. Gaceta Oficial N.º 4573. <https://bit.ly/36GI6Sx>

Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Routledge.

Fernández, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC. <https://bit.ly/3N7BeLj>

Gallego, L. y Lopera, C. (2019). La construcción de objetivos y metas de política pública: un análisis de la complejidad del proceso y sus actores intervinientes. En L. Álvarez Ossa, L. Gallego, A. Olaya y S. Leyva (Eds.), *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 213-239). Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>

Halpern, C. (2009). Decisión. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (J. I. Cuervo, J-F. Jolly y D. Soto Uribe, Eds.; pp. 194-202). Universidad Externado de Colombia.

Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Routledge.

Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (E. L. Suárez, Trad.). Fondo de Cultura Económica.

Ministerio del Interior de Chile (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. <https://bit.ly/36cyLi4>

Mintrom, M. (2012). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford University Press.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Aguilar, Trad.). FLACSO México.

Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton & Company.

Weimer, D., & Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5.ª ed.). Pearson Prentice Hall.

Capítulo 4

El diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública¹

*Natalia Garay, Luis Fernando Agudelo
y Daniela Roldán-Restrepo*

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch4>

La fase de diseño de alternativas de solución y selección de instrumentos de intervención es la bisagra entre la formulación y la implementación de las políticas públicas. Consiste en establecer las líneas de actuación y las herramientas para transformar el problema público tal como fue definido y estructurado, de tal manera que se puedan alcanzar los objetivos y las metas trazadas para la política pública. La importancia de esta fase radica en que es donde se toman las decisiones respecto a la forma en la que se estructurará la acción colectiva para acortar la distancia entre la situación inicial y la ideal mediante los instrumentos que lo hagan factible. Dado lo anterior, para algunos autores esta fase es el eje fundamental del diseño de las políticas públicas (Benson *et al.*, 2015). Un mal diseño en este punto puede comprometer el éxito y la orientación metodológica del seguimiento y la evaluación (Mintrom, 2011), llevar al despilfarro de los recursos públicos, empeorar los problemas a resolver o, incluso, ocasionar nuevos problemas.

En este sentido, en la fase de diseño de alternativas de solución y selección de instrumentos de intervención es donde más se debe tener presente que las políticas públicas tienen el poder de afectar el bienestar y la vida, y que pueden ser intrusivas, aunque también pueden resolver externalidades del mercado y recomponer los problemas individuales y de las familias. Por tanto, en lugar de dejar el proceso al azar, conviene ordenarlo de tal forma que el éxito sea probable, reconociendo que la racionalidad es limitada² y que escapa a las posibilidades humanas alcanzar

¹ Agradecemos a Carolina Aristizábal Saldarriaga, quien participó en la elaboración de un primer borrador de este capítulo.

² Los límites de tiempo, de recursos e información a los que se enfrentan las personas imponen a su vez limitaciones en la toma racional de decisiones, por lo cual encontrar soluciones óptimas no es posible (Simon, 1947).

una solución inmejorable o una combinación perfecta de instrumentos de intervención.

En este capítulo se exponen los criterios del MADPP para evaluar la calidad del diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública. Para ello, en la primera sección del capítulo se detalla cada uno de los criterios: identificación, contrastación, evidencia y especificación. En la segunda sección se presentan los resultados de la aplicación del MADPP en la evaluación de las alternativas de solución y de la selección de los instrumentos de intervención en las políticas públicas de Medellín. Por último, se presentan las conclusiones.

Identificación

El primer criterio de evaluación de esta fase del diseño de las políticas públicas es la apropiada identificación de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública. El propósito de la identificación es presentar las múltiples opciones, que existen para dar solución a un problema, tanto en lo que respecta al sentido que pueden tener las acciones como a los instrumentos que pueden emplearse para materializarlas.

En este sentido, conviene tener en cuenta que, si bien están intrínsecamente relacionadas, existen diferencias entre las alternativas de solución y los instrumentos de intervención pública. La analogía con la ruta o el camino es útil para ilustrarlo. Como en la vida cotidiana, para ir a un punto B a partir de un punto A, pueden tomarse caminos diferentes. Identificar alternativas de solución es sopesar rutas o cursos de acción (Ordóñez-Matamoros, 2013). Así mismo, una vez considerado un camino, para transportarse de un punto a otro pueden elegirse diferentes medios. Los instrumentos de intervención pública equivalen a esos medios³ y se definen como un *artefacto* (Fontaine, 2015, p. 82) o un “método identificable a partir del cual es estructurada la acción colectiva para tramitar los problemas públicos” (Salamon, 2002, p. 11).⁴

³ Además, es importante diferenciarlos de los llamados “instrumentos de la planeación”, como los planes (Plan de Ordenamiento Territorial, Plan estratégico, etcétera), ya que estos suelen confundirse en países como Colombia, donde prima el lenguaje de la planeación del desarrollo y no el de las políticas públicas.

⁴ Las traducciones de las citas de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

Para identificar las alternativas de solución, es necesario partir de la definición y estructuración del problema público. Se trata de definir el ámbito de la política a la luz de lo que se pretende modificar: las causas del problema, sus manifestaciones (efectos), o ambas. Afrontar las causas puede impactar sustancialmente el problema público tal como fue definido y traer como resultado una asignación más eficiente de los recursos, pero también requerir más tiempo y coordinación. En contraste, afrontar las manifestaciones puede ser más sencillo y menos costoso a corto plazo (económica y políticamente), pero no transformar de manera significativa el problema público a largo plazo. Por eso, las combinaciones pueden tener mayor efectividad (Moore, 1993).

Lo cierto es que es más frecuente encontrar políticas públicas cuyas alternativas de solución solo se orientan a atender los efectos. Esto puede deberse a la insuficiencia en la definición del problema público y su estructuración.⁵ Identificar alternativas de solución orientadas a las causas del problema puede ser exigente, pero es indispensable si lo que se busca es una transformación profunda. Para ello, debería retomarse la teoría causal del problema para reconocer el tipo de fallo al que se asocia: del Estado, del mercado, de las redes o de la familia (Weimer y Vining, 2011). Esto permite orientar el curso de la acción hacia un número más limitado de opciones poco similares entre sí, lo cual puede ser deseable ya que, si el número de posibles alternativas y combinaciones entre alternativas de solución es virtualmente infinito, ¿para qué ofrecer alternativas de solución que sean muy similares? (Weimer & Vining, 1999, p. 282).

Como se observa en el gráfico 4.1 (ver página 95), reconocer el tipo de fallo al que se asocia el problema para identificar alternativas de solución también posibilita considerar vías de actuación en ámbitos diferentes al público-estatal; es decir, identificar si es necesario activar la respuesta del mercado, las redes o la familia e, incluso, si lo que se requiere es construir o fortalecer las relaciones entre estos ámbitos. Por ejemplo, ante un problema que se asocie a un fallo de la familia se pueden considerar alternativas de solución orientadas a estatalizar, mercantilizar o comunitarizar. Así mismo, ante un fallo de mercado, se puede tomar la decisión de impulsar un mayor

⁵ Al respecto, véase el Capítulo 2: “La definición y estructuración del problema público”.

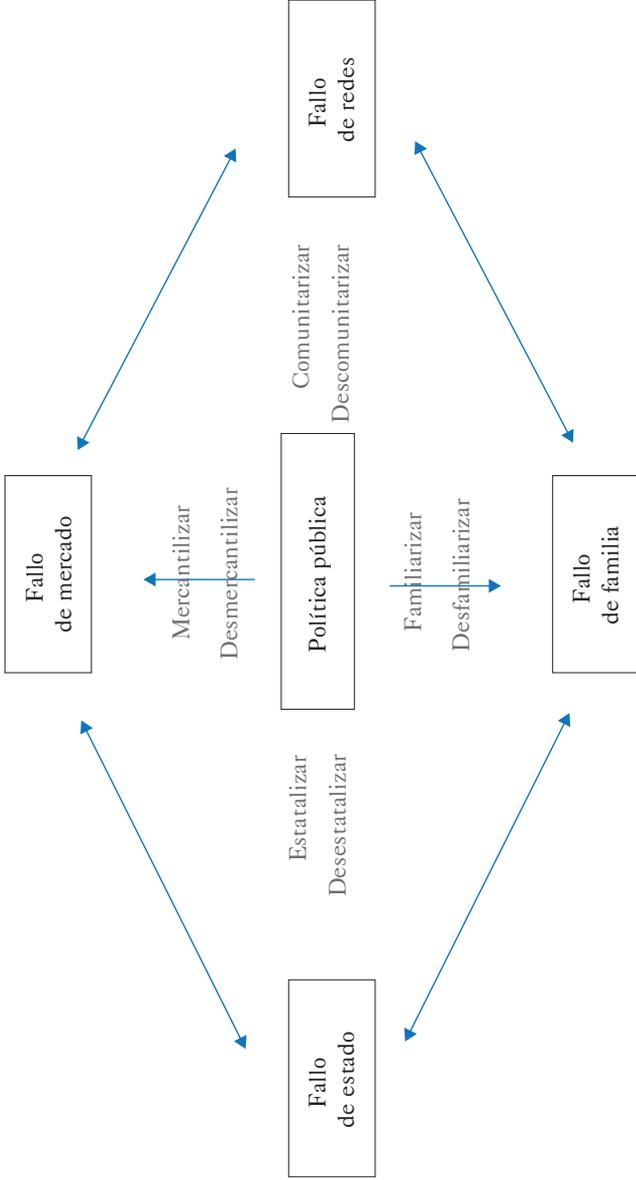
papel del Estado que permita corregir externalidades negativas, falta de competencia o abuso de un proveedor monopólico.

En un caso hipotético, frente a un problema de alto desempleo, segregación laboral e informalidad de las mujeres respecto a los hombres y frente al objetivo de aumentar el empleo formal para las mujeres en edad productiva, se identificó que la alternativa de solución podría proponerse en términos de falla de la familia, ya que la atribución explícita o implícita a las familias (y en particular, a las mujeres) de las obligaciones de cuidado limitan el tiempo de las mujeres para acceder a empleos remunerados. Entre las alternativas de solución se identificó la de estatizar el cuidado, y se formuló de la siguiente manera: *financiar con recursos públicos los cuidados de las personas dependientes*. Para llevarla a un mayor nivel de concreción, entre los posibles instrumentos de intervención pública se identificaron el *subsidio a la demanda de cuidados*, el *subsidio a la oferta de cuidados*, la *construcción de infraestructura pública para instituciones de cuidado* (jardines infantiles, geriátricos, etcétera) y la *contratación pública de profesionales para el cuidado*.

En un segundo caso hipotético, frente a un problema de bajo acceso a la educación superior de calidad por parte de personas jóvenes de menores ingresos, y frente al objetivo de fomentar el acceso y la excelencia en la educación superior, se identificó que la alternativa de solución podría proponerse en términos de falla del mercado. En este sentido, la alternativa de solución se formuló como orientada a la intervención estatal: *financiar con recursos públicos los estudios superiores de las personas jóvenes de menores ingresos*. Para llevarla a un mayor nivel de concreción, entre los posibles instrumentos de intervención pública se identificaron: *el subsidio a la demanda, el crédito público, el subsidio a la oferta, la construcción de nueva infraestructura y la contratación pública*.

Como se observa en los casos hipotéticos planteados, para contar con opciones que sean realmente operativas, la tarea de identificar alternativas de solución se completa llevando las opciones a un nivel de concreción más elevado. Es decir, identificando para ellas posibles instrumentos de intervención pública. Dado lo anterior, dependiendo del problema público que se busca resolver y del fallo (o los fallos) a los que este problema se asocie, puede ser conveniente actuar con combinaciones de instrumentos (*policy mixes*). Así, la caja de herramientas de quienes diseñan políticas públicas debería ser lo más nutrida posible para contar con el mayor

Gráfico 4.1 Posibles cursos de acción y lógica relacional para la solución de problemas públicos



Fuente: Adaptado de Ibarra y Gomiá (2011, p. 58).

número de opciones para elegir y adaptar la respuesta a la naturaleza multidimensional y multicausal de los problemas públicos. Consultar a la ciudadanía o a los actores clave puede ser útil para ampliar el abanico de opciones con las que se cuenta.

Es importante que la ciudadanía participe en la identificación de alternativas de solución e instrumentos. La participación de la ciudadanía y de actores clave de la sociedad dota de conocimiento comunitario a la política pública y permite considerar alternativas convergentes con el público que se pretende impactar, lo que hace que estas sean más coherentes con las condiciones de vida, las necesidades y las expectativas de la población. Además, dota de legitimidad social a los cursos de acción y a las herramientas escogidas para dar solución al problema público.

Para facilitar la identificación de diversas opciones de instrumentos de intervención pública se puede consultar alguno de los numerosos listados existentes en la literatura sobre el tema.⁶ También se pueden construir listados nuevos más específicos o contextualizados, basados en el análisis de los métodos empleados por el gobierno o la entidad pública que lidera la política pública en su diseño.⁷ En la tabla 4.1 se presenta una recopilación de los instrumentos de intervención pública más empleados en el mundo.

Tabla 4.1 Listado de instrumentos de intervención pública

Gobierno directo	Exenciones	Transferencias en dinero
Contratación pública	Subsidios	Transferencias en especie
Información pública	Préstamos directos	Licencias/permisos
Capacitación	Préstamos con garantía	Impuestos
Regulación económica	Váuchers (cupones)	Normas
Regulación social	Bonos	Alianzas

Fuente: Elaboración propia a partir de Howlett (2019), Linder y Peters (1989), Salamon (2002), Schneider e Ingram (1990).

⁶ La primera vez que uno de estos listados fue publicado y considerado en el diseño de una política pública en Colombia fue en la política pública de juventud de Medellín (Leyva y Tabares-Cifuentes, 2015).

⁷ Al respecto, puede verse el análisis de los instrumentos de la política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, en el que se identificaron los instrumentos más empleados por el gobierno frente a los asuntos de género en la ciudad (Leyva y Roldán-Restrepo, 2018).

La utilidad de los listados radica en que estimulan la creatividad de quienes diseñan las políticas públicas al dar ideas ante preguntas como ¿qué podría hacer el gobierno frente a este problema? (Bardach, 2012, p. 141). Sin embargo, es importante resaltar que, tal “como pasa con la caja de herramientas de un carpintero, [...] no todo sirve con todo” (Fontaine, 2015, p. 82). Por lo cual es preciso imaginar la forma en la que los instrumentos podrían combinarse para lograr un mejor resultado, así como tener presentes las competencias de las entidades públicas involucradas con la política pública. Por ejemplo, en un Estado unitario como Colombia, solo el nivel central puede crear cierto tipo de impuestos.

Una forma útil para que quienes diseñan políticas adviertan si es necesario considerar más instrumentos o si existe algún sesgo indeseable en los que se identificaron consiste en analizar sus características y construir tipologías de acuerdo con ellas. También puede recurrirse a las múltiples tipologías que existen en la literatura especializada sobre el tema (véase Franco & Roldán, 2019). Una de las más sencillas es la propuesta por Vedung (1998), quien clasifica los instrumentos en tres tipos: (a) *zanahoria*, para agrupar aquellos que buscan dar incentivos a las personas para que modifiquen su comportamiento; (b) *garrote*, para reunir los que implican una regulación o sanción (económica, social o penal); y (c) *sermón*, para englobar los relacionados con la información, los argumentos y las invocaciones morales, entre otros.

En este sentido, una vez identificados los instrumentos para la concreción de alternativas de solución, podría examinarse su relación con estos tipos. Por ejemplo, podría notarse que frente a cierto problema solo se identificaron instrumentos tipo sermón, lo que haría necesario pensar en reforzar la alternativa de solución por medio de instrumentos tipo garrote o considerar que sería útil llamar la atención de ciertos actores con poder o influencia a partir de incentivos o instrumentos tipo zanahoria. Otras tipologías podrían iluminar otros aspectos para la identificación.⁸ Por ejemplo, con la tipología de Hood (1983), conocida como modelo

⁸ Franco y Roldán (2019, p. 108) hacen un compendio de varios teóricos que han tipificado los instrumentos de intervención pública: Dahl y Lindblom (1953), Doern y Phidd (1992), Hood (1983), McDonnell y Elmore (1987), Schneider e Ingram (1990), Vedung (1998), Weimer y Vining (2017) y, más recientemente, Howlett *et al.* (2006), Howlett y Mukherjee (2017), Lascoumes y Le Galès (2007, 2016), Pal (2014), Salamon (2002), Velasco (2007) y Sunstein (2014), entre otros.

NATO,⁹ se podría identificar la sobrecarga hacia el uso de ciertos recursos del Estado o, con la tipología de Schneider e Ingram (1990), supuestos implícitos sobre el comportamiento de las personas.

Consideraciones para la identificación de alternativas:

- Formular y combinar alternativas puede revelar aspectos del problema no identificados antes, proporcionando información adicional que podría dar lugar a un posible replanteamiento del problema público.
- Las alternativas que pueden parecer poco convencionales no deben pasarse por alto. Es necesario evaluar su conexión con el problema público y si su implementación puede ser útil en términos de causalidad.
- Lo que pudo ser inaceptable en el pasado puede ser más aceptable hoy: la percepción de tolerancia a alternativas “extremas” puede no solo brindar mayores datos para la toma de decisiones, sino desencadenar modificaciones en las políticas básicas ya implementadas.
- Los valores y las suposiciones de quienes diseñan las políticas públicas cambian con el tiempo; por lo tanto, las opciones que se catalogaron como inaceptables en algún momento de la historia no se pueden descartar sin un análisis riguroso.

Fuente: Adaptado a partir de Clark *et al.* (2016).

Aun cuando no todas las alternativas de solución y sus instrumentos sean elegidos para la política pública, es necesario dejar evidencia de aquellas que fueron parte de las opciones. Esto, para tener un panorama más amplio del marco decisorio de los funcionarios y tomadores de decisión involucrados, y para rastrear si hubo participación de la ciudadanía o si se tuvieron en cuenta sus demandas.

A continuación, la rúbrica 4.1 presenta los criterios que es necesario tener en cuenta en el diseño de las alternativas de solución orientadas a modificar las causas del problema público.

⁹ Por sus siglas en inglés: Nodality, Authority, Treasure, Organization.

Rúbrica 4.1 Criterio de la identificación en las alternativas de solución

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Identificación	Se presentan las alternativas de solución consideradas y se orientan a modificar las condiciones causales del problema público.	Se presentan las alternativas de solución consideradas, pero no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.	Se presentan solo las alternativas de solución es-cogidas y no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.	No se presentan alternativas de solución.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Contrastación

La contrastación es el segundo criterio de evaluación en el diseño de alternativas de solución e instrumentos de intervención. La importancia de este criterio radica en que “cualquier problema en particular puede tener múltiples soluciones potenciales, cada una con diferentes costos y beneficios” (Benson *et al.*, 2015, p. 8). Hacer transparente el proceso mediante el cual se seleccionan unas alternativas y no otras es también relevante para evitar algunos de los sesgos que se presentan al momento de seleccionar las alternativas de solución para atender el problema público, pues se ha identificado que el sistema de valores de los participantes en el diseño de la política pública funciona no solo como filtro para leer el problema público –y, en consecuencia, para proponer alternativas de solución–, sino también para justificar en sí misma la selección de unas alternativas sobre otras (Mintrom, 2011; Peters, 2018).

En otras palabras, al contrastar las posibles alternativas de solución y sus instrumentos, es necesario reconocer que no solo está en juego la forma más eficiente de resolver un problema público, sino también la influencia que tiene esa decisión sobre los intereses de los actores involucrados (Salamon, 2002). Por esto, en el marco del análisis de políticas

públicas, la viabilidad política se ha sumado a los criterios empleados tradicionalmente para la evaluación de las alternativas de solución y sus instrumentos, como lo son, por ejemplo, la factibilidad técnica, el costo económico, la viabilidad administrativa, la eficiencia y la efectividad (Kraft & Furlong, 2012; Ordóñez-Matamoros, 2013; Weimer & Vining, 2011; Wu *et al.*, 2012).

En el caso de las relaciones entre Estado, gobierno y sociedad en América Latina, esto es de especial pertinencia ya que la política suele tener un nivel de involucramiento relevante a la hora de hacer factible la utilización de un instrumento sobre otro en la solución de los problemas públicos, incluso con independencia de un análisis riguroso de las condiciones técnicas. Así mismo, las asimetrías de poder entre grupos sociales, junto con la desprotección social y económica en la que muchas personas se encuentran, hacen necesario evaluar los efectos que las alternativas y los instrumentos podrían tener en la reproducción o la eliminación de desigualdades injustas.¹⁰ Por esta razón, siempre debe incluirse un criterio de equidad a la hora de evaluar alternativas de solución, por lo cual no debe ser nunca la eficiencia el único criterio de evaluación pública.

En la tabla 4.2 se presenta un ejemplo de metodología para la contrastación, haciendo uso de algunos de los criterios señalados: equidad, factibilidad técnica, costo económico, viabilidad política y efectividad. Para su diligenciamiento, puede asignarse una escala de 1 a 5 para cada criterio, siendo 1 la calificación más baja y 5 la más alta. Al final, los instrumentos con las calificaciones más altas (“Total A”) podrían seleccionarse como los mejores, bajo el argumento de que no reproducen desigualdades injustas entre grupos sociales (equidad); se cuenta con los recursos técnicos y el saber hacer necesario para su implementación (factibilidad técnica); se cuenta con los recursos o es posible su financiación (costo económico); son aceptables por parte de los grupos de interés (viabilidad política), y podrían realmente modificar la causa del problema público (efectividad).

¹⁰ “[D]iferencias evitables, injustas o remediables entre grupos de personas debido a sus circunstancias sociales, económicas, demográficas o geográficas” (OPS, s. f., párr. 1).

Tabla 4.2 Ejemplo de contrastación de instrumentos para una alternativa de solución

Criterios	Instrumento 1	Instrumento 2	Instrumento 3	Total (B)
Equidad				
Factibilidad técnica				
Costo económico				
Viabilidad política				
Efectividad				
Total (A)				

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la causalidad del problema público o el objetivo de la política pública, podría establecerse un peso diferente para cada criterio. Por ejemplo, si la política pública se orienta al cierre de brechas entre grupos sociales, el criterio de la equidad debería ser uno de los más relevantes para tener en cuenta. Además, una vez completada la contrastación, serían visibles los criterios con más bajas calificaciones generales (“Total B”), lo cual permitiría evaluar si es necesario pensar en otros instrumentos.

Por supuesto, los criterios seleccionados en la tabla 4.2 no son los únicos que pueden orientar la selección de alternativas de solución e instrumentos. Las preguntas o criterios que propone Walker (1988) podrían ser útiles a manera de lista de verificación, tanto en el proceso de contrastación de alternativas cuanto en la elección de estas (tabla 4.3).

Tabla 4.3 Preguntas útiles para elegir alternativas de solución

- *Costo*: ¿Hay suficientes recursos para financiar la alternativa y esta será efectiva en términos de costos?
- *Estabilidad*: ¿Se mantendrán los objetivos a pesar de los obstáculos que se puedan presentar?
- *Confianza*: ¿Qué tan probable es que opere en cualquier momento?
- *Involuntabilidad*: ¿Continuará funcionando si una de sus partes falla?
- *Flexibilidad*: ¿Puede servir para más de un propósito?
- *Riesgo*: ¿Tiene alta probabilidad de fracasar?
- *Comunicación*: ¿Es fácil de comunicar a los que no se involucran con el ejercicio de formulación y análisis?

- *Validez*: ¿Tiene validez para enfrentar el problema público identificado?
- *Sencillez*: ¿Es fácil de implementar?
- *Compatibilidad*: ¿Concuerda con las normas y procedimientos existentes?
- *Reversibilidad*: ¿Qué tan difícil es volver a las condiciones anteriores si la opción falla?
- *Robustez*: ¿Hasta qué punto puede tener éxito en entornos futuros?

Fuente: Walker (1988), citado en Clark *et al.* (2016, pp. 217-218). Traducción nuestra.

Es importante anotar que en la metodología MADPP el diseño de una política pública debe ser lo suficientemente clara en el método de priorización de alternativas, posicionando con rigor los criterios que fueron utilizados, y con los suficientes argumentos técnicos que llevaron al descarte o a la elección. Por lo anterior, se debe asegurar que una política no solo tenga una lista amplia de alternativas, sino que presente en un documento específico la manera en la que se evaluaron a partir de criterios claros.

En la rúbrica 4.2 se presentan los criterios para evaluar el nivel en el que las políticas públicas incorporan la contrastación de alternativas e instrumentos de intervención en su diseño.

Rúbrica 4.2 Criterio de la contrastación en las alternativas de solución

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Contrastación	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución y en coherencia con las relaciones causales del problema.	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados, pero sin coherencia con las relaciones causales del problema.	Se expone de manera ambigua la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados.	No se expone la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Evidencia

El tercer criterio para evaluar el diseño de los instrumentos está relacionado con el uso de información y conocimiento en el proceso de selección de instrumentos. Solo cuando se tiene información suficiente es posible realizar un ejercicio de contrastación y, en general, considerar mejores alternativas de solución e instrumentos. Por consiguiente, es fundamental construir evidencia de calidad mediante la consulta de diversas fuentes y tipos de información (cualitativa y cuantitativa) o del desarrollo de investigaciones específicas. Esto significa que la calificación de los instrumentos frente a uno u otro criterio debe estar sustentada en estadísticas, en investigaciones actualizadas (de fuentes confiables o evaluadas), en la opinión de personas expertas con trayectoria reconocida frente al tema, etcétera.

Por ejemplo, entre las alternativas de solución para una política pública hipotética que tiene entre sus objetivos reducir la morbimortalidad por consumo de productos no saludables (falla del mercado / externalidad negativa), se propuso prevenir el abuso de alcohol. Entre otros, se consideraron dos instrumentos: el impuesto a las bebidas con grado nocivo de alcohol y el control a la publicidad. Para determinar el comportamiento de estos instrumentos frente a los diversos criterios, se consultaron varias fuentes secundarias de información. Entre estas, se identificó una investigación¹¹ basada en la metodología de la Organización Mundial de la Salud (OMS), denominada OMS-CHOICE.¹² En ella, se concluyó que el impuesto era muy efectivo, ya que por sí solo alcanzaba a disminuir 150 000 años vividos con discapacidad (AVD) al año; en contraste, el control a la publicidad y otros instrumentos no lograban reducir los AVD a más de 50 000 al año. Esta información se complementó con consultas a personas expertas en el tema, lo que permitió dar una calificación de 5 (la más alta) al impuesto; y una calificación de 2 (baja) a la regulación de la publicidad frente al criterio de efectividad.

¹¹ Estudio de costo-efectividad de intervenciones para prevenir el abuso de alcohol en México (Medina-Mora *et al.*, 2010).

¹² WHO-CHOICE: World Health Organization Choosing Interventions that are Cost-Effective.

La búsqueda de evidencia que sustente la selección de una alternativa de solución sobre otra contribuye, en última instancia, a cualificar las decisiones para la política pública. Esto, debido a que posibilita una aproximación a los resultados esperados con el objetivo de modificar las condiciones causales del problema público y, en adición, brinda claridad sobre los recursos necesarios para su implementación. Lo anterior permite disminuir la incertidumbre de quienes toman decisiones públicas frente al abanico de posibilidades que constituye el diseño de políticas públicas, en especial cuando se tienen en cuenta alternativas foráneas a problemáticas similares o medidas adoptadas con antelación que pudieron tener algún tipo de efectos no deseados o externalidades negativas.

El uso de evidencia en la elección de alternativas brinda un marco de transparencia en escenarios políticos condicionados por intereses, voluntades e ideologías. De ahí que, la investigación aplicada que permita no solo tener el dato de los registros oficiales de la administración pública, sino construirlo por personas dedicadas a la investigación, darán mayor precisión a las soluciones con las que se intentan resolver problemas sociales, típicos de las políticas públicas (Bracho, 2010).

A continuación se presenta la rúbrica con la que se evalúa el uso de evidencia para escoger las alternativas de solución. En general, esta mide la calidad de la información utilizada, además del uso técnico y riguroso que se hace de ella para conectar las alternativas de solución con el problema público.

Rúbrica 4.3 Criterio del uso de evidencia en las alternativas de solución

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Uso de evidencia	Las alternativas de solución se escogieron sobre la base de estadísticas actualizadas, documentos e informantes calificados que produjeron evidencia de la relación causal de los problemas públicos.	Las alternativas de solución se escogieron con el uso de estadísticas actualizadas y documentos e informantes de contextos diferentes al de la aplicación de la política pública.	Las alternativas de solución se escogieron con el uso de estadísticas desactualizadas y documentos e informantes de contextos diferentes al de la aplicación de la política pública.	Las alternativas de solución se escogieron sin el uso de estadísticas, documentos e informantes calificados con evidencias de la relación causal de los problemas públicos, y solo se tuvo en cuenta la percepción de la secretaría y del equipo técnico.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Especificidad

Por último, el cuarto criterio para evaluar el diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de la política está relacionado con la especificidad, visible en que las decisiones sobre los instrumentos queden registradas en los documentos finales de la política. Así, después de (a) identificar las alternativas posibles y sus instrumentos, (b) establecer criterios para contrastarlas y (c) basarse en evidencia de calidad para conocer el comportamiento de los instrumentos frente a esos criterios, lo que se evalúa con este criterio es qué tan explícitas son las alternativas de solución y los instrumentos de la política. La importancia de ello radica en que es la base para la implementación de la política pública.

Por tal razón, los instrumentos seleccionados deben ser expuestos de manera explícita y detallada, para que quien lleve a cabo la implementación tenga claridad sobre la forma en la que se le dará solución al problema público tal como fue definido y estructurado, y de acuerdo con los objetivos y las metas trazadas como deseables. En otras palabras,

las políticas públicas deben detallar de manera específica cuáles son sus alternativas de solución e instrumentos de intervención, así como el porqué de su elección. Incluso, sería deseable que para cada instrumento especificado se explicitara la forma en la que se espera que funcione o el sistema de colaboraciones necesario para que su aplicación sea posible. Por ejemplo, si se trata de un subsidio, este puede entregarse en especie o en dinero; transferirse a una cuenta de banco o entregarse en un punto autorizado; e implicar la creación de oficinas y puestos de trabajo para su entrega, o la conformación de alianzas con oficinas que cuenten con los profesionales y la experiencia requerida, etcétera.

Si la información que llega a los equipos implementadores de la política pública es clara y confiable, estos no tendrán que preocuparse por el análisis y el diseño de los instrumentos. Es decir, podrán concentrar sus esfuerzos en establecer el ensamble y las relaciones de cooperación necesarias para garantizar la implementación de la política.

A continuación se presenta la rúbrica correspondiente a la especificidad, que evalúa si la política pública es clara en relación con los instrumentos que utilizará al interior de la alternativa de solución definida con base en los criterios establecidos previamente en el proceso de diseño.

Rúbrica 4.4 Criterio de la especificidad en las alternativas de solución

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Especificidad	Especifica claramente los instrumentos de intervención a utilizar que fueron elegidos.	Especifica claramente algunos de los instrumentos de intervención a utilizar que fueron elegidos.	Menciona circunstancial y vagamente algunos de los instrumentos de intervención a utilizar que fueron elegidos.	No hace ninguna mención sobre los instrumentos de intervención a utilizar.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Diagnóstico de la selección de las alternativas de solución en las políticas públicas de Medellín

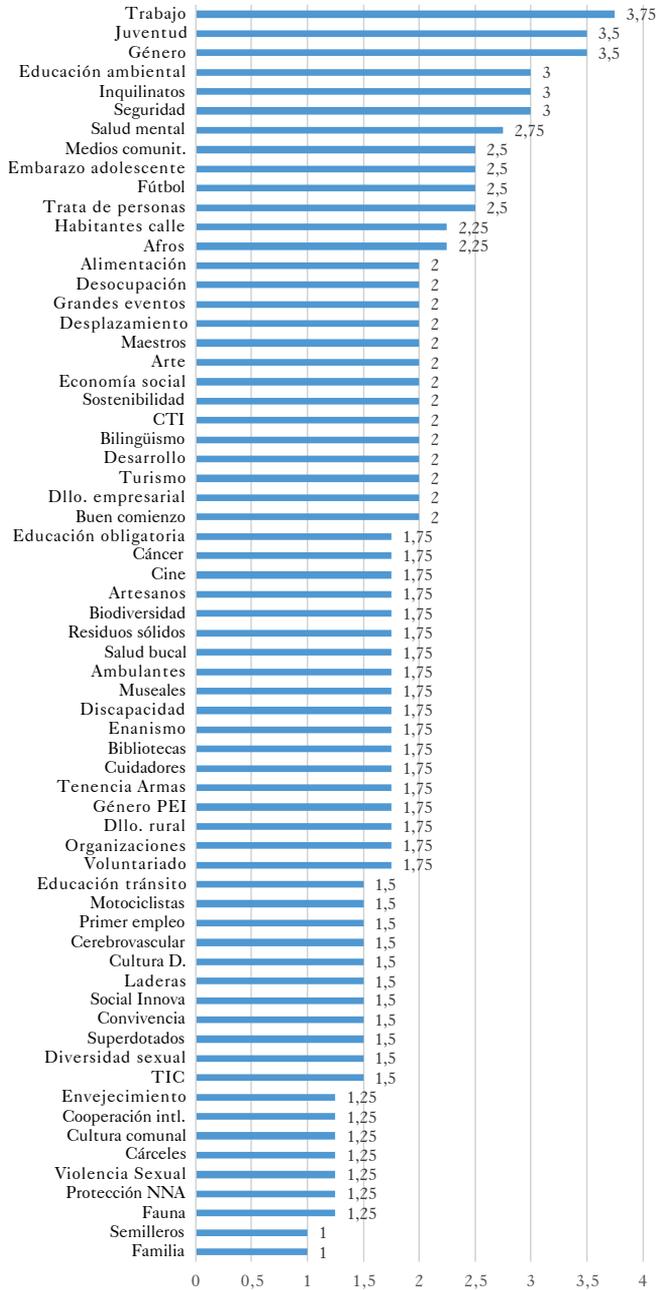
En esta sección se presentan los resultados de la aplicación del MADPP en la fase de alternativas de solución e instrumentos de las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018. Para esta fase, la calificación promedio de las 65 políticas públicas es de 1.9, con una desviación estándar de 0.57. Esto muestra una calificación baja (insuficiente). A ello se le suma que 38 políticas obtuvieron una calificación por debajo del promedio, mientras que solo 27 de ellas obtuvieron una calificación por encima del promedio.

Como se puede observar en el gráfico 4.2 (ver página siguiente), la política pública de trabajo decente (Acuerdo 64 de 2013) obtuvo la mejor calificación en esta fase, con un puntaje promedio de 3.75, es decir, considerable. Las que le siguen en puntuación y la acompañan en dicho nivel son la política para la igualdad de género (Acuerdo 102 de 2018) y la de juventud (Acuerdo 102 de 2018), con 3.5. Por otro lado, las políticas que obtuvieron la calificación más baja fueron la de familia (Acuerdo 22 de 2017) y la de semilleros infantiles (Acuerdo 77 de 2013) con un puntaje de 1.0, ubicándose en el nivel insuficiente.

El alto puntaje obtenido por la política de trabajo decente (Acuerdo 64 de 2013) se debe a que sus alternativas de solución se complementaron y detallaron en el plan local de empleo, pero los tiempos entre el momento de adopción del acuerdo de política pública, la emisión del decreto reglamentario y la emisión del plan de empleo local fue de cinco años. Por otra parte, el alto puntaje obtenido por la política de juventud (Acuerdo 19 de 2014), pero, sobre todo, por la política de igualdad de género (Acuerdo 102 de 2018), se debe a la presentación de las alternativas de solución y los instrumentos en el análisis general del plan de acción que se presentó en el Concejo de Medellín y a su vinculación con los objetivos y las metas de la política pública (Álvarez *et al.*, 2018).

En contraste, los puntajes más bajos, obtenidos por la política de familia (Acuerdo 22 de 2017) y la de semilleros, se deben a la falta de alternativas de solución e instrumentos asociados. En la primera se presenta el Comité Municipal para la Familia sin detallar otras alternativas de solución para la política pública ni mencionar las que fueron consideradas

Gráfico 4.2 Promedio fase de alternativas de solución por política pública

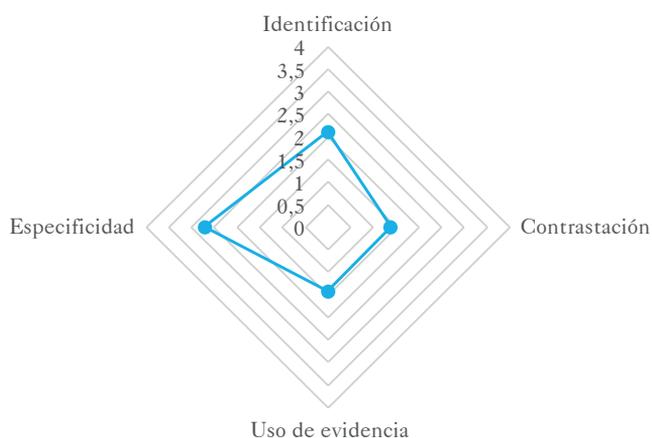


Fuente: Elaboración propia.

dentro de la fase de formulación. En el marco de la información estudiada, tampoco se encuentran elementos que precisen el criterio de priorización de alternativas e instrumentos, ni el uso de evidencia para justificar la selección. Finalmente, en el caso de la política de semilleros (Acuerdo 77 de 2013), no se identificaron alternativas de solución.

Por otra parte, el gráfico 4.3 muestra el puntaje promedio obtenido por las 65 políticas analizadas para cada uno de los criterios que componen el diseño de la fase de alternativas de solución e instrumentos: identificación, contrastación, uso de la evidencia y especificidad. En el gráfico es posible observar que ninguna de las calificaciones es superior a 3.0, de modo que ninguno de los promedios alcanza el nivel óptimo en los cuatro criterios y el nivel considerable se logra de manera muy ajustada.

Gráfico 4.3 Promedio fase de alternativas de solución por criterios



Fuente: Elaboración propia.

El primer criterio obtuvo una calificación promedio de 2.1. Esto significa que la mayoría de las políticas evaluadas se encuentra en un nivel básico en lo que respecta a la identificación, ya que no se presentan todas las alternativas consideradas sino solo las escogidas, y en ellas no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.

Las políticas que obtuvieron una calificación inferior al promedio se caracterizan por no contar con información, no presentar ninguna alternativa de solución o formular propuestas tan generales que no es posible

considerarlas como alternativas de solución, es decir, como cursos de acción. Por ejemplo, en la política de prevención del embarazo infantil y adolescente, una de las ocho que obtuvieron calificación de 1.0 en este criterio, se establece como solución “realizar programas de promoción, prevención y atención de índole psicosocial, médica y jurídica en el campo de salud sexual y reproductiva para la población objeto, priorizando las poblaciones vulnerables como son las personas en situación de discapacidad cognitiva, sensorial y mental” (Acuerdo 23 de 2011, p. 9), pero no se identifica qué tipos de programas serían, cómo se materializarían o cómo se relacionan con las causas del problema público definido en la política.

En cuanto a las políticas que obtuvieron una calificación igual o superior a 3.0 (cinco de ellas), su característica es que presentan las alternativas de solución consideradas. A estas se les suman otras cuatro políticas en las que queda clara la orientación a modificar las condiciones causales del problema público. Estos últimos son los casos de las políticas que obtuvieron una calificación óptima una vez aplicada la rúbrica: trata de personas, igualdad de género, habitantes de calle, y la de trabajo decente.

Como ejemplo, en el plan de acción de la política de prevención y atención a las víctimas del delito de trata de personas se propone, como una de las alternativas de solución: “Realizar un diplomado para la prevención de la trata de personas y la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) en contextos de viajes y turismo” (Alcaldía de Medellín y UNODC, 2015, p. 16), dirigido a los prestadores de servicios turísticos. La alternativa se plantea para disminuir el número de personas víctimas de trata en la ciudad, problema que se presenta como asociado al desconocimiento sobre el tema.

El criterio de contrastación obtuvo la calificación promedio más baja (1.4) situándose en el nivel insuficiente. Esto, debido a que en la mayoría de las políticas públicas evaluadas no se expone la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados. Sin embargo, nueve políticas obtuvieron una calificación igual o superior a 3.0. Esto obedece a que sus alternativas de solución exponen con claridad su lógica de priorización, y en algunos casos (tres políticas) esta se presenta en coherencia con las relaciones causales del problema. Las tres políticas que alcanzaron el nivel óptimo son: fútbol, juventud y trabajo decente.

Con todo, es de anotar que ninguna de las políticas presenta de forma explícita el uso o la consideración de criterios de selección como equidad,

factibilidad técnica, costo económico, viabilidad política o efectividad. Sin duda, uno de los grandes retos del diseño de las políticas públicas en Medellín es mejorar la selección y priorización de los instrumentos.

Junto con la contrastación, el criterio de uso de la evidencia obtuvo la calificación promedio más baja (1.4). Solo seis políticas obtuvieron calificaciones por encima de 3.0, y cuatro de ellas se ubicaron en el nivel óptimo, a saber: inquilinatos, seguridad, trabajo decente y población afrodescendiente. A manera de ejemplo, en esta última (Acuerdo 56 de 2015), se encontró en el documento “Anexo del proceso de construcción de política pública” la caracterización y el diagnóstico de las alternativas de solución basados en fuentes primarias y secundarias. En particular, se encuentra en el segundo apartado de este documento la identificación de alternativas a partir de una serie de talleres, diálogos y encuentros con la población. Todo lo anterior sirve para afirmar que en la mayoría de los casos las alternativas de solución se escogieron sin el uso de estadísticas, documentos e informantes calificados que produjeran evidencia de la relación causal de los problemas públicos, y solo se tuvo en cuenta la percepción de la secretaría y del equipo técnico.

El criterio de especificidad obtuvo la calificación promedio más alta (2.7) de entre todos los criterios que conforman la rúbrica para la evaluación de la fase de diseño de alternativas de solución e instrumentos de intervención pública de las políticas. Esto significa que en el marco de la información analizada se encontraron de manera explícita los instrumentos de intervención de gran parte de las políticas evaluadas, y que, más que frente a ningún otro criterio, hubo políticas calificadas en el nivel óptimo. En efecto, quince del total de políticas evaluadas alcanzaron una calificación de 4.0. Estas fueron: museales, cáncer, economía social, turismo, desarrollo, buen comienzo, maestros, arte, alimentaria, bilingüismo, desplazamiento, desocupación, educación ambiental, género, y juventud. Como ejemplo de especificidad en los instrumentos, la política de arte hace explícita la transferencia en dinero o en especie, la comunicación pública y la formación.

Otro ejemplo óptimo para el criterio de especificidad es la política de desarrollo económico (Acuerdo 74 de 2017), por cuanto el texto del Acuerdo permite identificar los instrumentos de la política, entre los que se encuentra la formación, la información pública, las alianzas y las transferencias en especie y en dinero. Estos son algunos apartados del Acuerdo:

[...] Brindar asistencia técnica a empresas proveedoras o con potencial de ser proveedoras de acuerdo a las necesidades y brechas identificadas, frente a los requerimientos del mercado.

[...] Desarrollo de alianzas e iniciativas de colaboración entre empresarios y/o con instituciones alrededor de proyectos de interés común.

[...] implementación de incentivos a las empresas e instituciones de Educación Superior, destinados a fomentar el acceso a los servicios ofertados por el Municipio de Medellín para el asesoreamiento, vigilancia tecnológica, consultoría, soluciones TIC, y transferencia de conocimiento, entre otras (Acuerdo 74 de 2017, pp. 11-14).

En resumen, el criterio de especificidad fue el que obtuvo la calificación promedio más alta (2.7). Esto significa que, en la mayoría de los casos, las acciones concretas que se proponen para hacer realidad las políticas públicas diseñadas en Medellín no pasan por los pasos previos que podrían ayudar a garantizar su éxito. En otras palabras, los instrumentos no se vinculan con las causas del problema público al que pretenden responder, y no se seleccionan después de identificar posibles opciones y de contrastarlas mediante el uso de la evidencia. En este sentido, es necesario tener en cuenta que para futuros diseños de política pública en Medellín lo recomendable es identificar opciones diferentes de alternativas de solución e instrumentos, para luego pasar a escogerlos con criterios claros, cuya calificación esté basada en el uso de evidencia.

Conclusiones

Si, como lo señala Howlett (2009), diseñar políticas públicas consiste en “un intento deliberado y consciente de definir objetivos de política y de conectarlos con instrumentos o herramientas que se espera que hagan realidad esos propósitos” (p. 20), es evidente la importancia que tiene la fase de diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública. Este proceso depende en gran parte de la correcta definición y estructuración del problema público, razón por la cual lo recomendable es retomar ese ejercicio previo y considerarlo como tal. Otras fases del diseño de la política pueden solaparse o darse en paralelo, pero, sin un problema público definido y estructurado, no hay posibilidad

de identificar alternativas de solución e instrumentos de intervención concretos de los que puedan esperarse resultados.

Aunque existen varias técnicas para identificar alternativas de solución e instrumentos (Roth, 2017), lo más aconsejable es partir del reconocimiento de los fallos que pueden asociarse al problema público tal como fue definido. En otras palabras, traducir las condiciones causales del problema en fallos del Estado, del mercado, las redes o la familia. Esto, no solo para orientar la acción hacia sus mayores probabilidades de éxito, sino también para limitar las opciones y contar con alternativas e instrumentos que realmente constituyan opciones diferentes, cuya contrastación –una tarea de por sí ardua– valga la pena.

El uso de la evidencia, e incluso su construcción cuando esta no exista, es también un aspecto clave al momento de diseñar alternativas de solución e instrumentos de intervención pública. Por esta razón se considera como un criterio para tener en cuenta en el proceso de evaluar esta fase del diseño de las políticas públicas. Además, ya que el acceso a información de calidad es cada vez más amplio, así como el dominio de técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección y análisis de información, se hace también cada vez más inadmisibles la selección de alternativas de solución e instrumentos de intervención sin un sustento empírico o, al menos, un argumento plausible respecto a su capacidad de dar solución a los problemas a intervenir con los recursos públicos.

Los avances teóricos que se han dado en el campo de las políticas públicas deberían también ponerse al servicio de la selección de las mejores alternativas de solución y de sus respectivos instrumentos de intervención en las políticas. En lugar de considerar programas abstractos y peculiares, a la hora de indagar por la mejor forma de acción para resolver un problema público puede ser útil pensar en clave de instrumentos de intervención pública (Salamon, 2002), ya que sus características, costos y efectos pueden ser estudiados y comparados más fácilmente. Pero, además, porque permiten considerar acciones realmente concretas y, por tanto, estructurar mejor la acción pública.

Finalmente, es necesario mencionar que, en la evaluación de las 65 políticas públicas de la ciudad de Medellín con el MADPP de la Universidad EAFIT, se identificó que la fase de diseño de alternativas de solución e instrumentos tiene mucho por mejorar. De un máximo posible de 4.0

puntos (nivel óptimo), la calificación promedio para esta fase fue de 1.9. Es decir, un nivel insuficiente, ya que, en la mayoría de las políticas evaluadas de acuerdo con los cuatro criterios:

1) No se presentan todas las alternativas consideradas, sino solo las escogidas, y en estas no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público (*identificación*).

2) No se expone la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados (*contrastación*).

3) Las alternativas de solución se eligieron sin el uso de evidencia (*uso de la evidencia*).

4) Se especifican con claridad algunos de los instrumentos de intervención a utilizar que fueron elegidos, aunque no se plantean los vínculos de estos con el problema público (*especificidad*).

Lo anterior sugiere que el buen diseño de instrumentos ha sido una de las grandes falencias en las políticas en Medellín, lo cual debería cuestionarnos sobre la manera en la que la ciudad ha resuelto sus problemas públicos. Por extensión, esta misma reflexión e investigación, si se aplica a otras ciudades, departamentos e, incluso, al nivel nacional, debería suscitar un gran debate público. En conclusión, podemos señalar que el diseño de instrumentos de intervención pública es una de las grandes tareas pendientes a la hora de diseñar las políticas.

Referencias

Alcaldía de Medellín y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2015). *Plan de acción territorial de lucha contra la trata de personas*. <https://bit.ly/3uN0mP9>

Álvarez Ossa, L., Gallego, L., Olaya, A. y Leyva, S. (Eds.). (2018). *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*. CIDE.

Benson, D., Jordan, A., Rayner, T., & Turnpenny, J. R. (2015). The tools of policy formulation: an introduction. En A. Jordan & J. R. Turnpenny (Eds.), *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects* (pp. 3-29). Edward Elgar Publishing.

- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En vv. AA., *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública* (pp. 291-318). Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Clark, J., Patton, C., & Sawicki, D. (2016). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (3.^a ed.). Routledge.
- Concejo del Municipio de Medellín. (2011, julio 26). *Acuerdo 23 de 2011: Por medio del cual se crea en la Ciudad de Medellín la política pública de prevención del embarazo infantil y adolescente*. Gaceta Oficial N.º 3881. <https://bit.ly/3820Vga>
- Concejo del Municipio de Medellín. (2015, diciembre 14). *Acuerdo 56 de 2015: “Por medio del cual se adopta la Política Pública para la Población Afrodescendiente en el Municipio de Medellín y se deroga el Acuerdo 11 de 2006”*. Gaceta Oficial N.º 4356. <https://bit.ly/386gUtL>
- Concejo del Municipio de Medellín. (2017, diciembre 27). *Acuerdo 74 de 2017: “Por medio del cual se adopta e integra la Política Pública de Desarrollo Económico para el Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4493. <https://bit.ly/3tFjUpe>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos y FLACSO Ecuador.
- Franco Vargas, M. H., & Roldán Restrepo, D. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. *Cuadernos de Administración*, 35(63), 101-113. <https://doi.org/10.25100/cdea.v35i63.6893>
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Chatham House Publishers.
- Howlett, M. (2009). *Studying Public Policy*. Oxford University Press.
- Howlett, M. (2019). Policy design and implementation tool choices. En *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (pp. 41-57). Routledge.
- Ibarra, P. y Gomá, R. (2011). Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos. En P. Ibarra, S. Martí y R. Gomá (Eds.), *Creadores de democracia radical: Movimientos sociales y redes de políticas públicas* (pp. 57-82). Icaria.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2012). Understanding public policymaking. En *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* (4.^a ed., pp. 74-109). CQ Press.
- Leyva, S. y Tabares-Cifuentes, J. (2015). Análisis de implementación: algunas ideas sobre los modos y las herramientas para intervenir la realidad de la juventud en Medellín. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional*.

La juventud en Medellín: Crisis, cambios e innovación (pp. 270-299). Alcaldía de Medellín y Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>

Leyva, S. y Roldán-Restrepo, D. (2018). Análisis de los instrumentos de gobierno de la política pública de igualdad de género en el período 2003-2018. En L. Álvarez Ossa, L. Gallego, A. Olaya y S. Leyva (Eds.), *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 240-278). Alcaldía de Medellín y Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>

Linder, S. H., & Peters, G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58. <https://www.jstor.org/stable/4007218>

Medina-Mora, M. E., García-Téllez, I., Cortina, D., Orozco, R., Robles, R., Vázquez-Pérez, L., Real, T. y Chisholm, D. (2010). Estudio de costo-efectividad de intervenciones para prevenir el abuso de alcohol en México. *Salud Mental*, (33), 373-378. <https://www.medigraphic.com/pdfs/salmen/sam-2010/sam105a.pdf>

Mintrom, M. (2011). What Governments Do. En *Contemporary Policy Analysis* (pp. 27-42). Oxford: University Press.

Moore, M. (1993). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 189-218). Miguel Ángel Porrúa.

Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (s. f.). *Equidad en salud*. <https://bit.ly/3tGOOxw>

Peters, G. (2018). The logic of policy design. En *Policy Problems and Policy Design* (pp. 1-34). Edward Elgar Publishing.

Roth Deubel, A.-N. (2017). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (12.ª ed.). Aurora.

Salamon, L. (Ed.). (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. En *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Oxford University Press. <https://bit.ly/3unJmyI>

Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529. <https://doi.org/10.2307/2131904>

- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Macmillan.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. En M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 21-58). Transaction Publishers.
- Walker, W. (1988). Generating and Screening Alternatives. En H. J. Miser & E. S. Quade (Eds.), *Handbook of Systems Analysis: Craft Issues and Procedural Choices* (pp. 221-222). Wiley.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (3.^a ed.). Prentice Hall.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2011). Preview, the Canadian Salmon Fishery. En *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5.^a ed., pp. 1-22). Pearson Prentice Hall.
- Wu X., Ramesh, M., Howlett M., & Fritzen S. (2012). Decision-making. En *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process* (pp. 50-64). Routledge.

Capítulo 5

La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas

Luis Fernando Agudelo y Natalia Garay

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch5>

El diseño participativo de políticas públicas dota al problema público de legitimidad, originada en una coalición de actores lo suficientemente sólida para que este sea aceptado como la interpretación dominante sobre una situación social problemática. Así mismo, la participación le confiere legitimidad a la escogencia de las alternativas y a la contrastación de los instrumentos. Incluso, más allá de lo estrictamente funcional en las políticas públicas, la participación también construye democracia en los territorios con actores estratégicos que por tradición son pasivos ante el clientelismo, el gerencialismo o las prácticas autoritarias surgidas de la tecnocracia o la burocratización.

La incorporación de la participación en el proceso de diseño de las políticas públicas ha tenido una eclosión en América Latina que ha modificado las formas de intervención del Estado en la sociedad (Rofman, 2007). Este proceso de cambio en la relación de mediación entre el Estado y la sociedad civil obedece en parte a una reacción al paradigma administrativo-gerencial y elitista que se consolidó con las reformas de la administración pública en los años noventa del siglo xx. Se podría decir que la inclusión de la participación en el diseño de las políticas públicas surge para rescatar la dimensión política de la relación Estado-sociedad civil (Canto, 2008), como contraposición a un modelo exclusivamente burocrático y tecnocrático. Con este matiz, la participación en la formulación de las políticas públicas puede entenderse como

el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas. Es decir, el concepto de “participación ciudadana” incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de

respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. Es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia [...] (Díaz Aldret, 2017, p. 343).

Dado lo anterior, las políticas públicas que se diseñan a partir de la última década del siglo xx en el marco de la gobernanza se orientan a una nueva visión de las relaciones Estado y sociedad (Peters, 2005). Peters y Pierre (2005) señalan que las crisis financieras, la expansión de la defensa del individualismo, la globalización con sus nuevas conexiones supranacionales, la emergencia de la nueva gestión pública y el aumento de la fragmentación política, sumadas a los intereses cambiantes, concitaron una presión por la gobernanza como esquema de relaciones Estado, gobierno y sociedad, y, en consecuencia, por la expansión de la participación en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Los modelos de arriba hacia abajo (*top-down*), de carácter más tecnocrático, son reemplazados de manera sistemática por modelos de abajo hacia arriba (*bottom-up*), bajo el argumento de la participación como un derecho humano que debe ser respetado siempre en todas las actuaciones del Estado social de derecho (Croso, 2013; García, 2013). De hecho, la Constitución Política de Colombia de 1991 incluye la participación como un principio y como un derecho fundamental en el artículo 40; así mismo, la Ley 489 de 1998, que determina la organización y el funcionamiento de la administración pública en Colombia, incluye la participación como uno de los principios de la función administrativa (artículo 3).

Las limitaciones de los planificadores y su instrumental de matemáticas y métodos cuantitativos propician un espacio para que el pluralismo aparezca como factor de legitimación de las políticas públicas (Canto, 2000), sobre todo en aquellas en las que los cambios de las formas políticas y económicas no son estructurales (Lindblom, 1991). Así las cosas, limitar la acción gubernamental a las conclusiones de lo estrictamente cuantitativo, tratando de utilizar los métodos de las ciencias duras, conlleva riesgos como los de ignorar lo que no dice el dato o utilizar información poco confiable (Streeten, 2007).

Los problemas de la participación ciudadana en los enfoques de abajo hacia arriba, vistos desde la teoría de la elección pública (*Public Choice*),¹ surgen por la efectiva capacidad de los ciudadanos de desprenderse de una racionalidad asociada únicamente a la defensa de sus intereses individuales. La participación canalizada en los procesos de diseño de las políticas públicas no solo elimina costos de transacción al acercar la decisión al ciudadano, sino que también permite la distinción entre bienes producidos por el mercado y bienes públicos, de forma que se puedan maximizar los resultados de los individuos y de la comunidad (Meny & Thoenig, 1992).

La teoría de la elección pública prescribe un nuevo rol de los ciudadanos en las políticas, pues supone una capacidad natural de las personas comunes para reconocer las manifestaciones más visibles de los problemas que enfrentan, y que ese reconocimiento coincida con las propias preferencias de los electores respecto a las políticas. Estos supuestos implican que, mediante el proceso electoral y los procesos de participación, los ciudadanos revelan sus preferencias de políticas, y de esta manera se acerca el Estado a los ciudadanos; no obstante, esto no garantiza que el proceso

¹ La teoría de la elección pública es un conjunto de ideas, en un principio económicas, que surgen de las reflexiones de autores como Coase (1960), que estudian las formas en que los individuos eligen de forma racional y los costos de transacción asociados a los procesos de elección, en los que los precios no tienen la capacidad de sintetizar toda la información necesaria para los intercambios. De hecho, la idea central de Coase es: “En un mundo de competencia perfecta, información perfecta, y cero costos de transacción, la asignación de recursos en la economía será eficiente y no estará afectada respecto a las normas legales frente al impacto inicial del costo resultante de las externalidades” (citado por Regan, 1972, p. 427; nuestra traducción). Se trata de comprender los “rasgos culturales económicos” que posibilitan que los individuos actúen de formas no impulsivas, de modo que se asegure la protección de los derechos de propiedad y se limite la expansión de las fricciones de los intercambios que se convierten en costos de transacción. Valores como la confianza, el respeto, la determinación individual (control) y la obediencia son determinantes en dicho contexto. La teoría de la elección pública plantea una diferencia entre la obediencia a la ley y la obediencia al gobierno, debido a que el acatamiento de la ley en ámbitos de igualdad ante ella permite el intercambio, y la obediencia al gobierno puede originar acciones depredatorias de la autonomía individual (Williamson, 2009, p. 372). Las aplicaciones de la elección pública a otras ciencias sociales diferentes a la economía han sido amplias, en la medida en que esta teoría ha permitido construir una lógica de los costos sociales y económicos de los intercambios, y de la manera como individuos y grupos eligen de forma diferente en función de su propia racionalidad. Al fin y al cabo, la potencia analítica de la elección pública es crear un marco de valoración de los intercambios, cuyos límites están asociados a la tendencia de sus autores a restringir esa racionalidad a aquella que es funcional al crecimiento económico y a la creación de riqueza económica.

carezca del refuerzo de ideas o creencias que son irracionales desde una perspectiva económica (Caplan, 2016).

En este sentido, las decisiones que se deben tomar en el diseño de las políticas dejan de ser potestad del conocimiento del burócrata tecnocrático, para incluir también al ciudadano común. De hecho, académicos de la corriente de la elección pública como Niskanen (2017) señalan que los burócratas solo persiguen sus propios intereses y el sostenimiento de las burocracias, por lo cual no deben ser la fuente de decisiones sobre el futuro de la administración y las políticas. Es por esto por lo que la teoría de la elección pública sugiere que los burócratas suelen preferir las alternativas que maximizan la burocracia y sus objetivos. Esto crea una suerte de leyenda negra en torno al diseño tradicional de las políticas, al tiempo que incluye a la participación como una dimensión integral y necesaria.

Para la corriente principal de las políticas públicas de base anglosajona, con una gran influencia de la teoría de la elección pública, la participación está referida a la consulta de los ciudadanos durante los procesos de implementación y de seguimiento (Dunn, 2018). También existe una mirada que entiende la participación asociada a la identificación de alternativas, orientada a evitar la manipulación que se podría producir por la complejidad de los intereses de los actores (Patton *et al.*, 2012), o a la representación más o menos pluralista (Birkland, 2011). Dado lo anterior, el objetivo de esta mirada es el de aumentar la eficacia de las políticas, expandiendo los objetivos más allá de la eficiencia tecnocrática. Se trata, hasta cierto punto, de una voz más instrumentalizada y subordinada al mejoramiento de las políticas.

No obstante, esta participación tecnocrática, vista desde la tradición escrita norteamericana, es estructuralmente diferente a la idea latinoamericana de participación, la cual tiene un giro más político, que surge de unas relaciones Estado-gobierno-sociedad basadas en el clientelismo y la burocracia,² lo que la convierte en una participación más reivindicativa (Santos, 2006).

En América Latina la participación emerge como superación de la marginación asociada al pensamiento colonial, pero también como cata-

² Los textos de O'Donnell (2009) y Paz (1998) coinciden en los dos rasgos esenciales de las estructuras estatales latinoamericanas: su carácter de burocracias clientelares y el carácter autoritario de las relaciones Estado, gobierno y sociedad.

lizador del pluralismo y la acción colectiva en el marco de una sociedad ávida de repolitizar las relaciones con la ciudadanía. Se trata entonces de llenar de contenido la idea de ciudadanía para ampliar el significado de los derechos políticos más allá del acceso a procesos electorales marcados por el clientelismo y la abstención, frente a una representatividad política en permanente cuestión.

Por lo anterior, un reto que tienen muchos países latinoamericanos es el de darle una mirada de diseño de políticas a los procesos de participación que se han introducido en muchos niveles de la administración pública. Frente a esto, González y Velázquez (2003) sostienen que:

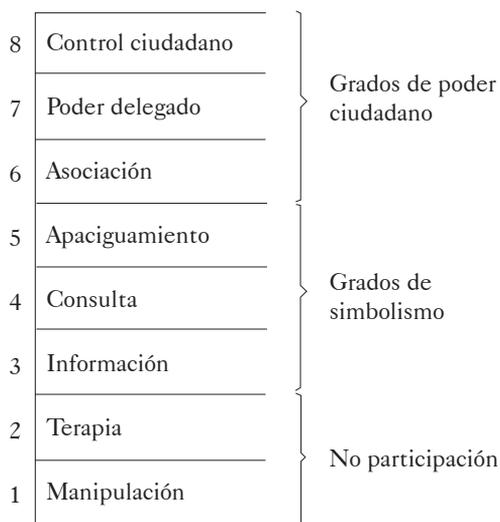
La institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte –como se esperaba, al menos– sobre la planeación y la ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribuido de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública (p. 26).

Nuestra visión es que la participación activa de los actores de la sociedad civil en el proceso de diseño de las políticas públicas en América Latina requiere convertirla en un componente transversal de este. Nadie puede discutir la importancia de ampliar la democracia para disminuir el clientelismo por medio de la participación, pero la clave en Colombia es cómo estas voces se incluyen en un proceso sistemático que ayude a construir un problema público, a priorizar objetivos y metas, y a evaluar las alternativas de solución. En otras palabras, el reto en Colombia es el de darle estructura y forma a la participación para que esta realmente pueda incidir en el proceso de toma de decisiones. El riesgo siempre será que estos espacios de participación se queden solo en un proceso de consulta, sin metodologías claras, que no logra trasladar la voz de los ciudadanos a un diseño efectivo de las políticas públicas, con lo cual se puede caer en graves riesgos de diseño.

En este sentido, es importante retomar el concepto de los grados de participación ciudadana para conocer la incidencia que se logra con cada acción por parte de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, y

si existe o no impacto con estas acciones. Arnstein (1969) propone unos “escalones de participación” (gráfico 5.1) en los que clasifica ocho niveles en tres grandes categorías: la no participación, los grados de participación simbólica y los grados de poder ciudadano.

Gráfico 5.1 Escalones de participación en el modelo de Arnstein



Fuente: Espinosa Seguí (2011, p. 5).

Los tipos de participación y no participación se concentran en ocho niveles que facilitan el análisis, a saber: (1 y 2) la manipulación y la terapia describen los niveles de la no participación que han sido ideados como sustitutos de la verdadera participación, pues permite a los tomadores de decisiones educar a los participantes sin permitirles actuar de manera efectiva; (3 y 4) en información y consulta, los ciudadanos pueden escuchar y ser escuchados, aunque en estas condiciones no es posible asegurar que sus opiniones sean tenidas en cuenta por los tomadores de decisión, mientras que en el apaciguamiento (5) se permite que los ciudadanos aconsejen, a pesar de que los tomadores de decisiones mantienen su derecho a decidir. Luego se encuentran los niveles de poder ciudadano con mayores grados de influencia en la toma de decisiones: en (6) asociación, se considera la agrupación de ciudadanos que les permita negociar *trade-off* y comprometerse

con los tomadores de decisión; en (7) poder delegado y (8) control ciudadano, que son los niveles más altos, los ciudadanos obtienen la mayoría de asientos en la toma de decisiones o el poder de gestión pública total.

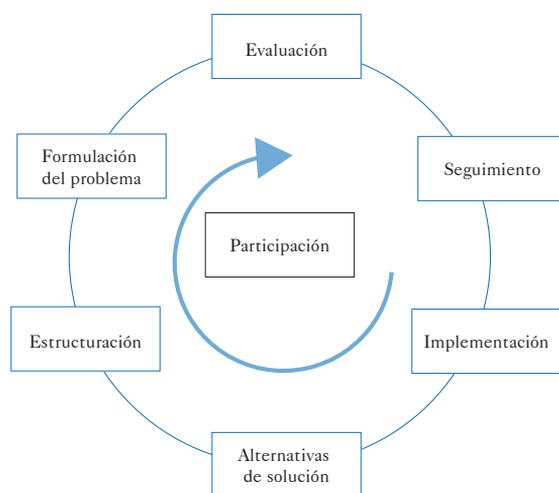
También es importante entender que el proceso de diseño participativo no reemplaza la democracia representativa ni el rol de los expertos temáticos y de política pública (Fischer, 1993). Más bien, la participación complementa el diseño de políticas en la medida en que no se trata de hacer políticas públicas para socavar el rol del Estado, como una suerte de mecanismo de derribo de las autoridades que dictan y negocian documentos de autoridad, sino de darle legitimidad a la acción de estas autoridades mediante la participación.

Esto debido a que los procesos de participación deben dar insumos para que las autoridades públicas, como representantes de organismos deliberativos (concejales, diputados, diputados provinciales), autoridades ejecutivas (alcaldes municipales, presidentes municipales, intendentes, secretarios) y autoridades judiciales tomen determinaciones teniendo en cuenta la salvaguarda de los procesos participativos que les dan sentido a los actos administrativos y a las actuaciones judiciales que indican la orientación de las políticas públicas.

En este orden de ideas, la participación y el pluralismo no deben limitarse a la consulta ciudadana (niveles de participación simbólica), sino que deben propiciar el ejercicio de poder ciudadano tratando de mantener el complejo equilibrio entre los procesos de diseño de políticas públicas participativos y las restricciones propias de la legalidad y de la actividad burocrática, y los límites técnicos que pueden surgir de los gobiernos o de las propias lógicas de participación. Más allá de la pretensión poco realista de lograr consensos, se trata de construir de forma dinámica una coalición de actores lo bastante sólida para llevar adelante la política; en suma, se trata de lograr la viabilidad para modificar las condiciones del problema público.

Ahora bien, el equilibrio significa no ir a los extremos ni de la leyenda negra sobre los burócratas ni de la novela rosa centrada en que toda participación plural es deseable por sí misma en el diseño, bajo el supuesto de que es correlato de pureza de la política pública, de antídoto contra el autoritarismo y garantía de legitimidad (Canto, 2000). Como ya se mencionó, es clave que la participación se integre plenamente en las etapas del proceso de diseño.

Gráfico 5.2 Posición de la participación en las fases del proceso de diseño de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

La participación debe ser entonces un proceso transversal al diseño completo de la política pública, pues con la planeación participativa se crean escenarios propicios para llevar adelante la difícil tarea de compartir disensos para formar consensos, combinando ingredientes técnicos y sociopolíticos: los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad, y los segundos aluden a las dinámicas de concitar acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses, etcétera (González y Velázquez, 2003).

Sin embargo, la participación trae consigo el riesgo de circunscribir la política a la defensa de los intereses individuales de quienes participan. En este sentido, ni el pluralismo por sí solo, ni el incrementalismo, ni la participación son límites normativos de la política pública, pues se trata de límites bastante estrechos que en la práctica son rebasados por el quehacer de los gobiernos, incluso en los democráticamente electos (Canto, 2000). En otras palabras, es usual que las previsiones del diseño de la política sean sobrepasadas por los marcos normativos o por las dinámicas de poder de los poderes fácticos.

En el caso latinoamericano, donde se pretendió superar con la participación directa (a veces asamblearia) la fase tecnocrática como eje de las

relaciones Estado-gobierno-sociedad civil, las políticas públicas han servido de espacio simbólico de repolitización de la acción gubernamental. No obstante, ello se hizo sin que la profesionalización y capacidad gerencial de los gobiernos estuviera completa y que los sistemas políticos sirvieran de contendores legítimos de la representación de una ciudadanía más plural.

Esto implica que la participación sin un diseño claro puede llevar a grandes frustraciones de los ciudadanos, porque su voz no lleva a las acciones que tenían en mente o a corregir en el corto plazo las manifestaciones que perciben como más agudas, pero que podrían tardar en solucionarse si no se orientan las acciones a las causas de los problemas.

De hecho, las experiencias de los presupuestos participativos en América Latina en general, y de Colombia en particular, reflejan cómo procesos de participación que se diseñaron para transitar de la democracia representativa a la democracia participativa, originados en la confrontación al clientelismo y la marginación política, pueden convertirse, por falta de control y de estructura en el diseño institucional, en escenarios contradictorios donde la captura de intereses clientelares, la presencia de organizaciones criminales y las prácticas de apropiación indebida de recursos públicos se dan en medio del proceso de participación (Ramírez y Franco, 2021). En el mismo sentido, los procesos de rendición de cuentas y de responsabilización pública sin estructura crean espacios para que los procesos de participación se vean limitados o sean capturados por intereses de una parte de los actores estratégicos (Agudelo, 2007).

De allí que la participación orientada a diseños funcionales de política pública debería lograr de forma paralela la legitimidad del proceso, sin caer en el extremo de la imprecisión o en el sacrificio de la calidad técnica mínima que obstaculice la gestión. Esto será posible en la medida en que existan o se construyan ciudadanías estructuradas con poder de interlocución, y que no dependan de las prácticas clientelares para realizar su labor de movilización e incidencia.

A su vez, es fundamental la consolidación de una administración pública capaz de ponerle límites a la acción colectiva que espera, en ocasiones, tomarse los espacios de participación de las políticas en reemplazo de las agendas gubernamentales y públicas gestadas en la democracia representativa, para sustituirlas por las agendas de las organizaciones o comunidades sin pensar en la estabilidad del sistema de representación, en la calidad de la formulación de los problemas y en la pertinencia de los mecanismos

de intervención. La participación política y ciudadana en el marco de las políticas públicas no es en sí misma un requisito prescriptivo de la calidad de la formulación. Aun así, se debe reconocer que esta contribuye a la legitimidad y la claridad de la problematización (Castillo, 2017). A la par, la participación ayuda a aumentar la aplicabilidad de las alternativas de solución, así como el involucramiento de organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales que son invaluable para el éxito de la implementación (Cano, 2008; Díaz Aldret, 2017; Kweit & Kweit, 1981).

Dados estos retos y problemas, este capítulo proporciona herramientas para incorporar la participación de forma orgánica en el proceso de diseño de las políticas públicas. El propósito es exponer los factores mínimos de calidad en el diseño del proceso de participación a la luz de los criterios asociados a esta cuarta fase del MADPP.

Existencia y continuidad de la participación ciudadana

Este criterio hace referencia a que un formulador de política pública pueda comprender la situación de la red de actores estratégicos en el territorio, los cuales poseen capacidades y movilizan poder frente a los problemas públicos. Debe tenerse en cuenta que la existencia de la participación ciudadana en sí misma no es garantía de la calidad del diseño (Canto, 2000). Pero sí asegura que la formulación se desarrolle en un marco de relaciones de poder claras (Castillo, 2017). La existencia de la participación permite superar los escollos de la excesiva rigidez de las prescripciones tecnocráticas del ciclo de política, así como darles realismo a las alternativas de solución y, en consecuencia, abona el terreno para que las coaliciones de poder que se forman en el proceso de adopción sean estables y aseguren la implementación, más allá de los límites de la planeación del desarrollo.

Así mismo, la constancia y permanencia de los procesos de participación efectuados en torno al proceso de formulación y adopción de la política pública constituyen una medida de la capacidad de convocatoria de las administraciones públicas, así como de la posibilidad de futuras coaliciones para la implementación, el seguimiento y la evaluación.

Frente a la necesidad de contar con un contrapeso a la tradicional mirada tecnocrática de la planificación del desarrollo, surgen alternativas

como el modelo de investigación-acción participativa (Koch & Kralik, 2009; Koirala-Azad, 2017), en el que los investigadores y los ciudadanos incrementan sus capacidades combinadas de acceso a los procesos de toma de decisión y los sistematizan en función de sus propios conocimientos locales (Fischer, 2000).

La complejidad de las metodologías para analizar actores, va desde (1) las bases de datos para identificar contactos de actores revelados por el conocimiento de informantes calificados; (2) mapas de actores que incluyan tipologías y relaciones; hasta (3) análisis de redes de actores (ARS), que permiten determinar la complejidad de las relaciones, la fortaleza de los intercambios y la existencia de nodos y jerarquías de las redes para el análisis estratégico del relacionamiento con dichos actores, en función de su influencia y relevancia.

Sin embargo, la participación de algunos actores no es suficiente si esta es muy débil o si el conocimiento de la red de actores por parte de los operadores del diseño es muy pobre. Es por ello por lo que el aprestamiento es esencial para conocer quiénes son los actores interesados y cuál es su nivel de complejidad. A ello se le debe sumar la transparencia y las capacidades estratégicas para convocar diferentes posturas que sintetizen la pluralidad de actores, sin excluir a aquellos que tienen interpretaciones más alejadas de quienes toman decisiones de diseño.

En tal virtud, la rúbrica del MADPP les permite saber a quienes participan, formulan o analizan las políticas públicas si el nivel de participación existente en torno al diseño de la política pública es óptimo, considerable, básico o insuficiente (rúbrica 5.1).

Rúbrica 5.1 Criterio de la existencia de participación ciudadana

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Existencia de participación ciudadana	La ciudadanía asiste de manera constante a escenarios de participación.	La ciudadanía asiste de manera esporádica a escenarios de participación.	La ciudadanía no asiste a los escenarios de participación.	No existen escenarios de participación ciudadana.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Nivel de complejidad de la red de actores que efectivamente participan

Sin embargo, la participación por sí misma no es suficiente en el proceso de diseño puesto que se requiere un conocimiento sobre la forma en la que se construye la agenda y se intercambia el poder entre los diferentes grupos de intereses (Birkland, 2007). En cada una de las siete fases del MADPP se analizan y describen los factores relevantes del proceso de política pública, lo que permite comprender cómo en América Latina, con las relaciones Estado-gobierno-sociedad civil existentes, la participación es un factor transversal en el diseño de las políticas. En este sentido, es clave que, además de incluir espacios participativos, se diseñe la participación para que esta pueda realmente incidir en el diseño de cada una de estas dimensiones de la política pública.

Por ejemplo, en el caso de la política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín se destaca la base sobre la que se construye esta iniciativa a partir de los esfuerzos desarrollados por el movimiento social de mujeres en Colombia y, en particular, la incidencia de estos actores y su capacidad de inscribir temáticas en las agendas pública y gubernamental. Dentro de los asuntos que permanecen en el tiempo impulsados por el movimiento social de mujeres de Medellín entre 2001 y 2015, sobresalen en el documento de la política pública la participación social y política, la salud sexual y reproductiva, la violencia contra las mujeres y el conflicto armado, los empleos dignos y el mejoramiento de los ingresos y el acceso a la educación (Álvarez *et al.*, 2019).

Los diseñadores y analistas de políticas públicas deben tener en cuenta que la participación exige el conocimiento previo de la red de actores en el territorio, pues se requiere conocer quién tiene el poder y cómo lo intercambia a la hora de movilizar recursos en torno a los asuntos socialmente problematizados. Debido a lo anterior, la participación en el diseño de una política requiere la existencia de un proceso de aprestamiento de las entidades que coordinen el diseño, en la medida en que estas necesitan conocer sus etapas y las condiciones técnicas subyacentes a los problemas, antes de abrir un proceso de participación.

Para tal fin, el mapeo de actores es una herramienta útil y necesaria para conocer no solo a las personas u organizaciones relacionadas con la iniciativa, sino su poder, influencia e intereses, entre otros aspectos. De

acuerdo con Silva (2017), el mapeo de actores es una herramienta para comprender la realidad de un escenario social específico, que funciona como “una ‘fotografía’ de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público” (p. 68). Este mapeo es una herramienta idónea para identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y posterior acción. En el caso de la actualización de la política pública de juventud en Medellín hecha en 2014, el mapa de actores de juventud (MAJ) hizo un ejercicio que tomó en cuenta, primero, el interés de todos los actores y la importancia que estos le dan a los temas de juventud en sus respectivas agendas; segundo, la manera como entienden los problemas de la juventud, en relación con sus percepciones e ideas sobre causas y consecuencias, y tercero, las alternativas de solución que consideran frente a los desafíos identificados (CAP y Alcaldía de Medellín, 2014).

Además de estructurar la participación para convocar actores que puedan identificar las dimensiones del diseño, también es necesario identificar las capacidades de los actores relevantes, establecer cuáles actores tienen intereses en torno a los asuntos socialmente problematizados, con qué actores se relacionan los diferentes aspectos de una política y qué nivel de influencia tienen estos actores estratégicos en la modificación de las condiciones del problema. Es decir, se requiere un conocimiento previo de los actores para diseñar la dimensión de la participación, en particular porque alrededor de cada asunto socialmente problematizado existe una comunidad de actores que debe ser mapeada e integrada a la discusión de los límites y rasgos de la política (Hecló, 1995 [1978]). La integración de estos actores al proceso de diseño permite:

- 1) Contar con una visión plural de los asuntos problematizados.
- 2) Comprender las diversas expresiones del problema público.
- 3) Construir coaliciones sobre los diagnósticos y relatos causales subyacentes al diseño.
- 4) Tramitar en el propio proceso de diseño las tensiones asociadas a las causas, consecuencias y tipos de instrumentos elegidos para intervenir en el marco de la estructuración y formulación escogida.
- 5) Priorizar la acción gubernamental en el marco de la tramitación de las agendas y los conflictos de los diferentes intereses en torno al problema público.

Retomando el ejemplo de la actualización de la política pública de juventud de Medellín, el ejercicio de mapeo de actores permitió conocer sus principales intereses respecto a la política de juventud, la tipología de esos intereses y sus prioridades en los comportamientos y estrategias de cada actor; con ese ejercicio se conoció, por ejemplo, que la academia es un actor de tipo ideológico, con prioridad media, que tiene como interés ver representadas ciertas ideas y percepciones sobre la juventud en la política de ciudad; mientras que los jóvenes organizados son un actor de tipo político, con prioridad alta, que se interesan por mantener los espacios de participación política de los grupos juveniles y por continuar con las dinámicas de participación en escenarios juveniles de discusión política (CAP y Alcaldía de Medellín, 2014).

Los diseñadores de las políticas tienen entonces un requisito técnico de identificación y tramitación de los intereses y las agendas. En tal virtud, el objetivo de los diseñadores debe ser el de incorporar las agendas de los actores convocados y mantener el equilibrio entre los análisis técnicos de relaciones causales y los aportes de la acción colectiva. Estos aportes de la acción colectiva dependerán de las capacidades de movilización y las técnicas que las organizaciones hayan construido.

De hecho, en caso de debilidad o ausencia de capacidades organizativas de los actores, se puede utilizar el propio proceso de política pública como un escenario de fortalecimiento de la red de actores allí donde no existan esas capacidades. Una postura de diseño frente a la debilidad de los actores afectados por el proceso de la política ayuda a evitar las asimetrías de poder. Por lo tanto, el proceso de participación en el marco del diseño de una política es una oportunidad para fortalecer el conocimiento de los actores y para conformar una red con una visión más clara del problema.

Dado lo anterior, los requisitos técnicos mínimos que se deben tener en cuenta en un proceso participativo de diseño de la definición y estructuración del problema, de las alternativas de solución, del seguimiento y la evaluación son:

- 1) La existencia de actores en el territorio que tengan intereses en los asuntos socialmente problematizados.
- 2) La estructuración de relaciones y capacidades de movilización en estos actores.
- 3) La apertura y funcionalidad de escenarios de participación en el proceso de diseño y en el proceso de implementación, seguimiento y evaluación.

Una vez se identifiquen los actores que participarán en el proceso de diseño, es necesario determinar la condición y posición que tienen frente a los diferentes asuntos de la política. Es fundamental conocer el nivel de complejidad de las redes de actores que participan, lo cual permite superar las preocupaciones por la falta de rigurosidad de los esquemas de formulación de abajo hacia arriba (Croso, 2013).

Entre 2016 y 2018 se llevó a cabo la revisión de la política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de la ciudad de Medellín. Este proceso intentó involucrar en todo su diseño al movimiento social de mujeres, lo cual le confirió una gran amplitud a dicho proceso de diseño de política. El movimiento social de mujeres en Medellín es una red diversa y plural de la representación de las diferentes posturas del feminismo y las luchas por la diversidad en la ciudad. El proceso de participación en la política pública se hizo, más que con el sentido de imponer una agenda gubernamental, para incorporar la agenda social de las mujeres que el movimiento y la pluralidad de actores y representaciones ya había construido para la ciudad, sumando a la discusión las posturas de las mujeres no organizadas. El proceso de participación en la estructuración y formulación se hizo como mecanismo para ampliar la agenda existente y para llevar al interior de la política las distintas voces y los acuerdos (temporales) sobre los conflictos, de tal manera que se pudiera lograr una priorización mínima de la acción del gobierno, que no pretende resolver todas las conflictividades y críticas de la agenda previa sino hacer factible la actuación pública en torno a los principales problemas.

Estas preocupaciones provienen del hecho de que la excesiva fragmentación y el individualismo pueden convertir un escenario de participación ciudadana en un ejercicio de influencia perversa de una fracción de los intereses de una clientela, una comunidad o un individuo con recursos de poder (Patton *et al.*, 2012). Por lo tanto, se requiere un proceso pluralista en el que la solidez de las organizaciones sociales y la claridad en la lectura del problema por parte de la ciudadanía le permitan a esta no solo tener interlocución en el proceso de formulación, sino también hacer control a las intervenciones públicas e involucrarse con acciones surgidas de la acción colectiva en el marco de la política pública (Canto, 2000). En este sentido, es fundamental que el diseño se ocupe de ambas esferas: del

diseño y la implementación, y de fortalecer, a su vez, los procesos sociales y las capacidades de la ciudadanía y las organizaciones involucradas.

La experiencia de los analistas y la capacidad de auspiciar una interlocución permanente con los actores (Fischer, 1993) son elementos esenciales para identificar –desde los niveles más básicos de las bases de datos de contactos y los mapas de actores simples, hasta la utilización de la riqueza metodológica de los mapas de redes de actores– cuáles son los recursos de poder, los nodos de intercambio y las estrategias de los actores frente a los asuntos problematizados. La información con la que se ha de contar para conocer la complejidad de las redes de actores considera:

1) La diversidad en la representación de posturas y visiones frente a los asuntos socialmente problematizados.

2) La dependencia y estructura jerarquizada y clientelar de las organizaciones sociales e individuos con conocimiento que limitan la diversidad.

3) La debilidad o fortaleza institucional de las organizaciones y sus iteraciones en torno a los problemas públicos.

4) El individualismo y la monopolización por parte de actores únicos que controlan el proceso de participación y apropiación de conocimiento del problema público.

Es aquí donde los diseñadores de políticas públicas deberán establecer el pluralismo y definir cuál es el nivel de monopolización o dependencia clientelar que impide la presencia de posturas diversas e intercambios fuertes de los actores sociales. La evidencia de una iteración constante de diversas organizaciones con capacidades autónomas e independencia es un indicio de un ambiente de participación saludable y diverso, del que se pueden derivar discusiones que enriquezcan las capacidades de los expertos y de la burocracia profesional. Debe tenerse en cuenta, además, que el proceso de formulación puede ser en sí mismo un instrumento para fortalecer la red de actores y mejorar su nivel de pluralismo y autonomía, como un aporte del proceso de formulación a las posibilidades futuras de consolidación de la política en su implementación, seguimiento y evaluación.

A continuación se presenta la rúbrica del MADPP que les permite a los formuladores comprender si el nivel de complejidad de la participación es óptimo, considerable, básico o insuficiente.

Rúbrica 5.2 Criterio de la ciudadanía estructurada en la participación ciudadana

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Ciudadanía estructurada	La participación de la ciudadanía se da por medio de varias organizaciones estructuradas de la sociedad civil (pluralismo).	La participación de la ciudadanía se da por medio de una sola organización estructurada de la sociedad civil con el acompañamiento de individuos interesados.	La participación de la ciudadanía se hace con una participación inconstante y esporádica de organizaciones de la sociedad civil.	La participación ciudadana se da de forma individual, inconstante y esporádica.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Instancias de participación para el diseño y la implementación

El proceso de diseño es en sí mismo medio y fin, en la medida en que permite profundizar la democracia. Los resultados previstos de la política pública quieren cambiar las condiciones de unos asuntos socialmente problematizados, no solo en el sentido de resolverlos (Birkland, 2007), sino en el de cerrar brechas de bienestar a la vez que se modifican las relaciones de poder en la red de actores e intereses.

La propuesta de instancias de participación se refiere tanto a la gobernabilidad por parte de la Administración en el proceso de formulación y posterior implementación como a visibilizar las relaciones de poder de la estructura de gobernanza subyacente a la política pública (Castillo, 2017). Es decir, permite tramitar de forma estructurada las tensiones y acumulados surgidos en la dinámica del proceso de implementación entre los actores estratégicos de la política.

Con esto en mente, se deben diseñar instancias de participación para que, una vez la política se empiece a implementar, los actores de la sociedad civil sigan teniendo voz y posibilidades de influencia con el

uso del poder ciudadano. Adicional a la instancia de participación de la red de la política, es deseable sumar espacios de coordinación de la red de actores gubernamentales involucrados en la implementación para que establezcan los límites funcionales y presupuestales, y puedan desarrollar una interlocución productiva con los actores de la sociedad civil.

En la medida en que las políticas públicas definan el proceso de adopción, la existencia de instancias de participación ciudadana plurales y constantes y la recomposición de las relaciones de poder en el marco de la gobernanza, estas podrán ser expuestas en dichas instancias a la par que se realiza la implementación de una política, además de ser garantía de participación, con independencia de los cambios de gobierno y de las limitaciones temporales y políticas de la planeación del desarrollo.

Debe tenerse en cuenta que la naturaleza misma de las instancias de participación es diferente en el proceso de diseño y en la implementación propiamente dicha, ya que en el diseño suelen tener un mayor involucramiento los actores de la red con experiencia individual o colectiva en el diagnóstico, la obtención de datos o la reflexión en torno a los asuntos del problema, lo que los lleva a tener más cercanía con su definición y estructuración.

Cuando los beneficiarios de los programas públicos o los operadores con influencia son más proclives a aportar de forma decidida en los instrumentos y en la implementación propiamente dicha de los planes de acción de las políticas, los actores de la sociedad civil que no son beneficiarios tendrán un mayor interés en los procesos de movilización en torno al seguimiento, la reivindicación y la rendición de cuentas. Este es el caso que ilustran Mejía y Silva (2015), donde se muestra cómo se da un proceso de participación y obtención asimétrica de beneficios por parte de los actores involucrados en el diseño y la ejecución de la política pública de juventud en la ciudad de Medellín.

Respecto a las instancias de participación para la implementación, es deseable incorporar al menos tres de ellas en función de los diferentes objetivos y niveles de implementación:

- a) La instancia que les permite a las diferentes autoridades ejecutivas de un gobierno –y en el marco de las relaciones intergubernamentales– coordinar las respuestas gerenciales y presupuestales desde la

perspectiva intra e interorganizacional. Al fin y al cabo, el gobierno sigue teniendo el monopolio del diseño de normas y una ventaja comparativa para la coordinación del desarrollo de dichas reglas a instancias de quienes suscriben los documentos autoritativos.³

- b) La instancia que permite la coordinación con los actores públicos, empresariales⁴ y organizaciones de la sociedad civil. Los objetivos y las metas que se derivan de una política pública no son responsabilidad exclusiva de las entidades públicas; esto implica que es necesario incluir una instancia en la que participen actores del mercado y de la sociedad civil, pues estos pueden ser responsables de los mismos objetivos de la política. De allí que esta instancia sea esencial en el diseño de la política pública porque es la que visibiliza el carácter concurrente de la acción de los actores involucrados. La imposibilidad de solucionar problemas multicausales y complejos (como el empleo de una población históricamente marginada o la educación de calidad, en entornos de gran involucramiento de la Iglesia católica en la educación) hace que sea muy complejo dejar toda la responsabilidad en cabeza de los gobiernos. Esta instancia permite determinar las obligaciones frente a los objetivos y las metas de los actores y establecer compromisos con instrumentos y recursos concretos en pro de una visión común, no exenta de conflictos, con la que se desarrolle la implementación de la política.

³ La expresión *documentos autoritativos* hace referencia a las piezas documentales que suelen adoptar la forma de actos administrativos o decisiones de los jueces y altas Cortes que cambian los derechos y obligaciones de los actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. Pueden tomar la forma de leyes o documentos emanados de organismos deliberantes (Asamblea o Concejo), o decisiones de funcionarios con poder ejecutivo, como decretos, resoluciones o circulares. También, y en particular en el caso de Colombia, debido al sistema de control constitucional difuso y a la presencia de un número plural de altas Cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral y Justicia Especial para la Paz), las decisiones de los jueces suelen tener un fuerte componente de diseño de política que en ocasiones invade las esferas del Ejecutivo y el Legislativo, lo que da lugar a verdaderos documentos de política.

⁴ Es muy importante que este rol del mercado sea transparente y esté claramente definido. Esto debido al carácter de las relaciones Estado-gobierno-sociedad civil en el ámbito latinoamericano, donde el sector privado, a causa de la concentración, la tendencia a la existencia de mercados políticos y al tamaño de la demanda, tiende a conducir de manera informal sus relaciones con la política.

- c) La instancia que permite la interlocución con los actores que diseñan la política en términos de seguimiento y evaluación. Sobre todo, con las autoridades y organizaciones que hacen seguimiento desde la sociedad civil y los organismos de control. Aquí aparece el necesario involucramiento de las organizaciones de veeduría y el seguimiento a la calidad de la gestión de los gobiernos, que permita no solo participar en el proceso de comprender los avances técnicos de la política, sino en el seguimiento a la eficiencia y transparencia de la gestión, de forma que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos en la dimensión de la salvaguarda de los recursos públicos.

Por lo anterior, los ejercicios de funcionamiento de las instancias de coordinación de la implementación son particularmente importantes para la política pública y deben estructurarse bajo la lógica de *todos ponen* en medio de la coalición de actores que llevan adelante la política, la cual nunca es resultado de un consenso. Esta capacidad de coordinación y confluencia en la ejecución depende de una implementación que identifique las responsabilidades de los diferentes actores públicos, empresariales y comunitarios en los propósitos conjuntos. No hay que olvidar que la política pública es un instrumento de gestión y no un decálogo de buenas intenciones ni un comunicado final similar al de una cumbre internacional.

En consecuencia, es fundamental que la participación se refleje en el diseño de instancias de participación que (1) garanticen la interlocución con los actores que tienen intereses en los problemas públicos, (2) establezcan mecanismos gerenciales que faciliten la implementación y (3) permitan la existencia de mecanismos ciertos de seguimiento y evaluación. En la rúbrica 5.3 se presentan los descriptores del criterio correspondiente a la propuesta de instancias de participación estructuradas.

Rúbrica 5.3 Propuesta de instancias de participación estructuradas en la participación ciudadana

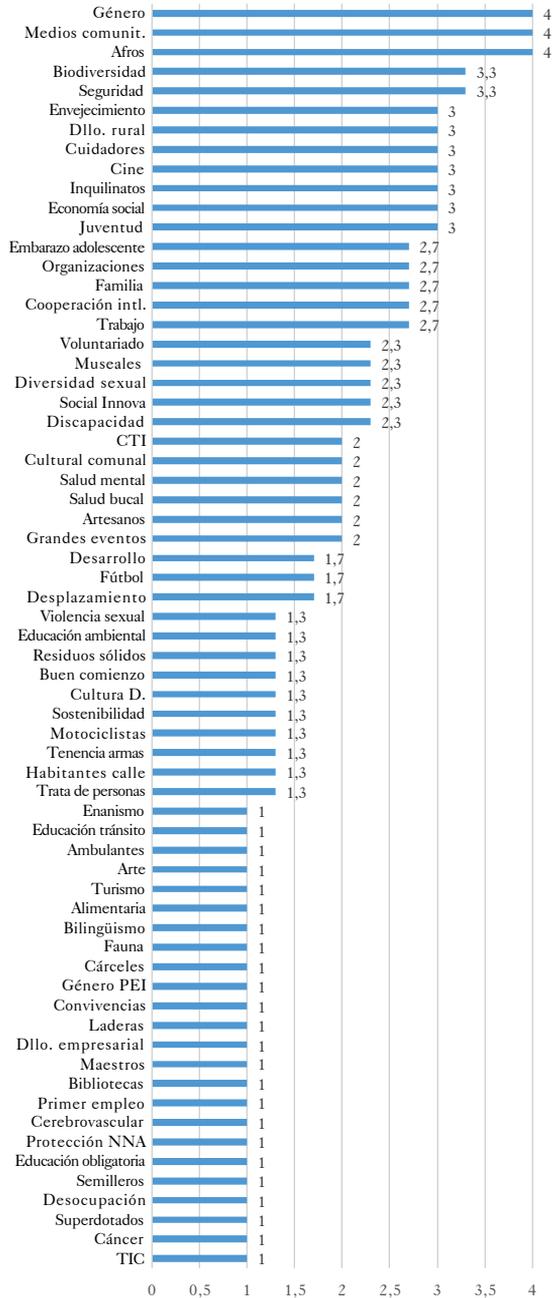
Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Propuesta de instancias de participación estructuradas	La participación ciudadana se propone en instancias estructuradas y frecuentes, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias semiestructuradas o esporádicas, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias semiestructuradas o esporádicas, donde hay ambigüedad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias desestructuradas, sin claridad respecto a las funciones de los actores involucrados, a la metodología definida para las sesiones y a los objetivos que persiguen.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Diagnóstico de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas de Medellín

En este apartado se exponen los resultados de la aplicación del MADPP a las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018, con respecto a la fase de participación ciudadana en la formulación. En ella, el promedio de las 65 políticas públicas fue de 1.83, con una desviación estándar de 0.89. Lo anterior indica que, en general, esta fase se ubica en el nivel insuficiente. Además de estos resultados, el gráfico 5.3 permite apreciar que 43% de las políticas se encuentra por encima del promedio general para esta fase y 57% por debajo. Por otra parte, se observa que 3 políticas se ubican en el nivel de calificación óptimo, 9 en el nivel considerable, 16 en el básico, y las 37 restantes en el nivel insuficiente.

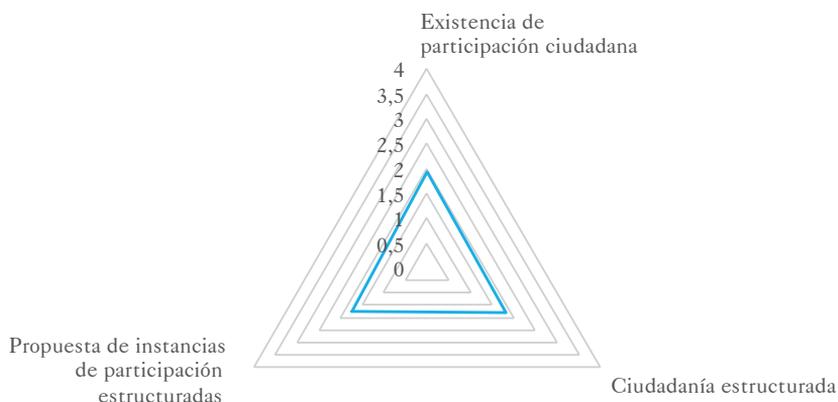
Gráfico 5.3 Promedio fase participación ciudadana en la formulación por política pública



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el gráfico 5.4 presenta la distribución interna promedio en cada uno de los criterios de la fase de participación ciudadana. En este se observa que los tres criterios que componen esta fase se ubican en el nivel de calificación insuficiente, siendo el criterio de existencia de participación ciudadana el que obtuvo un mayor promedio, con un total de 1.94. En cuanto a los criterios de ciudadanía estructurada y propuesta de instancias de participación estructuradas, estos obtuvieron una calificación de 1.81 y 1.74, respectivamente.

Gráfico 5.4 Promedio fase participación ciudadana en la formulación por criterios



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el primer criterio (existencia y continuidad de la participación), las políticas con el mayor promedio fueron las de género (Acuerdo 102 de 2018), seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015), biodiversidad (Acuerdo 10 de 2014), desarrollo rural (Acuerdo 65 de 2013), medios comunitarios (Acuerdo 73 de 2013), vejez (Acuerdo 08 de 2012) y población afrodescendiente (Acuerdo 56 de 2015), que alcanzaron en su calificación el nivel óptimo. Para el primero de estos siete casos, como ya se mencionó, esta política contó con múltiples escenarios en los que se convocó de manera exitosa a la ciudadanía. Por su parte, de acuerdo con el estudio adelantado por Lopera y Balbín (2015), la política pública de seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015) contó con una participación de “388 personas, de las cuales 231 eran mujeres y 157 hombres” (p. 216),

la cual se concretó en mesas de trabajo, encuestas, experimentos sociales y diez propuestas comunitarias de barrio seguro en la ciudad de Medellín (véase Lopera y Balbín, 2015, pp. 289-298).

Por otra parte, 36 políticas obtuvieron un nivel de calificación insuficiente en este primer criterio. Entre estas se resaltan: Cultura D (Acuerdo 64 de 2017), fútbol (Acuerdo 75 de 2017), turismo (Acuerdo 54 de 2017), fauna (Acuerdo 9 de 2016) y primer empleo (Acuerdo 18 de 2016). Lo anterior se explica por la ausencia de información que permita respaldar la existencia de escenarios de participación en el proceso de formulación y diseño de estas políticas.

Respecto al criterio de ciudadanía estructurada, cabe mencionar que solo 16,9% de las políticas analizadas obtuvieron una calificación óptima. Esto quiere decir que en pocas de ellas se logró una participación ciudadana por medio de organizaciones estructuradas de la sociedad civil. Por ejemplo, en el caso de la política de economía social (Acuerdo 24 de 2017), dicha participación se concretó con la intervención de representantes de varios gremios involucrados, como la Red de Economía Solidaria, la Corporación Fomentamos y Confecoop Antioquia (Acta de sesión plenaria 739, pp. 25-27). Por su parte, la investigación documental realizada no arrojó ninguna evidencia sobre este criterio para la mayoría de las políticas con menor calificación y, en caso de haberla, solo indicaba una participación esporádica e inconstante de individuos a nombre propio, razón por la cual fueron calificadas en el nivel insuficiente. Este es el caso de la política de educación ambiental (Acuerdo 45 de 2012), en donde la participación aparece mencionada 27 veces en el Acuerdo, pero es evidente que esta fue el resultado de la cooperación de una unidad de apoyo con la Secretaría de Medio Ambiente, aunque con grandes limitaciones metodológicas y de implementación; entre ellas, la carencia de análisis de actores o de debate público.

Por último, el criterio de instancias de participación tiene la calificación promedio más baja; solo las políticas públicas de género (Acuerdo 102 de 2018), seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015), juventud (Acuerdo 19 de 2014), medios alternativos y comunitarios (Acuerdo 73 de 2013) y población afrodescendiente (Acuerdo 56 de 2015) obtuvieron un nivel de calificación óptimo. Esto se debe a que la participación ciudadana se propone en instancias estructuradas y frecuentes, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida

para las sesiones y en los objetivos que persiguen. Un ejemplo claro de esto se observa en la formulación del Acuerdo de la política de juventud que crea un Sistema Municipal de Juventud; a saber:

Es el conjunto de actores institucionales que dinamizan y ejercen las competencias en temas de juventud en el Municipio de Medellín, que a través de la creación de alianzas y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil (entidades públicas, privadas y mixtas), los y las jóvenes y sus expresiones y prácticas organizativas, tienen como propósito la garantía y [el] goce efectivos de los derechos de la juventud medellinense, la ampliación de sus capacidades y [el] acceso a oportunidades a favor del desarrollo del ser joven (Acuerdo 19 de 2014, p. 28).⁵

En términos generales, es preciso resaltar que las políticas públicas de igualdad de género, medios comunitarios y población afrodescendiente (Acuerdo 102 de 2018, 73 de 2013 y 56 de 2015, respectivamente) obtuvieron la calificación más alta (4.0). Con respecto a la segunda, su calificación obedece a que fue un proceso en el cual la ciudadanía asistió de manera constante y con organizaciones estructuradas de la sociedad civil a escenarios de participación durante la formulación de la política. Esto fue posible a partir de la Mesa de Medios de Comunicación Comunitaria de Medellín donde se presentaron debates en materia de política pública. A su vez, se resalta que la participación ciudadana se propuso en instancias estructuradas y frecuentes, en las que se establecieron con claridad las funciones de los actores involucrados, la metodología para cada una de las sesiones y los objetivos perseguidos. Esto se logró gracias al establecimiento de la mencionada Mesa de Medios, la cual convoca a diferentes actores de la administración municipal y a “los representantes de cada una de las organizaciones y/o agremiaciones de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos” (Acuerdo 73 de 2013, p. 28). Entre las políticas que se encuentran en el nivel de calificación

⁵ El Sistema Municipal de Juventud está conformado por un Subsistema institucional y un Subsistema de participación de la juventud. El primero corresponde a la Secretaría de la Juventud y al Comité Municipal de Juventud, y el segundo lo integran el Consejo Municipal de Juventud, la Plataforma Municipal de Juventud y la Asamblea Municipal de Juventudes. El tercer actor institucional es la Comisión de Concertación y Decisión, la cual “asume funciones de planeación, concertación de agendas públicas para las juventudes y generación de mecanismos de ejecución de las mismas por el municipio” (Acuerdo 19 de 2014, p. 31).

considerable se destacan las que cuentan con una asistencia constante de la ciudadanía a través de varias organizaciones estructuradas de la sociedad civil y en diferentes espacios de interacción comunitaria.

Cuando no se alcanza el nivel óptimo en la participación ciudadana esto obedece a que se encuentran instancias semiestructuradas o esporádicas, donde hay ambigüedad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que se persiguen. Esto se debe a que en los documentos analizados no es posible diferenciar si los escenarios de participación son un mecanismo de coordinación intergubernamental o una plataforma de participación ciudadana. Por su parte, las políticas que obtuvieron una calificación insuficiente no mencionan escenarios de participación ciudadana en el proceso de formulación y tampoco proponen instancias de este tipo para las demás fases de la política pública.

Conclusiones

Como se expuso a lo largo del capítulo, la participación ciudadana en el proceso de diseño de las políticas públicas supone una visión compleja en el contexto de las relaciones entre Estado, gobierno y sociedad civil en las sociedades latinoamericanas, donde no bastan las buenas definiciones de los problemas para la elección óptima de las alternativas de solución y de sus respectivos instrumentos. Por eso, es fundamental comprender que la participación constituye un medio expedito para darles legitimidad política y reflejar las preferencias de los actores de la sociedad civil. Pero es también un fin, en el sentido de permitir el fortalecimiento de la democracia y la canalización de la reivindicación de los actores sociales frente a estructuras clientelares y autoritarias o concepciones tecnocráticas de la planificación, que implican obstáculos para el logro de la ciudadanía social plena.

Es preciso mantener un equilibrio entre la necesidad de la participación pública, la viabilidad de la implementación y la calidad técnica del diseño. Para ello es fundamental diseñar la participación de la política pública. Primero, desarrollando el proceso de aprestamiento que permita identificar los actores estratégicos que tienen recursos de poder con capacidad para modificar las condiciones de los problemas públicos, y

segundo, determinando la existencia y la continuidad de la participación ciudadana, con el fin de comprender el nivel de complejidad de la red de actores que movilizan recursos de poder, de forma que se diseñen las instancias de participación que permitan implementar y hacer seguimiento a la política pública.

Sin embargo, como lo muestran los resultados arrojados por el MADPP, el promedio total para las 65 políticas públicas en la fase de diseño del problema público (véase el Capítulo 2) obtuvo una calificación en el nivel básico. Ello refleja oportunidades de mejora en la ciudad de Medellín en relación con esta fase. Primero, por la dificultad para superar la idea de la administración basada en un diseño de planes, programas y proyectos de arriba hacia abajo, que impide hacer el tránsito de las capacidades institucionales de diagnóstico –fundamentalmente tecnocráticas– a la comprensión de las redes de actores y el poder que estas representan. Segundo, el desarrollo de capacidades de conocimiento de las redes de actores está en construcción, y esa falta de conocimiento de cómo están diseminados los recursos de poder en el territorio marca el origen de las dificultades del diseño de la participación en las políticas públicas.

Así, para el criterio de existencia y continuidad de la participación ciudadana, es fundamental que se conozca la historia y permanencia de los intercambios entre los actores del territorio en torno a la problematización, movilización y acción frente a los problemas públicos. Es decir, se debe pasar de los datos de las brechas existentes al conocimiento de las redes y sus iteraciones. Por su parte, en el criterio del nivel de complejidad de la red de actores (ciudadanía estructurada) debe utilizarse el proceso de diseño de política para encauzar las redes de actores plurales y autónomas hacia la mejora de la calidad del debate público, y ayudar a consolidar la pluralidad e independencia de los actores como parte del proceso. Este criterio, al igual que la propuesta de instancias de participación, tuvo las peores calificaciones, lo que refleja las limitaciones de los esfuerzos de institucionalización de las instancias de participación, coordinación gerencial e involucramiento de los actores estratégicos en el seguimiento y la evaluación de la implementación de las políticas.

En síntesis, la participación constituye un eje transversal y estructurante para la legitimidad, la factibilidad y el fortalecimiento de la democracia y la efectividad del Estado en América Latina.

Referencias

- Agudelo, L. (2007). La gestión del *accountability*, el caso de Antioquia. *Cuadernos de Administración*, (36-37), 60-93.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020349003>
- Álvarez Ossa, L., Gallego, L., Olaya, A. y Leyva, S. (Eds.). (2019). *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Birkland, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 63-78). Taylor & Francis.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, (33), 147-177.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1946>
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37.
<https://bit.ly/3uqKOQK>
- Canto Sáenz, R. (2000). Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 231-256.
<https://bit.ly/3LfxrJZ>
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *CS*, (23), 157-180.
<http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>
- Caplan, B. (2016). *El mito del votante racional: Por qué las democracias eligen malas políticas* (M. Vicuña, Trad.). Innisfree.
- Centro de Análisis Político [CAP] y Alcaldía de Medellín. (2014). *Aciertos y desaciertos de la política pública de juventud de Medellín: Diagnóstico de política pública*.

Centro para la Innovación, Consultoría y Empresarismo [CICE], Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3wk4TuG>

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1-44. <https://www.jstor.org/stable/724810>

Concejo de Medellín. (2014, octubre 17). *Acuerdo 19 de 2014: "Por el cual se actualiza y adopta la Política Pública de Juventud de Medellín"*. Gaceta Oficial N.º 4254. <https://bit.ly/3D6Ez8C>

Concejo de Medellín. (2015, noviembre 27). *Acuerdo 73 de 2013: "Por medio del cual se dictan los lineamientos para la creación de la política pública de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos para el Municipio de Medellín"*. Gaceta Oficial N.º 4207. <https://bit.ly/3INTxS2>.

Congreso de la República de Colombia. (1998, diciembre 29). *Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N.º 43.464. <https://bit.ly/3IIVMWI>

Croso, C. (2013). La participación ciudadana en el debate y definición de la política pública. En M. Luna Tamayo (Ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador* (pp. 53-64). Contrato Social por la Educación, Organización de Estados Iberoamericanos y Educación sin Fronteras-Ecuador. <https://bit.ly/3iFQy3v>

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. <https://bit.ly/3qFBxTU>

Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Routledge.

Espinosa Seguí, A. (2011). Escalera de la participación ciudadana (Arnstein). *Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante*. <https://bit.ly/3uznPTs>

Fischer, F. (1993). Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. *Policy Sciences*, 26(3), 165-187. <https://www.jstor.org/stable/4532286>

Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Duke University Press.

García, P. (2013). Democracia, participación y ciudadanía: hacia el ejercicio de las políticas públicas en el Estado Social de Derecho. *Ciudad Paz-ando*, 6(1), 123-144. <https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2013.1.a07>

González, E. y Velázquez, F. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. <https://bit.ly/3iGIzS>

Heclo, H. (1995 [1978]). Issue Networks and the Executive Establishment. En D. McCool (Ed.), *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology* (pp. 268-287). Prentice Hall.

Kweit, M. G., & Kweit, R. W. (1984). The Politics of Policy Analysis: The Role of Citizen Participation in Analytic Decisionmaking, *Policy Studies Review*, 3(2), 234-245. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1984.tb00117.x>

Koch, T., & Kralik, D. (2009). *Participatory Action Research in Health Care*. Wiley.

Koirala-Azad, S. (2017). Reclaiming the Collective: Challenging Neoliberal Ideology Through PAR. En H. Kidwai, R. Iyengar, M. A. Witenstein, E. J. Byker & R. Setty (Eds.), *Participatory Action Research and Educational Development* (pp. 185-203). Springer.

Lindblom, C. (1991). *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas* (E. Zapico Goñi, Trad.). Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para las Administraciones Públicas [España]. <https://bit.ly/3Dc8Cfj>

Lopera Becerra, A. F. y Balbín Rondón, D. E. (2015). Percepciones comunitarias sobre seguridad y convivencia en seis zonas de Medellín. En A. Casas-Casas y J. Giraldo Ramírez (Eds.), *Seguridad y Convivencia en Medellín: aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos* (pp. 250-304). Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3CU3rAu>

Mejía Betancur, C. y Silva Jaramillo, S. (2015). Un caso de estudio: concentración de la oferta, grupos juveniles y sistemas de información. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: Crisis, cambios e innovación* (pp. 184-199). Alcaldía de Medellín y Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>

Meny, I. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas* (S. del Carril, Trad.). Ariel.

Niskanen, W. (2017). *Bureaucracy & Representative Government*. Routledge.

O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario*. Prometeo Libros.

- Patton, C., Sawicki, D., & Clark, J. (2012). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Routledge.
- Paz, O. (1998). El ogro filantrópico. *Cuadernos de Economía*, 17(28), 12-26. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/21465>
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177001.pdf>
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Regan, D. (1972). The Problem of Social Cost Revisited. *The Journal of Law & Economics*, 15(2), 427-437. <https://repository.law.umich.edu/articles/561/>
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: Una tipología de mecanismos institucionales participativos. [Ponencia]. *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*, Salvador de Bahía, noviembre 8-11. <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/016.pdf>
- Ramírez Brouchoud, M. F. y Franco Vargas, M. H. (2021). *El presupuesto participativo: Orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales*. Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587206890lr0>
- Santos, S. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Clacso.
- Silva Jaramillo, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar*, (1), 66-83. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4>
- Streeten, P. (2007). ¿Qué está mal en la economía contemporánea? *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 35-62. <https://bit.ly/3DcN6Hh>
- Williamson, C. (2009). Informal institutions rule: institutional arrangements and economic performance. *Public Choice*, 139(3), 371-387. <https://www.jstor.org/stable/40270896>

Capítulo 6

El diseño de la implementación de las políticas públicas

Santiago Leyva y Laura Toro

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch6>

El diseño de una política pública implica definir claramente los objetivos y los instrumentos para intervenir un problema público específico. No obstante, no basta con estos pasos previos, pues muchos diseños de políticas suelen incurrir en el error de no indicar, desde el mismo diseño inicial de la política, los actores que van a ejecutar dichos instrumentos, los pasos que estos deben seguir, sus espacios de coordinación, así como el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil en este proceso (Hill & Hupe, 2002; Hupe & Saetren, 2014; Peters, 2014; Weimer & Vining, 2017). Todas estas deficiencias pueden llevar las políticas al fracaso, aun si el problema público está bien definido, los objetivos y las metas de la política son claros, sus instrumentos son los indicados y los recursos son suficientes (Pressman & Wildavsky, 1984). Es por esto por lo que los diseñadores de una política pública deben contemplar la dimensión organizacional e institucional a la hora de realizar un buen diseño.¹

No delinear correctamente la implementación de una política pública puede llevar a fijar un sinnúmero de objetivos irrealizables, que no cuenten con el respaldo de equipos y organizaciones con una capacidad real para llevarlos a cabo. En términos muy prácticos, no podemos olvidar que “las promesas pueden crear esperanzas, pero las promesas incumplidas pueden causar desilusión y frustración” (Pressman & Wildavsky, 1984, p. 6),² y ese es el riesgo de ignorar esta etapa. Es decir, la implementación de la política pública debe ser diseñada con anterioridad a su ejecución, previendo las dificultades que pueden emerger a la hora de materializar

¹ Se podría decir que en el diseño de la implementación confluye el diseño de las políticas con el diseño de las estructuras e instituciones en la disciplina de la Administración Pública; se trata pues de un área que refleja la interacción entre estos dos campos de conocimiento: Políticas Públicas y Administración Pública.

² Las traducciones de las citas de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

las alternativas de solución. Del mismo modo, se debe diseñar un modelo organizacional e institucional que pueda mantener los objetivos de las políticas sin muchas variaciones y que tenga las capacidades para aplicar los instrumentos de la manera en que fueron especificados en el diseño original de la política.

Precisamente sobre la formulación del modelo de implementación, Weimer y Vining (2017) señalan que es necesario hacer un diseño detallado en el que se consideren los objetivos, los actores, las capacidades necesarias y los retos de interacción con diferentes áreas de política. Todo esto entendiendo que el diseño de la implementación es un paso fundamental para asegurar que una política pública efectivamente se materialice. Si los mecanismos, las instituciones y organizaciones mediante los cuales la política va a operar no están claros desde antes de su ejecución, es muy probable que esta no sea funcional, que se convierta en una descripción trivial de cómo debe operar el Estado, o que su sentido se desgaste pronto entre los diferentes tipos de actores, con lo cual sus objetivos se irán disipando en el proceso de implementación.³

Antes de empezar con los criterios para el análisis y el diseño de la implementación de una política, debemos recordar que el debate sobre cómo delinear la implementación de políticas públicas estuvo centrado por muchos años alrededor de la pregunta más clave del diseño de la estructura organizacional: ¿conviene más una implementación con un control centralizado y por la vía de una organización jerárquica, con el fin de que existan objetivos unificados, pasos claros, información suficiente y un control preciso?, más conocido como enfoque *top-down* (Bardach, 1974; Pressman & Wildavsky, 1984); o si, por el contrario, ¿es preferible un diseño de implementación donde los burócratas de calle⁴ cuenten

³ Por ejemplo, un modelo de implementación clientelista, en el que los líderes de proyectos específicos no están allí por méritos sino por compromisos políticos, puede derivar fácilmente en un problema de ingobernabilidad de la política. El clientelismo lleva a que los equipos de trabajo persigan objetivos distintos a aquellos claramente especificados en el diseño. Algo similar podría ocurrir con un modelo de subcontratación vía mercado, en el que la fragmentación de las tareas no logre transferir el sentido estratégico de las acciones. Mantener la coherencia de la política y la homogeneidad de los resultados es un gran reto, que solo se logra con un buen diseño de implementación.

⁴ El término *burócratas de calle* es una traducción del concepto clásico *Street-Level bureaucracies* de Lipsky (1980), que hace referencia a los servidores públicos que realizan la prestación directa del bien o servicio. Es decir, el último eslabón de la cadena de implementación, que en realidad es el que tiene el primer nivel de cercanía con los ciudadanos, por lo cual

con un alto nivel de autonomía y tengan la discrecionalidad necesaria para adaptar los objetivos de la política a la variabilidad del contexto?, lo cual se conoce como un enfoque *bottom-up* (Elmore, 1979; Lipsky, 1980).

Estas dos posiciones originaron duros debates, que en cierto modo le dieron forma a la disciplina de la Administración Pública en las últimas tres décadas. Por fortuna, estas controversias de centralistas contra descentralistas y de controladores frente a delegadores le dieron paso a un enfoque que integra ambas visiones (Matland, 1995). Al respecto, Linder y Peters (1987) señalan que ambas perspectivas se deben integrar para lograr un modelo combinado de implementación en el que importa tanto el papel de la alta gerencia pública como el rol de los implementadores de calle y contratistas.⁵ Este enfoque integracionista, plenamente reconocido hoy en los manuales de política pública (Weimer & Vining, 2017), permite plantear los dos primeros criterios para evaluar el diseño de la implementación, los cuales consisten en la definición clara de un mapeo hacia adelante (*forward mapping*) para definir cómo se estructura la autoridad; y un mapeo hacia atrás (*backward mapping*) para definir el rol, las competencias y capacidades de los implementadores de calle y decidir el grado de delegación y discrecionalidad que estos actores obtendrán (Weimer & Vining, 2017).

Además de estos dos criterios, para diseñar la implementación de una política (o evaluar la calidad de su diseño) es necesario que una política pública incorpore una dimensión de *transversalización*, en la cual se definen los roles y los mecanismos de coordinación de los múltiples actores públicos que deben trabajar en la política. Este criterio es crucial, en especial en las políticas poblacionales (afrodescendientes, indígenas, etcétera), en las relacionadas con el ciclo de vida (primera infancia, niñez, juventud, adulto mayor, etcétera), y en aquellas dirigidas a resolver problemas en territorios concretos (el Plan del Pacífico, los territorios PDET, etcétera), dado que estos tipos de políticas incorporan a múltiples subsectores del Estado que precisan una coordinación muy fina. Cualquiera de estas políticas tiene

ha de adaptar la política a las necesidades del terreno. Dos ejemplos de burócratas de calle serían un guarda de tránsito o un maestro de escuela.

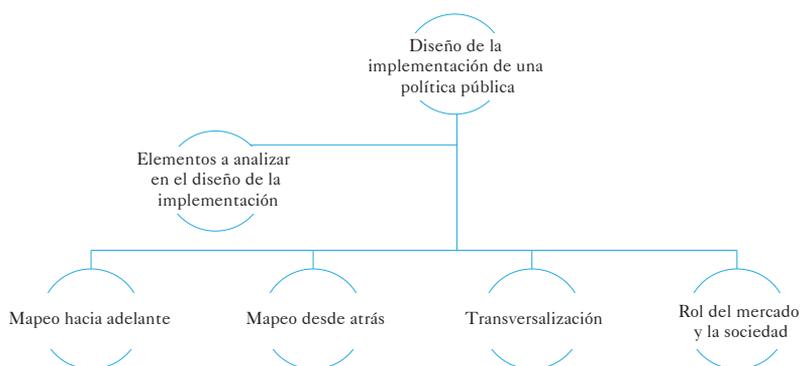
⁵ En el mismo sentido integracionista se pronunció Sabatier (1986), quien reconoció que el proceso de implementación debe estar claramente estructurado, pero, al mismo tiempo, los funcionarios e implementadores deben estar comprometidos con los objetivos políticos y deben tener las habilidades necesarias para implementar la política pública.

objetivos económicos, de salud, de educación, de infraestructura, etcétera, por lo cual su implementación requiere del concurso de múltiples actores y de varios niveles de gobierno (central, departamental y municipal), lo que hace necesario un nivel importante de transversalización sectorial y coordinación intergubernamental.

Por último, el tercer criterio para evaluar la calidad del diseño de la implementación de una política concierne a la estructuración institucional de la interacción del Estado con *el mercado y la sociedad civil*. Claramente, las reformas de los últimos treinta años alrededor de la nueva gestión pública impulsaron un rol creciente de los contratistas, las privatizaciones, las concesiones, los privados con funciones públicas y los programas operados por actores de la sociedad civil. Es crucial que el rol de estos actores sea estructurado de manera clara, para que el diseño de la política no se evapore en el momento en el que se cruza la delgada línea que hoy separa al Estado de la sociedad y el mercado.

En breve, el diseño de la implementación responde a las siguientes preguntas: ¿cómo hacer operativa una política pública ya formulada?, ¿cómo poner a andar sus instrumentos y mantener su intencionalidad?, y ¿cómo lograr eficiencia, homogeneidad de resultados y sostenibilidad en el tiempo? Este diseño debe realizarse antes de que la política pública sea puesta en marcha y debe incluir cuatro elementos que se presentan en el gráfico 6.1: (a) el mapeo hacia adelante, (b) el mapeo desde atrás, (c) la transversalización y (d) la especificación del rol del mercado y la sociedad.

Gráfico 6.1 Los elementos para analizar el diseño de la implementación



Fuente: Elaboración propia.

Mapeo hacia adelante

Según este primer criterio, que se deriva directamente de los enfoques *top-down*, las directrices de una política han de ser claras y detalladas en la transmisión de la información a lo largo de la cadena de implementación (Hood, 1976; Van Meter & Van Horn, 1975). La política pública debe indicar con claridad cuáles son las metas definidas, cuáles son los actores involucrados, cuál es su autoridad, cuál es la secuencia de órdenes necesaria para ensamblar y controlar los recursos, y cuál es el flujo de información que permitirá controlar e informar a los diferentes actores involucrados en la implementación (Parsons, 2007, p. 484). Como lo mencionan Elmore (1979) y Pressman y Wildavsky (1984), es importante que exista una declaración explícita y específica por parte de los responsables de la política sobre cuál es su intención y alcance, cuáles son los medios necesarios y suficientes para cumplirlos, así como cuáles son los pasos y procesos con los que se espera que cumplan cada uno de los funcionarios involucrados. En síntesis, el gráfico 6.2 ilustra los elementos que debe tener en cuenta un diseño para hacer un buen mapeo hacia adelante (diseño desde arriba).

Gráfico 6.2 Los elementos para analizar el diseño desde arriba



Fuente: Elaboración propia basada en Elmore (1978, p. 199).

El criterio del mapeo hacia adelante examina la precisión de la política en cuanto al diseño del encadenamiento de responsables y las tareas que materializan la entrega de instrumentos que permitirán actuar sobre el problema público. Idealmente, una política bien estructurada debería describir en un escenario detallado cuáles son los actores involucrados, cuáles son sus funciones y cómo se deben desarrollar sus interacciones,

de tal manera que el paso a paso de la cadena de implementación quede claro (Weimer & Vining, 2017). Un buen escenario o descripción del paso a paso de la implementación ayudará a mantener la política en un nivel de complejidad que sea manejable.⁶

Este escenario descriptivo también debe identificar las tensiones y obstáculos que la política puede encontrar durante el proceso de implementación, con el fin de prever cómo reforzar estos puntos (Bardach, 1977).⁷ Dados los riesgos de retrasos y los juegos de implementación que son comunes a toda política pública,⁸ también es recomendable que un buen diseño incluya una persona o equipo que vaya más allá del control o la interventoría, y cuya tarea sea la de ayudar a resolver los problemas de implementación cuando estos surjan. Bardach (1977) denominó *fixer* (reparadores) a este tipo de cargo. Respecto al rol que estos actores deben cumplir, Weimer y Wining (2017) explican que

Los errores del implementador (y, más generalmente, el problema de implementar bienes públicos) a veces puede ser compensado por personas a las que Bardach llama reparadores, aquellos que pueden intervenir en el proceso de ensamblaje para ayudar a obtener los procesos necesarios que se requieren y que no han sido establecidos. Por ejemplo, profesionales [...] que apoyen la política y supervisen el proceso de implementación, quizás ayudando a negociar compromisos con aquellos que no están cumpliendo (p. 291).

Estos actores deben también analizar con anterioridad los posibles juegos de resistencia, ralentización, incumplimiento y desviación en que puedan incurrir los distintos actores implementadores (Bardach, 1977),

⁶ Con la narración y descripción de un escenario se puede encontrar que la complejidad de la política soñada es tan alta que puede ser necesario, o bien desistir desde un principio de algunas de las metas, o bien aumentar los equipos y recursos asignados a la política para poder lograr todo lo que se quiere (Bowen, 1981).

⁷ Por esto, es importante entender “la complejidad de la acción conjunta” a partir de realizar el inventario detallado de cada uno de estos puntos de decisión y acuerdo (Pressman & Wildavsky, 1984). Mientras más actores se introduzcan en la cadena, mayor será el riesgo de que la implementación se retrase o se vea afectada por una alta complejidad, que se debe corregir desde el momento del diseño de la política.

⁸ Por juegos de implementación debemos entender que los burócratas y contratistas que intervienen en la implementación de una política pueden tener sus propios intereses, con lo cual pueden surgir muchas acciones dilatorias, transformativas o incluso políticas, como el clientelismo, que afectan el sentido, la eficiencia o la calidad de los resultados (Aguilar, 1993; Bardach, 1977).

con el fin de poder diseñar un escenario robusto. En pocas palabras, las políticas necesitan equipos de apoyo que vayan más allá de producir información o controlar, pues estos *fixer* pueden apoyar a los eslabones más débiles de la cadena y ayudar a persistir en los puntos más difíciles, lo que aumenta la probabilidad de éxito de la implementación (Bowen, 1981).

Todo lo anterior implica que es clave que, al diseñar una política, se haga un buen mapeo hacia adelante, el cual se puede evaluar con la rúbrica 6.1.

Rúbrica 6.1 Criterio del mapeo hacia adelante en la fase de implementación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Mapeo hacia adelante	Estructura explícitamente la cadena de implementación de la política estableciendo las reglas y los medios administrativos para poder llevar a cabo los objetivos de la política.	Es posible inferir implícitamente algunas de las reglas y los medios administrativos para poder implementar los objetivos de la política.	Se habla de una implementación de manera vaga y general.	Política pública desconectada que no considera ni las reglas ni los medios de implementación.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Mapeo desde atrás

En segundo lugar, resulta importante que en el diseño de políticas públicas también se defina un escenario en el que se describa el papel que realizarán los implementadores de calle (es decir, los burócratas y agentes más cercanos al ciudadano, que a su vez tienen la responsabilidad de ejecutar los instrumentos públicos de la política como, por ejemplo, las maestras y los agentes de policía, entre muchos otros) (Elmore, 1979; Lipsky, 1980). Este segundo criterio busca trascender el diseño de la estructura y la jerarquía, para incorporar, en los asuntos relacionados con

la motivación, las capacidades y las competencias de las personas que están más cercanas a los ciudadanos, por eso se le denomina diseño “desde atrás” (*backward mapping*). El gran legado de estos enfoques de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que aquí llamamos “desde atrás”, fue señalar que el éxito en la implementación de una política no depende de la rígida definición de objetivos por la alta dirección, sumada a un control intenso, sino de la flexibilidad, de la capacidad discrecional y de la motivación de los implementadores de calle.

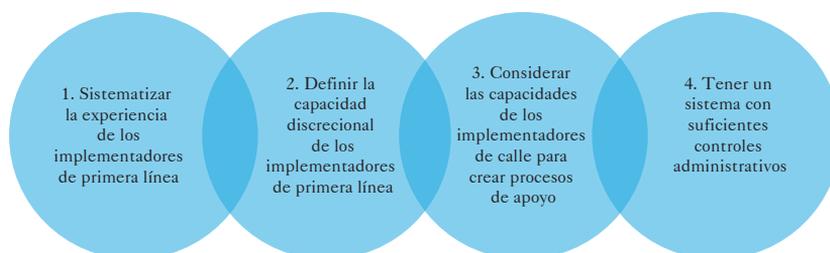
El mapeo desde atrás se puede situar en el marco del cambio de paradigma de la burocracia a la posburocracia (Roth, 2014, p. 189). Según este enfoque, estos implementadores de calle “son en verdad los *policy makers* en sus respectivas áreas de trabajo” (Weatherly & Lipsky, 1977, p. 172), pues con sus decisiones y ajustes van en efecto configurando una suerte de innovación en las políticas –y en las políticas públicas de calle (p. 197)–, en la medida en que se va adaptando la idea básica de aquellas a las condiciones locales (Aguilar, 1993). Son ellos los que implementan la política “donde el problema se manifiesta de manera más inmediata” (Elmore, 1979, p. 257), con lo cual son los que mejor entienden los retos de la implementación.

La paradoja es que raramente en un diseño de implementación se consulta a los actores de primera línea para diseñar con ellos cómo se tendría que implementar la política. En este sentido, un buen diseño de implementación debería escuchar a muchos de estos actores de calle que han sido responsables en el pasado de aplicar las políticas. Dado lo anterior, es clave sistematizar el conocimiento acumulado por los implementadores de primera línea en los diagnósticos previos al diseño de una política (Makinde, 2005). Así mismo, es importante indicar cuál es la capacidad discrecional que tienen dichos actores (O’Toole, 2000). También se deben considerar cuáles son las habilidades, capacidades, recursos y experiencias de los implementadores del nivel de calle para poder diseñar procesos de apoyo, capacitación y colegaje desde un principio (Hill & Hupe, 2002).

En el mismo sentido, una política bien estructurada debe especificar los incentivos para alinear los intereses de los burócratas de calle con los objetivos de la política, de tal manera que no se originen problemas serios de agencia al ampliar la delegación de autoridad (Weimer &

Vining, 2017).⁹ A su vez, se deben diseñar espacios para que estos actores puedan compartir experiencias y consolidar un conocimiento compartido (Weatherly & Lipsky, 1977).

Gráfico 6.3 Los elementos para analizar el diseño desde atrás



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, una observación importante sobre el mapeo desde atrás relacionada con el rol de los contratistas (personas naturales) como implementadores de calle, en especial cuando se les delega la implementación de las políticas a personas externas o temporales (no servidores) que tienen vínculos de corto plazo con las organizaciones públicas: en estos casos se debe tener en cuenta que la discontinuidad, falta de alineación y pérdida de conocimiento que caracterizan a este tipo de subcontratación lleva a que se arriesgue totalmente la operatividad de la política. Por eso es necesario que se estipulen mecanismos e incentivos para alinear el conocimiento, la acumulación de experiencias, la motivación y el monitoreo a estos agentes externos que le prestan servicios a la ejecución de la política.

Como lo indican Weimer y Vining (2017), en ocasiones los implementadores “pueden ser empleados por organizaciones sin fines de lucro o entidades con fines de lucro y distribuidos en varias organizaciones” (p. 288), lo cual implica varios retos. En primer lugar, el diseño de la implementación debe especificar cuáles son los criterios para la externa-

⁹ Estos incentivos que buscan alinear los intereses del *principal* (el diseñador de la política) con los *agentes* (los implementadores), no solamente son económicos, pues pueden estar relacionados con reconocimientos, capacitaciones, premios, ascensos y valoración general del trabajo, que lleven a que exista una visión común a lo largo de todo el equipo de una política.

lización de una parte de la política en estos terceros, con el fin de retener los aspectos más estratégicos de la implementación en burocracias propias del Estado. A su vez, es importante que dichos criterios consideren las competencias, las capacidades y los intereses de los “contratistas de calle”, pues no solamente el menor precio de los contratos es importante.

También es clave diseñar mecanismos para resolver los problemas de manejo de la información y de gestión pública que pueden presentarse cuando se delega el trabajo a contratistas. Por último, es necesario que se incluyan en el diseño herramientas para la alineación de intereses de los terceros contratistas, dado que estos pueden no comprender los problemas públicos, la causalidad y el sentido de los instrumentos que están implícitos en el diseño original de la política, con lo cual fácilmente pueden desconocer, olvidar o transformar los objetivos iniciales en otros no intencionados.

Por lo anterior, es clave que una política bien diseñada incluya un escenario que dé cuenta y razón del mapeo hacia atrás. Los aspectos ya mencionados pueden ser usados para clasificar la calidad de este diseño siguiendo el criterio que se muestra en la rúbrica 6.2.

Rúbrica 6.2 Criterio del mapeo hacia atrás en la fase de implementación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Mapeo de atrás	Considera específicamente las competencias, capacidades e intereses de las instituciones que implementarán la política y detalla asuntos como la contratación (directa o indirecta).	Es posible inferir implícitamente algunos aspectos y retos de las instituciones que implementarán la política o se detallan algunos asuntos relativos a la implementación de calle de forma específica.	Considera las instituciones que implementarán la política de manera vaga y general o menciona la manera de llegar al territorio, pero sin entrar en detalles.	No considera las capacidades ni otros elementos de las instituciones que implementarán la política.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

La transversalización de las políticas públicas

Después de los dos primeros criterios que analizan el diseño de la estructura interna de la organización, el tercer criterio evalúa el diseño de las interacciones entre la organización que diseñó la política y otras organizaciones que también deben ayudar para su correcto desarrollo. Este criterio reconoce que en la mayoría de los casos una política pública depende para su ejecución de la acción concurrente, subsidiaria y coordinada de múltiples organizaciones. En este sentido, los mapeos hacia adelante y desde atrás resultan útiles para entender los retos de implementación dentro de una organización, pero no son suficientes para entender las interacciones con otras organizaciones.

Desde finales de los años sesenta, Fritz W. Sharpf (1978) reconoció que la implementación en muchas áreas de política depende cada vez más de la necesidad de actuar en red. Esto, debido a que “la implementación de una política es, inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciadas” (Sharpf, citado en Klijn, 1998, p. 10). De hecho, la implementación de muchas políticas trasciende a la organización que la diseña (ministerio, agencia, secretaría, empresa pública), pues termina asignando responsabilidades a muchas organizaciones (por ejemplo, otros ministerios, secretarías o direcciones). Este es el caso también de las políticas públicas poblacionales (género, étnicas, juventud, niñez, adulto mayor, LGTBQ) y de otras como los acuerdos de paz o las políticas de desarrollo regional, que involucran múltiples dimensiones (Leyva y Correa, 2018).¹⁰

Hoy en día, son muchas las políticas que dependen de la implementación de múltiples organizaciones. La implementación en estos contextos multiorganizacionales, según Hjern y Porter (1981), depende entonces de la acción conjunta de “‘racimos’ de actores y organizaciones” (citado en

¹⁰ Un ejemplo detallado de las consideraciones para el diseño de la transversalización puede verse en el diseño de la política pública de juventud de Medellín (Leyva, 2015). En el capítulo 11 de ese libro, Leyva y Mejía (2015) analizan todos los espacios de interacción y las necesidades de coordinación con las demás dependencias de la Alcaldía de Medellín. A su vez, incluyen en su análisis el inventario de programas e instrumentos que existen en conjunto entre la Secretaría de Juventud y otras seis dependencias de la Alcaldía, planteando una idea mucho más clara de qué es lo que se debe transversalizar y con cuáles medios se debe llevar a cabo.

Parsons, 2007, pp. 503-504) y no de una sola organización. Esto implica que es necesario consultar el diseño de la implementación con todas las demás organizaciones involucradas para asegurar que estas puedan destinar los recursos y la atención necesarios hacia la obtención de los objetivos de la política. Lo anterior implica que, para poder alcanzar las metas, la organización formuladora tendrá que “ajustar sus estrategias en cierto modo con otras organizaciones, a lo cual se puede llegar por medio de acuerdos” (Klijn, 1998, p. 19). Sin ese proceso de negociación, la implementación de una política que involucra muchas organizaciones se torna poco factible.

Por eso, es preocupante cuando los diseñadores de las políticas no definen un diseño de implementación que permita asegurar este tipo de implementación descentrada. En particular, es necesario que se señale cuáles son los mecanismos de transversalización que se utilizarán para coordinar la red de implementación (Klijn, 2008). Dentro de estos mecanismos de gestión de redes es fundamental considerar algunas herramientas como la definición de metas conjuntas, la creación de equipos de trabajo conjuntos, la creación de comités y espacios de coordinación, la definición de equipos o momentos de auditoría conjunta, la realización de talleres periódicos y encuentros de capacitación, el establecimiento de ránkines, indicadores y sistemas de evaluación, todas las cuales son herramientas que han sido trabajadas con amplitud en la literatura de gestión de redes (Klijn & Edelenbos, 2007; Klijn, 2008).

Resulta de especial interés el caso de este tercer criterio en la literatura de políticas de género, pues esta ha marcado la pauta en el desarrollo de mecanismos para la gestión de redes de implementación, conocidos como mecanismos de *mainstreaming* (transversalización)¹¹ (véase abajo el gráfico 6.4). Teniendo en cuenta esta gran contribución, le hemos dado el nombre de *transversalización* a este criterio de implementación, para reconocer el avance efectuado por la literatura de género en entender los retos y mecanismos para la gestión multisectorial de una política.

¹¹ El sitio web del European Institute for Network Equality tiene un inventario muy útil de instrumentos de transversalización.
véase: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools>.

El término *transversalización* fue acuñado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en 1995 en Beijing por la ONU, en la cual se creó el mandato de integrar en todas las políticas una perspectiva de género.¹² Este llamado a transversalizar la perspectiva de género a múltiples áreas de política, llevó a reconocer que para lograr que los objetivos de equidad llegaran a todos esos sectores, se requería contar con distintos mecanismos de persuasión, información, control, seguimiento y apoyo. A esta necesidad y a los diversos mecanismos utilizados se les conoce desde entonces como la *transversalización de la perspectiva del género*.

Gráfico 6.4 Herramientas para la transversalización (*mainstreaming*) de las políticas públicas

Definición de metas conjuntas	Creación de equipos de trabajo conjuntos	Creación de comités y espacios de coordinación
Definición de equipos de auditoría	Talleres periódicos	Establecimiento de ránkines
Indicadores y sistemas de evaluación	Construcción de informes de evaluación y diagnóstico por dependencia	Revisión de la distribución del presupuesto en cada dependencia para el trabajo en el asunto de interés
Asesorías en adecuación de programas existentes a las directrices de la política pública	Consultas a potenciales beneficiarios en nombre de cada dependencia	Adecuación de contratos de las dependencias a los lineamientos de la política pública

Fuente: Elaboración propia basado en European Institute for Network Equality (2021).

¹² En una política de equidad de género la mayoría de las acciones las ejecutan actores diferentes a una secretaría o ministerio de la mujer, por lo cual se depende de las áreas que manejan el empleo, las pensiones, la seguridad, el deporte, o la salud, entre otras.

Por último, dentro de este criterio es clave que el diseño de la implementación de una política pública defina cuál será la instancia, espacio o comité de coordinación para todo el conjunto de organizaciones involucradas en la implementación. Como lo asevera Roth (2014), es relevante que el diseño de la implementación de la política pública indique específicamente cómo se estructuran los escenarios de coordinación entre las diferentes organizaciones, cuál es su periodicidad de reunión, cuáles son sus objetivos, qué temas han de tratar, cuál es el marco de acción para la toma de decisiones y cómo se operativizan las decisiones allí tomadas. Además, es fundamental que este diseño se haga considerando las capacidades y la disponibilidad de las dependencias gubernamentales involucradas.

Siendo así, la transversalización ocupa un lugar importante en el diseño de la implementación. Para juzgar la pertinencia y calidad de este diseño, proponemos la rúbrica 6.3 que permite evaluar la política pública según sus características concretas de transversalización.

Rúbrica 6.3 Criterio de la transversalización en la fase de implementación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Transversalización	Se transversalizan adecuadamente las múltiples metas y acciones para cada área involucrada. Se definen con claridad las múltiples herramientas de transversalización (<i>mainstreaming</i>) para acercar las metas de la política con las de cada área.	Se habla sobre la importancia de definir metas y acciones para cada área involucrada. Se señalan algunas.	Se habla de la necesidad de la transversalización, pero sin especificar los detalles.	No se detallan asuntos de ningún tipo respecto de la transversalización y solo escasamente brinda lineamientos sobre la implementación.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector

En cuarto y último lugar, es importante evaluar el diseño del rol del mercado y el tercer sector en la implementación de la política. Una política pública bien diseñada debe definir estrategias claras para la gestión de la externalización con el tercer sector y el mercado. Después de años de reformas al Estado asociadas con la nueva gestión pública, actualmente el mercado y el tercer sector tienen un rol muy importante en la implementación de las políticas (Peters, 2014). Por esto, es necesario que las funciones de estos terceros como proveedores no se den por hecho, sino que el diseño de la implementación de la política pública incluya una definición de cuál es el rol del tercer sector y del mercado dentro de la ejecución de la política pública.¹³

En este sentido, la provisión de los instrumentos de cualquier política es hoy frecuentemente el resultado de “una mixtura híbrida” que involucra a múltiples organizaciones privadas y públicas (Weimer & Vining, 2017, p. 309). Esto implica que no solo se debe pensar en los costos de producción de un bien, sino también en todos aquellos procesos necesarios para lograr que el proceso de externalización con terceros se realice de la mejor manera; es decir, los costos de transacción (Coase, 1960; Williamson, 1979) que están relacionados con “la realización, la ejecución, el monitoreo y la renegociación de contratos entre las entidades involucradas en el proceso de producción” (Weimer & Vining, 2017, p. 311). Los costos de negociación con terceros son muy variados, e incluyen:

- (1) Los costos que surgen directamente en la negociación de los detalles del contrato, incluida la identificación de posibles contratistas, la recopilación de información sobre su probable desempeño y la redacción de disposiciones contractuales mutuamente aceptables;
- (2) los costos de negociar cambios al contrato en la etapa posterior al contrato cuando surgen circunstancias imprevistas;
- (3) los costos de monitorear si el desempeño está siendo cumplido por otras partes, y
- (4) los costos de las disputas que surgen, si ninguna de las partes desea utilizar un mecanismo de resolución previamente

¹³ Nótese que en este caso los contratistas no son personas naturales, sino actores comerciales.

acordado, en especial los mecanismos de “ruptura de contrato”. Aunque solo la primera categoría de costos se experimenta en el período precontractual, las otras categorías de costos deben ser anticipadas (Weimer & Vining, 2017, pp. 313-314).

Dado lo anterior, debe ser claro que, si bien el objetivo de la contratación a terceros como mecanismo de externalización pretende redibujar las líneas de la organización pública con el propósito de disminuir los costos de producción del bien o servicio, es importante también que se tengan en cuenta los costos de transacción que conlleva la realización de contratos con estos agentes externos. Es decir, a la hora de externalizar la producción del instrumento de políticas públicas a un tercero, se debe tener en cuenta todo el papeleo y trabajo jurídico que implica la búsqueda de proveedores y su contratación, lo cual no ocurre cuando estas tareas las desarrollan funcionarios vinculados con un contrato laboral.

Con frecuencia, estos procesos de externalización requieren meses y meses de negociación, con lo cual los servicios del agente externo solo empiezan a estar disponibles de manera tardía y casi siempre con el problema de discontinuidad que conllevan los contratos anuales. Esto ocasiona grandes retrasos en los proyectos y deja desatendidas a las poblaciones objetivo durante largos períodos de tiempo, lo cual puede afectar los resultados del “tratamiento” que se lleva a cabo mediante los instrumentos de la política en la intervención del problema público. En este sentido, la previsión en el diseño de la implementación de los recursos para la buena gestión de los costos y tiempos de contratación debe ser una variable importante del diseño.

Además, se debe tener muy presente el diseño de la interventoría y de la gestión de los contratistas. Esta posibilidad de monitorear los contratos puede variar de acuerdo al tipo de sector. Como lo mencionan Weimer y Vining (2017), “especificar y medir la calidad de la comida que sirve un contratista es relativamente fácil. Especificar y medir la calidad de los servicios médicos complejos para los que los pacientes tienen factores de riesgo muy variados es relativamente difícil” (p. 316). En particular, esta asimetría se agudiza en la producción de bienes o servicios cuya calidad solo se puede llegar a justipreciar meses o años después de la construcción de un bien o servicio, como puede ser el caso de un puente o la educación en matemáticas de un colegio. A su vez, esta opacidad de algunos sectores de la política implica que es crítico que el equipo gubernamental a cargo

de la implementación de una política no quede separado del proceso de ejecución, hasta el punto de que no sepa lo que está ocurriendo en el terreno, qué calidad de servicio se está prestando, qué materiales se están utilizando y qué servicio dan los profesionales, porque en este caso el tercero tendría grandes incentivos para incurrir en un comportamiento oportunista (Weimer & Vining, 2017). Por ello, se debe advertir que, por muy bueno que sea el diseño, si la implementación de la política le es delegada a uno o varios contratistas, sin que exista un equipo interno de burócratas que pueda acompañar los procesos con mucho nivel de detalle, es muy factible que la política se descarrile y termine favoreciendo oportunidades de corrupción y ocasionando grandes frustraciones.

Todo lo anterior implica que es necesario caracterizar las políticas públicas en términos de cómo diseñan su implementación de la mano del mercado y del tercer sector. En ese orden de ideas, la rúbrica 6.4 permite realizar dicha evaluación.

Rúbrica 6.4 Criterio de la definición de la implementación con el mercado y el tercer sector

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector	Define estrategias claras para la gestión de la externalización con el tercer sector y el mercado. Diseña equipos adecuados para asumir los costos de transacción, sin ocasionar retrasos y para disminuir el oportunismo de los terceros por las asimetrías de información.	Contempla consideraciones para la externalización con actores del tercer sector y el sector privado, aunque no de manera clara y ordenada.	Menciona la necesidad de externalizar la implementación con actores del tercer sector y el mercado, sin hacer ninguna precisión al respecto.	No contempla herramientas para gestionar la externalización con actores del tercer sector ni del mercado.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

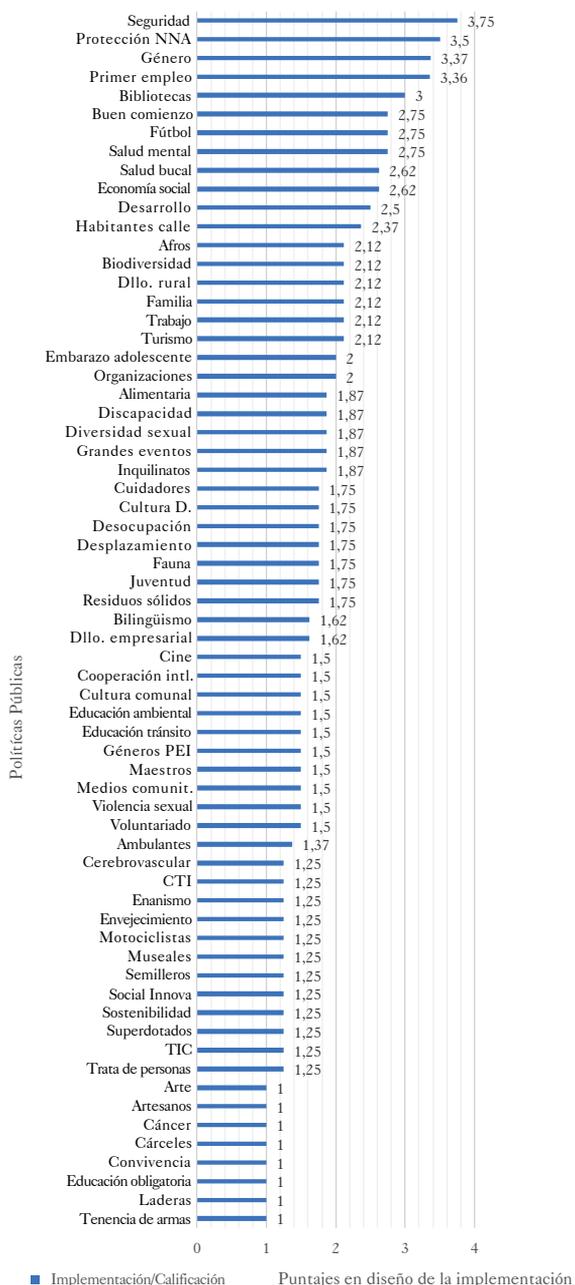
Diagnóstico del diseño de la implementación en las políticas públicas de Medellín

Los resultados de la aplicación del MADPP para la fase de diseño de implementación de las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018 muestran un promedio total de 1.79. Es decir, que tienden al nivel insuficiente. En términos generales, 48 de las 65 políticas públicas (73,84%) se ubican en ese nivel, dentro de las cuales 8 obtuvieron la calificación más baja, a saber: arte (Acuerdo 38 de 2015), cáncer (Acuerdo 90 de 2013), artesanos (Acuerdo 38 de 2011), laderas (Acuerdo 39 de 2008), tenencia de armas (Acuerdo 6 de 2007), cárceles (Acuerdo 5 de 2006), convivencia (Acuerdo 45 de 2006) y educación obligatoria (Acuerdo 39 de 2003).

Por otro lado, 16 políticas públicas (24,61%) se encuentran en el nivel básico, de las cuales se destacan Buen Comienzo (Acuerdo 54 de 2015), salud mental (Acuerdo 5 de 2011) y fútbol (Acuerdo 75 de 2017). Finalmente, en total, solo 5 políticas (7,69%) se encuentran en el nivel considerable, cuyos tres mejores puntajes son: 3.75 (seguridad y convivencia, Acuerdo 21 de 2015); 3.5 (protección a niñas, niños y adolescentes, Acuerdo 84 de 2006); y 3.37 (género, Acuerdo 102 de 2018). En el gráfico 6.5 se observa la calificación para las 65 políticas en la fase de diseño de la implementación.

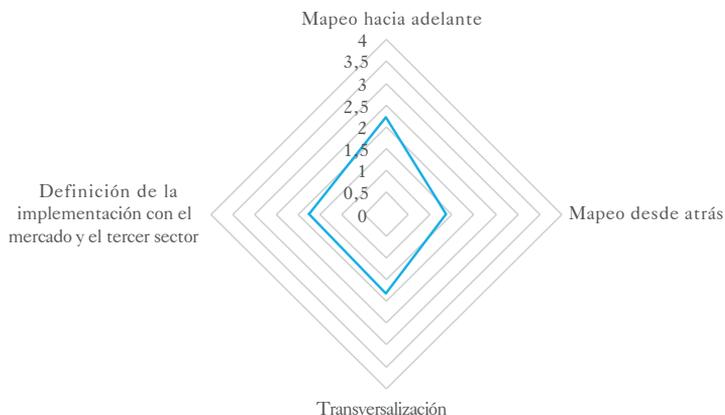
Cuando se revisa el desempeño de las 65 políticas públicas en relación con cada uno de los cuatro criterios para evaluar el diseño de la implementación en la aplicación del MADPP, puede notarse que el puntaje más bajo fue obtenido por el criterio del mapeo desde atrás y el más alto por el mapeo hacia adelante (gráfico 6.6). Esta asimetría entre el desempeño de las políticas públicas en el criterio del mapeo hacia adelante y los demás criterios sugiere que se trabaja con una mirada muy tradicional de la implementación, que aún deja muchos criterios por fuera.

Gráfico 6.5 Calificación fase diseño de la implementación por política pública (promedio simple de cuatro criterios)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6.6 Promedio del diseño de la implementación por criterios



Fuente: Elaboración propia.

Dado lo anterior, en Medellín se evidencia que la mayoría de las políticas públicas no realiza un correcto diseño de su implementación, sino que se asume que definir estos asuntos es una tarea posterior al diseño. No es posible señalar en esta investigación por qué ocurre esto, aunque se podrían dejar algunas preguntas abiertas: ¿se trabaja en Medellín con el supuesto de que diseñar políticas se limita a escoger instrumentos o a caracterizar el problema público? ¿Asumen los formuladores que existe cierta automaticidad en la implementación de las políticas una vez estas son adoptadas?

Ahora bien, con una idea general de cómo se ubican las políticas en cuanto a su diseño de implementación, ahora pasaremos a analizar cada uno de los criterios. En cuanto al mapeo hacia adelante, este criterio obtuvo un promedio de 2.23, es decir, en general, las políticas públicas suelen estar en el nivel básico respecto a la definición de la cadena de implementación, de las reglas y los medios administrativos. De este grupo, 10 políticas (15,4%) lograron obtener la calificación óptima. Una de ellas, el Acuerdo 24 de 2015 (habitantes de calle) ejemplifica este caso. En la siguiente cita se aprecia cómo esta política pública hace una descripción adecuada de quiénes son los actores involucrados, la cual se profundiza en el resto del documento señalando responsabilidades concretas:

Para la ejecución de esta Política Pública Social, se conformará un Comité Interinstitucional [...] harán parte de este Comité las dependencias responsables de las acciones de esta política, a saber: Secretaría de Salud, Secretaría de Inclusión Social y Familia, Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Medio Ambiente, el INDER y las demás dependencias que se incluyan en la reglamentación del presente Acuerdo Municipal (Acuerdo 24 de 2015, pp. 6-7).

No obstante, un 49,2% de las políticas fue calificado en el nivel básico, seguido por un 21,5% perteneciente al nivel insuficiente. Esto resulta problemático pues significa que 70,7% de las políticas públicas analizadas hacen una mención superficial o incluso ninguna mención respecto a la cadena de implementación, de las reglas y los medios administrativos. En este sentido, y como lo indica Parsons (2007), es fundamental que las políticas públicas establezcan una secuencia de órdenes para ensamblar y controlar con claridad los recursos; si esto no se plantea con suficiencia, las políticas públicas no tienen un esquema definido de autoridad y, en consecuencia, su operatividad se ve limitada o solo se satisface de una manera superficial.

En el caso de Medellín, llama la atención que las políticas públicas, en el mejor de los casos, mencionan quiénes son los actores responsables y definen algunas instancias de dirección para la implementación. No obstante, en la mayoría de los casos solo se hace una mención superficial de cuáles son las dependencias involucradas en la implementación, sin definir roles concretos ni responsabilidades específicas. Esto trae consecuencias importantes sobre la calidad de las políticas públicas, puesto que ellas son aprobadas y ejecutadas sin que sea claro el alcance de la autoridad de las dependencias responsables de su implementación ni la responsabilidad individual que ellas realmente adquieren para su funcionamiento. Adicional, la ausencia de un actor designado para agilizar la gestión en momentos de crisis y resolver problemas concretos que se escapen a las responsabilidades de cada dependencia es un gran riesgo para la sostenibilidad y eficiencia de las políticas públicas en la ciudad, en especial de aquellas que implican múltiples dependencias.

Por otro lado, el promedio del criterio del mapeo desde atrás fue de 1.37. Lo cual quiere decir que las políticas tienden a ubicarse en el nivel insuficiente dado que en su formulación no consideran las capacidades ni las características de aquellos que finalmente han de implementar de una forma más directa las acciones y los lineamientos de la política. En este caso, solo 3 (4,6%) de las 65 políticas analizadas fueron calificadas en un nivel óptimo, siendo una de ellas la política pública de protección de niñas, niños y adolescentes (Acuerdo 84 de 2006), en la cual se incorpora de manera clara la experiencia de los implementadores de la política pública para fortalecer elementos específicos de su diseño. Se contemplan, además, espacios de negociación para realimentar la implementación de la política pública con base en información proveniente de distintos implementadores. Sin embargo, un 76,9% de las políticas se ubicó en el nivel insuficiente, lo cual quiere decir que en el diseño de la implementación de la gran mayoría de políticas públicas no se consideraron las capacidades, los intereses ni las habilidades de las personas que implementarán la política, ni para recibir realimentación dentro del proceso de ejecución, ni como fuente de información para definir el tipo de implementación a llevar a cabo.

Dada la falta de claridad sobre los implementadores de primera línea en las políticas de Medellín, no es posible saber casi nada sobre estos importantes actores de la implementación, pues no existe casi ningún detalle sobre las capacidades, experiencia, motivaciones o libertad para la toma de decisiones del implementador de calle. Es decir, no existe información sobre si las políticas están siendo implementadas por actores que pueden encontrarse desmotivados para realizar de una manera correcta sus funciones, o si no están lo suficientemente capacitados para ello. Es por esto por lo que es fundamental que en el diseño de la implementación de las políticas se creen estrategias concretas para brindar mayor flexibilidad a los implementadores de calle en la toma de decisiones, motivarlos y utilizar correctamente sus habilidades. Así mismo, es necesario utilizar el conocimiento acumulado de los implementadores de calle para diseñar estas estrategias.

En relación con el criterio de la transversalización, el promedio fue de 1.8, lo que quiere decir que las políticas también se encuentran en un nivel insuficiente en este criterio. De hecho, ello implica que no suele

haber una preocupación en el diseño de la implementación por fomentar articulaciones eficientes entre dependencias, ni construir escenarios de coordinación sostenibles para operativizar las políticas públicas. Por un lado, solo dos políticas (3%) fueron calificadas con óptimo, a saber: seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015) y salud mental (Acuerdo 5 de 2011), pues se trata de políticas públicas que definen herramientas concretas para llevar las metas de la política pública a otras dependencias por medio de acciones definidas. En esa misma línea, siete políticas públicas (10,7%) obtuvieron la calificación considerable, por cuanto mencionaron algunas metas y acciones concretas de la política pública asignadas a cada dependencia, pero no las desarrollaron con suficiencia. Por otro lado, 50,7% de las políticas públicas fueron calificadas con insuficiente, lo cual muestra que, al menos en la mitad de las políticas públicas, no se indica cómo se hará para que las metas de la política pública lleguen a otras dependencias.

Sobresale que 35,3% de las políticas obtuvo una calificación en el nivel básico, es decir, se trata de políticas públicas caracterizadas por hacer una mención a la importancia de llevar la agenda de la política pública a otras dependencias, pero sin indicar rutas específicas, acciones o metas concretas. Por ejemplo, esto ocurre en la política pública de desarrollo económico (Acuerdo 74 de 2017), donde la transversalización parece estar relacionada con conceptos como el de “complementariedad institucional”, pero su operatividad no es descrita:

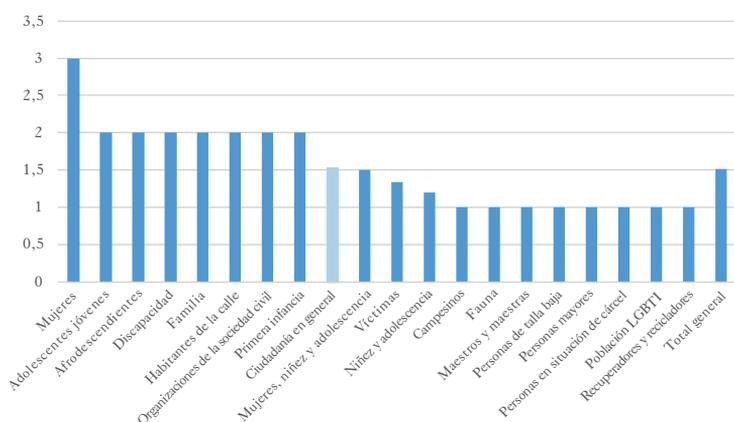
[...] Diseño institucional y operativo a la estructura de gobernanza que incluya además de una agenda, los compromisos adquiridos de las organizaciones y actores participantes, mecanismos de establecimiento de acuerdos, instrumentos de seguimiento, evaluación y ajuste.

[...] Desarrollar estrategias de complementariedad interinstitucional que contribuyan a fortalecer la plataforma de ciencia, tecnología e innovación en Medellín, y fomenten la construcción de una gobernanza que facilite la interacción y evite la duplicidad de roles entre las instituciones (Acuerdo 74 de 2017, p. 25).

Para las políticas públicas que no son poblacionales, tener un bajo puntaje en la transversalización no es un resultado necesariamente negativo puesto que no en todos los casos las políticas públicas deben vincular su agenda a otras dependencias para garantizar una implementación

eficiente, debido a que ellas pueden ser implementadas de manera satisfactoria por una sola dependencia. No obstante, para las políticas poblacionales tener un mal puntaje en transversalización es muy grave ya que compromete sus posibilidades de articularse de forma efectiva con otras dependencias por medio de acciones y metas. Todo esto porque el éxito en la implementación de las políticas poblacionales depende mucho de su capacidad para coordinar su trabajo con otras dependencias y lograr que su enfoque temático sea vinculado en la agenda de estas. El gráfico 6.7 muestra los puntajes de las políticas públicas poblacionales en la categoría de transversalización.

Gráfico 6.7 Calificación de la transversalización en las políticas poblacionales



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico muestra que 55% de las 20 políticas poblacionales obtienen una nota inferior a 1.5. Se destaca que solo una política poblacional, la de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018), obtiene una calificación en el nivel considerable. Este panorama es preocupante porque implica que las políticas públicas poblacionales no están concentrando su diseño de la implementación en la construcción de estrategias para la inclusión de sus asuntos de interés, acciones y metas en las agendas de otras dependencias. Esta falta de especificidad sobre cómo debe darse la articulación interinstitucional puede limitar seriamente el potencial de éxito de estas apuestas poblacionales.

Por último, en el criterio de la definición de la implementación con el mercado y el tercer sector el promedio fue de 1.75, lo que sitúa a las políticas en el nivel insuficiente. Esto supone una falta de claridad en los diseños sobre cómo debe darse la implementación de la mano de los actores del mercado y el tercer sector, especialmente en términos de su capacidad instalada y de movilización. De hecho, solo una de las 65 políticas públicas obtuvo una calificación óptima: protección de niñas, niños y adolescentes (Acuerdo 84 de 2006); 15,4% de las políticas alcanzaron el nivel considerable; 40% de ellas el nivel básico; y la mayoría (43,1%) se ubicó en la escala de insuficiente. Una de las políticas que obtuvo la calificación más baja fue la de innovación y emprendimiento social (Acuerdo 35 de 2014), en la que si bien existe una mención a los actores del sector social y del mercado, esta no asigna roles concretos ni supone el favorecimiento de una discusión con ellos acerca de cómo debe darse la implementación. De hecho, su mención no pasa por la definición de roles, sino por el reconocimiento de que ellos deberían participar de algún modo en la implementación de la política:

La Administración Municipal invitará a participar e integrará dentro de esta política los siguientes sectores:

Sector social: Las Entidades Sin Ánimo de Lucro, las ONG, museos, cajas de compensación, cooperativas y demás entidades [...].

Sector empresarial: Empresarios y emprendedores; gremios y todas aquellas empresas que deseen vincularse con los procesos de innovación y emprendimiento [...].

Sector académico e investigativo: Jardines infantiles; establecimientos educativos de preescolar, básica y media, tanto oficiales, como privados y de cobertura; instituciones de educación superior; centros de desarrollo tecnológico y centros de investigación, tanto públicos como privados (Acuerdo 35 de 2014, p. 37).

Los resultados muestran que, en general, en la ciudad de Medellín las políticas públicas involucran a la sociedad civil y al mercado en los procesos de implementación de las políticas, en el sentido de que mencionan que su participación es relevante. No obstante, solo en raras ocasiones las políticas públicas indican la forma concreta que debe tener esa participación. En casi ningún caso las políticas públicas dicen cómo

se materializa esta participación en términos de contratación, escenarios de negociación y mecanismos para tomar decisiones. En adición, cabe anotar que las capacidades concretas de los actores de la sociedad civil y el mercado no se suelen describir en el análisis ni se consideran claramente para la construcción de las propuestas de participación.

A modo de resumen, se puede afirmar que, de acuerdo con la rúbrica del MADPP, las políticas públicas en Medellín suelen identificar la ruta de implementación, en términos de quiénes son los actores que ejecutarán la política, qué tipo de autoridad tienen, cómo han de resolver sus disputas, cada cuánto deben hacerlo, cuáles son los lineamientos para la contratación y qué margen de libertad tendrán los contratistas. Pero, al mismo tiempo, tienen grandes falencias en aspectos como la definición de los roles de los implementadores de calle, las formas en las que se definen las metas en dependencias diferentes a aquella que es más directamente responsable, o en la especificación del rol del mercado y la sociedad dentro de la implementación.

En este sentido, si bien la importancia de la implementación parece reconocerse en el discurso, es claro también que todavía no responde dentro de la formulación a ninguna de las preguntas clave para saber cómo debe materializarse la política. Lo anterior implica que gran parte de las políticas se caracterizan por ser políticas públicas desconectadas de sus mecanismos de implementación, que crean falsas expectativas y desmotivan a los burócratas involucrados al no proporcionar información relevante para definir cómo debe ser la implementación de la política, y que además corren el riesgo de distorsionar el sentido de la política en su ejecución, ya que son muy moldeables a los intereses de las dependencias que las asuman o a los actores políticos que las dominen.

Conclusiones

Este capítulo asevera que el diseño de la implementación de las políticas públicas es un momento fundamental, pues es el que define con mayor claridad cómo hacer realizables las promesas establecidas en el resto del diseño de la política pública. En el caso de Medellín, la fase de diseño

de implementación de las políticas públicas no parece recibir especial atención, aunque existen algunos casos que muestran que es posible crear diseños operativos y coherentes con las capacidades institucionales. No obstante, la revisión realizada con el MADPP de la Universidad EAFIT muestra que estos pocos buenos ejemplos no son la norma. De hecho, el promedio total de las 65 políticas públicas analizadas en la fase de implementación está en un nivel insuficiente. Esto quiere decir que, en general, las políticas públicas no cuentan con los estándares mínimos para el componente del diseño de la implementación de las políticas.

La debilidad en el diseño de la implementación da lugar a políticas públicas muy ambiguas en términos de su cadena de implementación, de los actores que deben ejecutarlas y, en consecuencia, políticas públicas con un alto riesgo de implementación lenta y con muchos tropiezos que pueden derivar en un impacto social reducido, y ocasionar un desgaste innecesario en los funcionarios encargados de su implementación.

En concreto, para el criterio del mapeo hacia adelante, el diseño de la implementación de la política pública debe indicar cuál es el alcance de la autoridad de los actores involucrados en su implementación, así como cuáles son los límites para ello. Todo esto para garantizar claridad sobre qué tareas necesarias para la implementación de la política pública no han sido asignadas a ningún actor. En este sentido, el diseño de la implementación de la política pública debe indicar no solo quién debe realizar ciertas actividades, sino qué instancia es la responsable de asegurar que ello ocurra en un período de tiempo conveniente.

Por otro lado, para el criterio del mapeo hacia atrás, los diseños de la implementación de las políticas públicas deben establecer lineamientos claros sobre qué tipo de actores deben hacer la implementación de calle de la política pública; a su vez, estos lineamientos deben indicar habilidades, disposición y capacidades instaladas. Cabe anotar también que los diseños de la implementación de la política pública deben formularse después de haber sistematizado y estudiado la experiencia en la implementación de políticas públicas por parte de los burócratas e implementadores de calle, lo cual no está ocurriendo en la ciudad.

Con respecto al criterio de la transversalización, se concluye que es perentorio crear una estrategia de inclusión eficiente de las metas de la política pública en los planes de ejecución de otras dependencias para el

caso de las políticas públicas poblacionales, donde se requiere la cooperación de múltiples dependencias con metas diversas, pero también es importante sostener un núcleo común que unifique la política pública.

En relación con el criterio de las relaciones con el mercado y la sociedad, no debe olvidarse que la definición de la implementación con actores del tercer sector y del mercado debe indicar formas específicas, es decir, ha de señalar claramente la estrategia de externalización y el diseño de los procesos de contratación con los recursos para su correcta gestión. La falta de claridad en estos ítems deja una relación muy abierta, y por ende susceptible de ser mal manejada.

Por último, cabe invitar a todos los actores interesados en la implementación a que hagan uso de este capítulo para mejorar el diseño de las políticas. No sobra señalar que solo cuando se definen estos elementos con anterioridad a la adopción de una política, se puede garantizar que la política pública tome la forma deseada y, en especial, que no se convierta en una política amorfa que las dependencias y los políticos adapten a su amañó, reduciéndola a aquello que les resulta más conveniente en términos coyunturales.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. MIT Press.

Bowen, E. (1981). The Pressman-Wildavsky paradox: Four addenda or why models based on probability theory can predict implementation success and suggest useful tactical advice for implementers. *Journal of Public Policy*, 2(1), 1-21. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00001768>

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(3), 1-44. <https://www.jstor.org/stable/724810>

Concejo de Medellín. (2014, noviembre 23). *Acuerdo 35 de 2014: "Por el cual se adopta la Política Pública de Innovación y Emprendimiento Social en el Municipio de Medellín"*. Gaceta Oficial N.º 4275. <https://bit.ly/3xDOyBA>

- Concejo de Medellín. (2015, octubre 17). *Acuerdo 24 de 2015: “Por medio del cual se establece la Política Pública Social para los Habitantes de la Calle del Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4338. <https://bit.ly/3D7JpTd>
- Concejo de Medellín. (2017, diciembre 27). *Acuerdo 74 de 2017: “Por medio del cual se adopta e integra la Política Pública de Desarrollo Económico para el Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4493. <https://bit.ly/3tFjUpe>
- Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10308533/>
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- European Institute for Gender Equality. (2021). *Methods and Tools*. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools>
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Sage.
- Hood, C. H. (1976). *The Limits of Administration*. Wiley.
- Hupe, P., & Saetren, H. (2014). The sustainable future of implementation research: On the development of the field and its paradoxes. *Public Policy and Administration*, 29(2), 77-83. <https://doi.org/10.1177/0952076714525108>
- Klijn, E-H. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks*. Sage. [Versión en español: <https://bit.ly/3o2sok7>].
- Klijn, E-H. (2008). Policy and Implementation Networks: Managing Complex Interactions. En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Smith Ring (Eds.), *Handbook of Inter-Organizational Relations* (pp. 118-146). Oxford University Press.
- Klijn, E-H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as Network Management. En E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 199-214). Palgrave Macmillan.
- Leyva, S. (Ed.). (2015). *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación*. Alcaldía de Medellín y Fondo Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>

Leyva, S. y Correa, P. (2018). La implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC: un análisis prospectivo desde las políticas públicas, *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 2(1), 57-79. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/4>

Leyva, S. y Mejía Betancur, C. (2015). Coordinación más allá de las jerarquías: la metagobernanza de la Política Pública de Juventud. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación* (pp. 302-327). Alcaldía de Medellín y Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>

Linder, S., & Peters, G. (1987). A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459-475. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x>

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

Makinde, T. (2005). Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience. *Journal of Social Sciences*, 11(1), 63-69. <https://doi.org/10.1080/09718923.2005.11892495>

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. <https://www.jstor.org/stable/1181674>

O'Toole, J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Aguilar, Trad.). FLACSO México.

Peters, G. (2014). Implementation structures as institutions. *Public Policy and Administration*, 29(2), 131-144. <https://doi.org/10.1177/0952076713517733>

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.

Roth Deubel, A.-N. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (12.^a ed.). Aurora.

- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48. <https://www.jstor.org/stable/3998354>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Weatherly, R., & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197. <https://doi.org/10.17763/haer.47.2.v870r1v16786270x>
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (6.^a ed.). Routledge.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261. <https://www.jstor.org/stable/725118>

Capítulo 7

El diseño del seguimiento de las políticas públicas

Diana Paola Rojas y Andrea Echavarría

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch7>

El seguimiento¹ –o monitoreo– de políticas públicas es un ejercicio descriptivo y analítico que busca recolectar información sobre el grado de avance de la puesta en marcha de una política y el logro de sus objetivos y metas (Dunn, 2018). Bajo esta lógica, hay una tendencia a ubicar los ejercicios de seguimiento al final del proceso de política pública, pues se entiende como una herramienta para identificar los fallos y aciertos de las decisiones públicas y, con esto, adelantar los cambios necesarios para mejorar las intervenciones. Sin embargo, aunque el seguimiento se ejecute durante la implementación de las políticas, es imprescindible diseñarlo desde la etapa de formulación. Esto partiendo del reconocimiento de que las políticas públicas no son recetarios absolutos e infalibles, sino que son construcciones basadas en supuestos e hipótesis que se encuentran ancladas a la racionalidad limitada de los analistas.

Diseñar el seguimiento permitirá saber si los recursos y servicios destinados a la ejecución de una política orientada a resolver el problema público que afecta a una población o sector llegan de manera efectiva y eficiente. Por tanto, el monitoreo ofrece información para medir y operacionalizar los cambios sociales y económicos derivados de la implementación de una política (Dunn, 2018). Su correcto diseño permite que los resultados se conduzcan de la manera deseada, que haya mayor control sobre los efectos negativos para poder incidir en el logro de las metas, y

¹ Es importante que el lector tenga presente que, al momento de buscar literatura sobre esta fase, podrá encontrarse con distintas denominaciones para este paso del ciclo de políticas públicas. En muchas ocasiones, el seguimiento es identificado como “evaluación *ex ante*” o “evaluación formativa”; sin embargo, esto no afecta el sentido principal detrás del diseño de esta fase.

que se identifiquen y ajusten a tiempo las fallas en la forma en que se diseñó y se está implementado la política pública (Kresnaliyska, 2015).

Además de acompañar la puesta en marcha y de ofrecer información sobre los avances de las políticas públicas, el seguimiento es una herramienta para gobernar de manera eficaz, eficiente, democrática y legítima el proceso de implementación de una política, pues es parte importante de la gestión y de la rendición de cuentas respecto de las intervenciones de gobierno (Mokate, 2000). Por esta razón, el seguimiento no debe entenderse como una actividad que tiene lugar únicamente al final del ciclo de la política pública, sino que debe considerarse desde el principio, siendo ideal que su diseño se lleve a cabo en la etapa de formulación de las políticas públicas (Patton *et al.*, 2016). En este sentido, como lo ha venido sugiriendo el Departamento Nacional de Planeación en Colombia, el seguimiento de políticas sirve para

- 1) Establecer con precisión la metodología de seguimiento.
- 2) Identificar las fuentes de información para el análisis de datos.
- 3) Precisar los objetivos del seguimiento.
- 4) Identificar el tipo de indicadores adecuados para acompañar y analizar el avance de los objetivos, de las metas y de la implementación de la política (DNP, 2014).

En adición, el diseño del seguimiento a la política pública anticipa y con rigor metodológico cualifica de manera más precisa el ejercicio de las acciones ejecutadas, además de “corregir las desviaciones de las tareas planteadas y así mejorar la implementación de la política pública relativa y facilitar el desarrollo posterior del proceso” (Kresnaliyska, 2015, p. 45).² Por tanto, el diseño del seguimiento debe orientarse a establecer criterios, medidas e indicadores para evaluar los grados de cumplimiento, las consecuencias no deseadas, los posibles obstáculos para la implementación y establecer responsables por desviaciones de las políticas y programas (Wotela, 2017). En esa misma línea, Patton *et al.* (2016) advierten que un plan de seguimiento debe identificar las variables clave, diseñar formas rápidas para medir los cambios en ellas y asegurarse de que el proceso esté libre de sesgos por parte de partidarios o detractores de la política o programa.

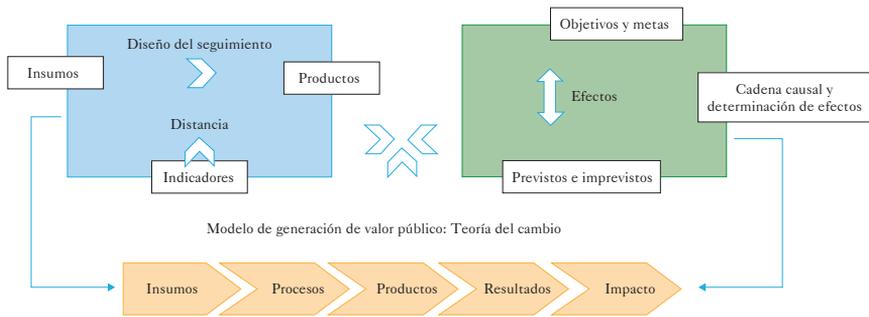
² Las traducciones de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

Una ventaja adicional de definir los instrumentos de seguimiento y los planes de monitoreo en el momento mismo de diseño de la política es que esto permite, en primer lugar, revisar la definición del problema público con el fin de corregir fallas y asegurar que los mecanismos de implementación y los impactos esperados sean los adecuados para mitigarlo. Además, como lo señala Ordóñez-Matamoros (2013), plantear unas herramientas claras de seguimiento “es particularmente útil a la hora de revisar el problema, porque en la práctica es más fácil describir nuestras preocupaciones y definir nuestros objetivos a partir del uso de indicadores que hacerlo en abstracto” (p. 242). En segundo lugar, el diseño del seguimiento también ayuda a orientar la implementación de la política pública, identificando los aspectos críticos para el logro de los objetivos. Por último, al identificar con anterioridad la información necesaria, los métodos y los momentos para su recolección, almacenamiento y procesamiento futuro, se pueden viabilizar los ejercicios de realimentación y asegurar que la implementación logre las metas (Patton *et al.*, 2016).

En el contexto nacional, el diseño del seguimiento para las políticas públicas se hace a partir del modelo de generación de valor público³ implementado por el Departamento Nacional de Planeación. Este modelo utiliza la cadena de valor público que, de manera estructurada e integral, contribuye a plasmar un modelo de gestión basado en la pretensión de construir relaciones causales entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos. Este modelo plantea que a partir de una serie de insumos se desarrollan distintas actividades que generan unos productos específicos, los cuales buscan alcanzar un resultado final que tenga un impacto sobre el problema público intervenido por la política (Alcaldía de Bogotá, 2018; DNP, 2014; Ortégón, 2019).

³ La teoría del valor público parte de la idea de que el Estado es clave para lograr la estabilidad material, la seguridad y la justicia que los ciudadanos demandan y necesitan. Por tanto, generar valor público depende del uso legítimo de los activos, mediante las capacidades operativas para gestionar públicamente la entrega de resultados (Moore, 1995). Por esta razón, el modelo de valor público parte de la identificación y el diagnóstico de una situación problemática y de la intervención pública para solucionarla.

Gráfico 7.1 Modelo de generación de valor público para el seguimiento



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP (2014).

En este sentido, la teoría del valor público aporta a la comprensión de la complejidad que conlleva avanzar desde las meras acciones o productos hacia una verdadera gestión basada en resultados. Por lo tanto, el valor público puede describirse como la contribución del sector público al bienestar económico, social y ambiental de una sociedad y, en consecuencia, generarlo debe ser el objetivo final del accionar institucional. Moore (1995) afirma que, para crear valor público, la acción gubernamental debe abordar tres áreas clave:

- 1) Provisión de servicios necesarios y de alta calidad.
- 2) Resultados o el logro de los fines deseables.
- 3) Confianza o desarrollo y mantenimiento de un alto nivel de confianza entre los ciudadanos y el gobierno.

Así, la metodología de valor compartido que se ha construido en el Gobierno nacional, y en especial en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA),⁴ se basa en que las intervenciones públicas tienen como punto de partida la identificación de una situación socioeconómica que demanda una intervención pública. Esto permite conocer y señalar las necesidades de la población objetivo, las cuales deben reflejarse en el diseño de un seguimiento que mida los cambios en las

⁴ SINERGIA es liderado por el Departamento Nacional de Planeación y fue creado para realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas del país por medio de la gestión y el manejo de la información, en especial de aquellas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

variables que se pretenden modificar. El diagnóstico de estas necesidades permite diseñar la intervención pública que se va a implementar para dar solución a las problemáticas y, con esto, los objetivos que describen la situación deseada (DNP, 2018).

En este capítulo se presentan los aspectos teóricos y prácticos más relevantes para el diseño del seguimiento, con su respectiva rúbrica de evaluación. En el primer apartado se expone el diseño del monitoreo a la implementación, y en el segundo el de los objetivos y las metas de la política pública. El tercero, por su parte, ahonda en el diseño de la metodología para llevar a cabo el seguimiento de las políticas. El cuarto apartado concierne al diseño de la línea de base, y el quinto al sistema de indicadores para la medición del seguimiento. En el sexto apartado se hace un diagnóstico sobre el diseño del seguimiento de las políticas públicas de Medellín con la aplicación del MADPP de la Universidad EAFIT. Por último, se presentan las conclusiones.

El seguimiento a la implementación de las políticas públicas

El primer criterio del MADPP para la formulación de esta fase es el diseño del seguimiento a la implementación, entendiendo que la implementación de una política se define como la manera en que se ejecutarán las diferentes alternativas identificadas para dar solución a un problema público, en coherencia con los objetivos y las metas propuestos. Por ende, el seguimiento debe pensarse como un componente ligado al diseño de la implementación, por lo que debe definir la ruta mediante la cual se establece la puesta en marcha y el estado de implementación de la política pública con el diseño de un modelo de seguimiento a las actividades de implementación relacionadas con los insumos y cronogramas, el personal necesario, los resultados, etcétera (Wotela, 2017). Una guía útil para ello consiste en dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿El proceso de implementación se está haciendo bien?
- ¿Se están cumpliendo los tiempos establecidos en el cronograma del diseño de la implementación?
- ¿Se está implementando de manera eficiente?

- ¿Hasta qué punto la política pública tiene un alcance adecuado para la población?
- ¿En qué medida la prestación de servicios concuerda con las especificaciones del diseño de la política pública?
- ¿Qué recursos están siendo ejecutados para llevar a cabo la política pública?
- ¿Existe un esquema de responsabilidad y corresponsabilidades frente a los actores responsables de la implementación de la política en relación con los objetivos, las metas y los indicadores de seguimiento?

Ahora bien, el diseño del seguimiento a la implementación de una política supone identificar unos elementos claves del proceso de política pública, los cuales serán pertinentes para obtener información precisa sobre la forma en la que se está llevando a cabo el proceso de implementación. Para ello se debe establecer un modelo bien estructurado que permita analizar de manera rigurosa los datos recolectados, definir los tiempos en los cuales se deben presentar los resultados del análisis e identificar a los actores encargados del desarrollo de este ejercicio. Así, diseñar el seguimiento a la implementación es vital para que la política se conduzca a lograr los resultados y cumplir con los indicadores y las metas propuestas; esto será fundamental para determinar los impactos intencionados y no intencionados sobre el problema y los objetivos de la política (Patton *et al.*, 2016). Vale la pena anotar que esto dependerá de la precisión de otros elementos como, por ejemplo, el desarrollo de la teoría causal del problema público.

Así, es necesario revisar el grado de cumplimiento de las actividades propuestas en la fase del diseño de la implementación, lo cual debe incluir el acercamiento y la participación de los actores requeridos, el avance de los cronogramas, la gestión de los productos, etcétera. Además, es importante monitorear las estrategias que se propusieron en el diseño de la implementación, con el fin de verificar que su diseño y sus fundamentos estén bien planteados y sean plausibles para, de este modo, proceder con los reajustes pertinentes (Mokate, 2000). Parsons (2007) le da a este proceso el nombre de evaluación formativa, con la cual se “monitorea la manera en que se está administrando o gestionando un programa, con el objetivo de proporcionar [una realimentación] útil para mejorar el proceso de implementación” (p. 565).

Un adecuado proceso de seguimiento a la implementación requiere de una coordinación y articulación efectivas entre los distintos actores encargados de la implementación, y del diseño de instrumentos –verbigracia, los planes de acción– mediante los cuales se concrete el ejercicio de seguimiento. Un ejemplo de ello es la política de seguridad y convivencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en la cual se define una estrategia de transversalización y gobernanza con la creación de espacios formales e informales para la toma de decisiones y el seguimiento a la implementación de la política y sus instrumentos de planeación, con los distintos actores corresponsables de la implementación de la política pública. Para tal efecto se constituyó la Mesa Técnica Metropolitana e instrumentos de planeación como el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano.

En esa medida, el diseño de un plan de seguimiento a la implementación es una forma de mitigar los problemas que se pueden presentar en la práctica, para así garantizar que la política diseñada se lleve a cabo de manera exitosa y se puedan aplicar cambios a tiempo sin incurrir en procesos de implementación contingentes, coyunturales y fortuitos. Para ello, es recomendable establecer indicadores de insumo para medir los instrumentos con los que cuenta la intervención pública; indicadores de actividades, que se refieren a los procesos para transformar los insumos en productos, e indicadores de producto para la implementación, los cuales miden el porcentaje de avance en relación con los productos establecidos.⁵ A continuación se presenta la rúbrica del MADPP correspondiente al primer criterio expuesto en este apartado, en la cual se advierte la forma en la que se puede diseñar el seguimiento a la implementación de manera óptima, considerable, básica o insuficiente.

⁵ Dicho en otras palabras, los indicadores de insumo se utilizan para medir los recursos invertidos en una política y se refieren a los esfuerzos requeridos para alcanzar las metas. Los indicadores de producto pueden referirse, o bien al porcentaje de avance en relación con los productos establecidos, o bien a los bienes y servicios entregados a la población objetivo. Por su parte, los indicadores de resultado se relacionan con los fines de la política, es decir, las consecuencias esperadas con la acción.

Rúbrica 7.1 Criterio del seguimiento a la implementación de la política pública

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Seguimiento a la implementación de la política pública	Establece claramente un modelo de seguimiento para la implementación de la política pública.	Tiene un modelo de seguimiento para la implementación de la política poco estructurado.	Establece un seguimiento para la implementación de la política vago y desconectado.	La política no establece seguimiento a la implementación.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

El seguimiento a los objetivos y las metas de las políticas públicas

Además de las actividades y los procesos de la implementación, es necesario considerar los resultados y logros de la política pública. Para esto, la revisión y el monitoreo constante de los objetivos y las metas, así como de su coherencia frente al problema y las alternativas planteadas, es una tarea fundamental (Dunn, 2018). La principal recomendación es que el diseño del plan de seguimiento realizado desde la formulación cuente, al mismo tiempo, con un diseño del seguimiento a los objetivos y las metas, de tal forma que se puedan estudiar y medir los resultados que se van teniendo frente a los objetivos propuestos y los logros obtenidos con la implementación (DNP, 2014).

En términos de las metas establecidas, atendiendo a que el seguimiento implica un análisis sistemático sobre los efectos y objetivos de las políticas públicas en curso, el diseño del seguimiento debe contener una descripción detallada de los objetivos de la política, las actividades más importantes para lograrlos y los indicadores que estarán asociados a las metas (Dye, 1987). Con esto se busca concretar una revisión específica que sirva como guía para identificar si los objetivos se están cumpliendo de acuerdo con los resultados y las metas de la política pública que está

siendo implementada, en un proceso de aprendizaje y realimentación constante. Este diseño puede hacerse mediante un plan estratégico que establezca una línea base y plantee indicadores de producto y de resultado, especificando la periodicidad con la cual debe hacerse el monitoreo de las metas.

Se considera que una política hace un buen diseño del seguimiento a sus objetivos y metas cuando, por ejemplo, formula un plan estratégico en el que se incluye un modelo de seguimiento a las acciones e instrumentos utilizados para la implementación, que, además, cuenta con una batería de indicadores diseñados a partir del establecimiento de una línea base del problema público. Un ejemplo de ello es la política para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (Acuerdo 102 de 2018), que estableció una línea de base con un conjunto de indicadores que permitieran tener un punto de partida sobre la situación de las mujeres en la ciudad. Con esto se diseñó un plan estratégico a partir de los objetivos y las líneas estratégicas de la política pública, asignándole a cada una de ellas un conjunto de acciones, indicadores y metas de cumplimiento, tanto para la dependencia responsable de la implementación de la política como para las dependencias corresponsables de su transversalización y del logro de los objetivos y las metas propuestos.

Cabe mencionar que este criterio de diseño suele centrarse en las metas, entendiendo que estas constituyen una fuente de operacionalización y medición de los objetivos deseados en un período determinado; por tanto, las metas se encuentran dimensionadas temporal, espacial y cuantitativamente (Cohen y Franco, 1992). En esa medida, el seguimiento a las metas permite activar alertas tempranas para aplicar correcciones y cambios necesarios que conduzcan a la consecución de los objetivos de la política pública y al control de los resultados (Parsons, 2007). Para esto se recomienda hacer uso de los indicadores de producto y de resultado. Los primeros se aplican a los objetivos y las metas para evaluar los bienes y servicios entregados por la intervención pública, mientras que los segundos cuantifican los efectos de la política pública.

Indicadores de seguimiento a la implementación	Indicadores de seguimiento a los objetivos y las metas
<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores de insumo se utilizan para medir los recursos invertidos en una política. Por ejemplo, recursos para el apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico, y el número de profesionales contratados para implementar la política. • Los indicadores de actividades son los procesos necesarios para transformar los insumos en productos. Por ejemplo, visitas de inspección, vigilancia y control de medicamentos y alimentos. • Los indicadores de producto se refieren al porcentaje de avance en relación con los productos establecidos. Por ejemplo, el porcentaje de avance en la implementación de la política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores de producto son bienes y servicios entregados. Por ejemplo, el número de personas capacitadas en manejo de Excel, o el número de personas beneficiadas con las antenas de telefonía móvil construidas. • Los indicadores de resultado cuantifican los efectos de la política. Por ejemplo, el número de personas fallecidas en accidentes de tránsito.

Es importante aclarar que se puede presentar una situación en la que el seguimiento a los objetivos y las metas muestra unos malos resultados, mientras que se observan buenos (o al menos mejores) resultados en el avance de la implementación. Esto se debe, en principio, a que los indicadores para ambos casos miden avances y logros en sentidos distintos. Así, mientras en el seguimiento a la implementación lo que importa es la gestión y el cumplimiento de las actividades y los procesos establecidos, en el monitoreo de los objetivos y las metas el interés se centra en la consecución del estado social deseado y, por consiguiente, en la solución del problema público. En otras palabras, cuando el seguimiento a la implementación da buenos resultados y el de los objetivos no, puede decirse que hay un problema en la teoría causal desarrollada en la definición y estructuración del problema público. A continuación se presenta la rúbrica correspondiente al criterio del seguimiento a los objetivos y las metas de las políticas.

Rúbrica 7.2 Criterio del seguimiento a los objetivos y las metas

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Seguimiento a los objetivos y las metas	Establece claramente un modelo de seguimiento a los objetivos y las metas de la política.	Tiene un modelo de seguimiento a los objetivos y las metas de la política poco estructurado.	Establece un seguimiento a los objetivos y las metas de la política poco estructurado.	La política no establece seguimiento a los objetivos y las metas.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

La metodología para el seguimiento a las políticas públicas

Para el seguimiento a las políticas públicas es necesario el diseño de una metodología específica que esté estrechamente relacionada con el tipo de seguimiento planteado y en congruencia con los objetivos y las metas de la política. El diseño metodológico del seguimiento debe establecer de forma clara, precisa y rigurosa los parámetros que serán utilizados para monitorear tanto los objetivos, las metas y acciones como la implementación y los resultados de las políticas. La metodología en el marco del diseño del seguimiento hace referencia al conjunto de pasos para la “preparación sistemática de informes periódicos sobre los hallazgos, las evaluaciones, conclusiones y recomendaciones sobre los progresos realizados y los beneficios que se pueden esperar de la implementación de los programas y proyectos” (Kresnaliyska, 2015, p. 45).

Un instrumento clave en el marco de un diseño metodológico de seguimiento es el plan estratégico o plan de acción de la política pública; este, en términos de gestión, permite conectar los lenguajes de la planeación para el desarrollo y las políticas públicas. Esta herramienta debe diseñarse a partir de procesos de problematización y formulación deliberativos, participativos y aceptados por una coalición de actores lo suficientemente sólida para que alcance un consenso sobre los indicadores para poder llevar adelante el proceso de implementación de la política pública.

La política de cultura ciudadana de Medellín incorpora un diseño metodológico para su seguimiento que consiste en la implementación de un comité estratégico que se reúne cuatro veces al año. Allí se realiza el seguimiento tanto a la implementación de la política pública como al logro de sus objetivos y metas. Para ello se diseñó un plan estratégico con una matriz de seguimiento trimestral a los indicadores y metas de la política; de este modo, las dependencias corresponsables reportan las acciones realizadas, definen una línea de base y unas metas para el período y establecen la territorialización por comunas de las acciones a realizar.

En suma, para poder llevar a cabo un diseño exitoso del seguimiento a una política pública se debe establecer una metodología clara, precisa y rigurosa. Diseñar un modelo de seguimiento durante la formulación cualifica el ejercicio de las acciones ejecutadas ya que proporciona a los diseñadores de las políticas “herramientas para evaluar la implementación de un programa y utilizar la información [establecida previamente] a fin de corregir y/o controlar el proceso de implementación y [los] resultados de las políticas más efectivamente” (Parsons, 2007, p. 565). El diseño metodológico debe procurar una conexión entre objetivos y metas de la política en el marco de la relación causal establecida en el problema público; establecer una periodicidad, responsables, instrumentos claros de recolección, medición y análisis de datos; así como definir un escenario técnico y un esquema para incorporar lecciones aprendidas en el seguimiento.

Rúbrica 7.3 Criterio de la metodología en el diseño del seguimiento

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Metodología	Establece claramente un diseño metodológico de acuerdo con el tipo de seguimiento propuesto.	Cuenta con un diseño metodológico poco estructurado para realizar el seguimiento.	Tiene un diseño metodológico vago y desconectado del tipo de seguimiento propuesto.	El seguimiento no tiene un diseño metodológico.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Definición de la línea de base

El tercer criterio importante para tener en cuenta al momento de diseñar el seguimiento es el establecimiento de una línea de base en congruencia con los objetivos del tipo de seguimiento propuesto durante la etapa de formulación. Es necesario contar con una línea de base que dé cuenta y razón “del estado actual de la situación, y unos indicadores sobre los cuales se haría el seguimiento a diferentes cortes temporales” (Ordóñez-Matamoros, 2013, p. 248). De este modo, la línea de base es el punto de partida de la política, “es decir, la situación que se encuentra antes de que comience la intervención. Esta herramienta sirve para caracterizar el problema y provee información valiosa tanto para la evaluación como para el monitoreo” (Di Virgilio y Solano, 2012, p. 68).

En consecuencia, las políticas deben establecer una línea de base, entendida como ese conjunto de indicadores estratégicos que evidencian un diagnóstico inicial de la situación que se busca modificar (DNP, 2014). Ha de estar estrechamente ligada con los objetivos de la política pública puesto que esa línea de base permite obtener información clara sobre el estado inicial del problema público a resolver, y que pueda ser contrastada con la información recolectada durante el desarrollo de la política, para así identificar y medir los avances de las acciones implementadas de conformidad con los objetivos y resultados esperados (Parsons, 2007).

La línea de base conlleva un proceso riguroso de recolección empírica de datos sobre el problema a intervenir, por lo cual debe estar sustentada en un sistema de indicadores que sean medibles y útiles, en concordancia con los objetivos y las metas de las políticas públicas. Las líneas de base pueden construirse a partir de información primaria o secundaria que permita caracterizar en detalle a la población objetivo, las causas del problema identificado, las relaciones de causalidad existentes, los orígenes de la información recolectada y las diferentes dimensiones de medición. Esto requiere seleccionar uno o varios indicadores para valorar y evaluar el comportamiento de la situación problemática a intervenir, lo cual puede hacerse mediante encuestas, entrevistas, grupos focales o investigación de fuentes ya documentadas (Di Virgilio y Solano, 2012).

Un ejemplo de lo anterior es la línea de base sobre la situación de las mujeres en las empresas antioqueñas, desarrollada por el Centro de

Análisis Político de la Universidad EAFIT para la Alianza Empresarial por la Equidad de Género. A partir de la revisión de los instrumentos de medición existentes sobre la equidad de género en el sector empresarial, se estableció una línea de base que permitió diseñar unos indicadores de impacto para la Alianza Empresarial en los próximos años. Así, la construcción de la línea de base en el seguimiento de las políticas públicas debe:

- Establecer un marco referencial del problema público a intervenir.
- Construir el relato de la relación causal de la política pública.
- Contribuir a los procesos de gestión del conocimiento de la política pública.
- Brindar información confiable, actualizada y oportuna basada en datos empíricos.
- Posibilitar los procesos de toma de decisiones fundamentadas en evidencias.

En definitiva, la línea de base, junto con la claridad en la formulación de los objetivos y las metas permiten construir sistemas de indicadores que, primero, sirven para evaluar y medir el resultado e impacto de las acciones desarrolladas y, segundo, para hacerles seguimiento a la gestión, la implementación y las metas de la política pública. Un sistema de indicadores debe ser simple, pero también ha de entregar toda la información relevante para poder medir los avances de la política respecto a una situación inicial. A continuación se muestran los niveles para el diseño de la línea de base en la rúbrica del MADPP.

Rúbrica 7.4 Criterio de la línea de base en el diseño del seguimiento

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Línea de base	Establece una línea de base clara para los objetivos del seguimiento.	Establece una línea de base poco estructurada para los objetivos del seguimiento.	Establece una línea de base inadecuada para los objetivos del seguimiento.	El seguimiento no cuenta con una línea de base.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Sistema de indicadores para la medición del seguimiento

El último criterio del MADPP en la fase del seguimiento es la medición. Al igual que la línea de base y, en general, el sistema de seguimiento de la política pública, este criterio debe estar sustentado por un riguroso diseño de un sistema de indicadores que permitan hacer un seguimiento de acuerdo con los objetivos planteados y los resultados deseados. Como lo explica Parsons (2007), una de las principales fuentes para la medición de la efectividad y la eficiencia son los indicadores de desempeño, cuyo objetivo es “llegar a un coeficiente de insumos/resultados de servicio. Cuando no es posible, la medida de desempeño puede expresar la eficiencia con la que se usan determinados recursos [...]” (2007, p. 566).

En este sentido, los indicadores se entienden como un conjunto de “expresiones cuantitativas y cualitativas que reflejan [...] los esfuerzos y objetivos que se espera sean alcanzados y permitan evaluar el avance respecto a los objetivos buscados” (Ordoñez-Matamoras, 2013, p. 246). Por lo tanto, es de suma importancia que los indicadores cumplan con tres características para que sean útiles al ejercicio de seguimiento a los objetivos, las metas y la implementación de una política: primero, el indicador debe ser simple, es decir, que abarque una dimensión específica de la realidad de un territorio (social, económica, política, cultural); segundo, debe permitir comparar la situación inicial de un fenómeno con los cambios que este pueda tener en el futuro; y tercero, debe transmitir información clara para la toma de decisiones (DANE, 2012). A partir del modelo de la cadena de valor, se plantean los siguientes indicadores para cada eslabón:

- Los indicadores de gestión, cuyo objetivo es cuantificar y medir la cantidad de insumos utilizados y las acciones realizadas en una intervención pública, están relacionados con los eslabones de insumos y actividades.
- Los indicadores de producto, que pretenden cuantificar y medir los bienes y servicios entregados, se relacionan con el eslabón de los productos.
- Los indicadores de resultado e impacto, que cualifican y valoran las acciones implementadas, se relacionan con el último eslabón de la cadena (los resultados).

En el criterio de medición es común encontrarse con la estructuración de cuadros de seguimiento a los indicadores, los cuales contienen la información del nombre de la política o el proyecto, las fechas de ejecución y medición, los indicadores de gestión, producto y resultado, la línea de base y las metas establecidas. Los indicadores están estrechamente ligados con los objetivos de una política pública; por ejemplo, uno de los objetivos de la política de cultura ciudadana de Medellín es incentivar las iniciativas y los procesos que aporten a la cultura ciudadana desde su dimensión de cumplimiento y legalidad. Uno de los indicadores definidos para ello es el número de estímulos a la creación de iniciativas que fortalezcan el cumplimiento y la legalidad incorporados dentro de la línea de ciudadanía cultural (convocatoria de estímulos para el arte y la cultura).

En la definición de los indicadores de gestión, producto y resultado que miden los objetivos y las metas de la política pública es necesario establecer una periodicidad para contrastar los avances de la política con dichos indicadores e identificar los actores encargados de llevar a cabo este ejercicio. Esto permite precisar durante la formulación de la política los objetivos del seguimiento con el fin de diseñar el tipo de indicadores adecuados para acompañar y analizar el avance de los objetivos, de las metas y de la implementación de la política.

En breve, es en la construcción de planes estratégicos o planes de acción donde se identifican los indicadores que permiten operacionalizar los objetivos de la política en actividades, responsables, periodicidad y metas para cada uno de los casos. De este modo, el plan estratégico como instrumento para la implementación permite:

- Establecer la relación entre los objetivos y las metas de la política, así como el diseño de unas actividades para cada uno de ellos. Estas actividades contarán con un conjunto de indicadores para medir su avance en el marco de la implementación.
- Determinar la relación entre los recursos invertidos y los resultados de las acciones implementadas.
- Saber cómo se invierten los insumos y qué productos se obtienen con ellos. En otras palabras, el seguimiento permite evidenciar la eficiencia de la política pública.

- Definir unos corresponsables para cada una de las actividades e indicadores de la implementación y de los logros de los objetivos y las metas de la política.
- Fijar una periodicidad para el reporte y seguimiento a los indicadores.
- Determinar rutas de acción, aprendizaje y adopción de lecciones aprendidas en el marco del proceso de seguimiento a la política pública.
- Contar con un instrumento rector y de toma de decisiones en los escenarios de seguimiento a la política pública.

Con base en lo anterior, la siguiente rúbrica del MADPP presenta el modo en el que los analistas y formuladores de políticas pueden estructurar este criterio del diseño al seguimiento de manera óptima, considerable, básica o insuficiente.

Rúbrica 7.5 Criterio de la medición en el diseño del seguimiento

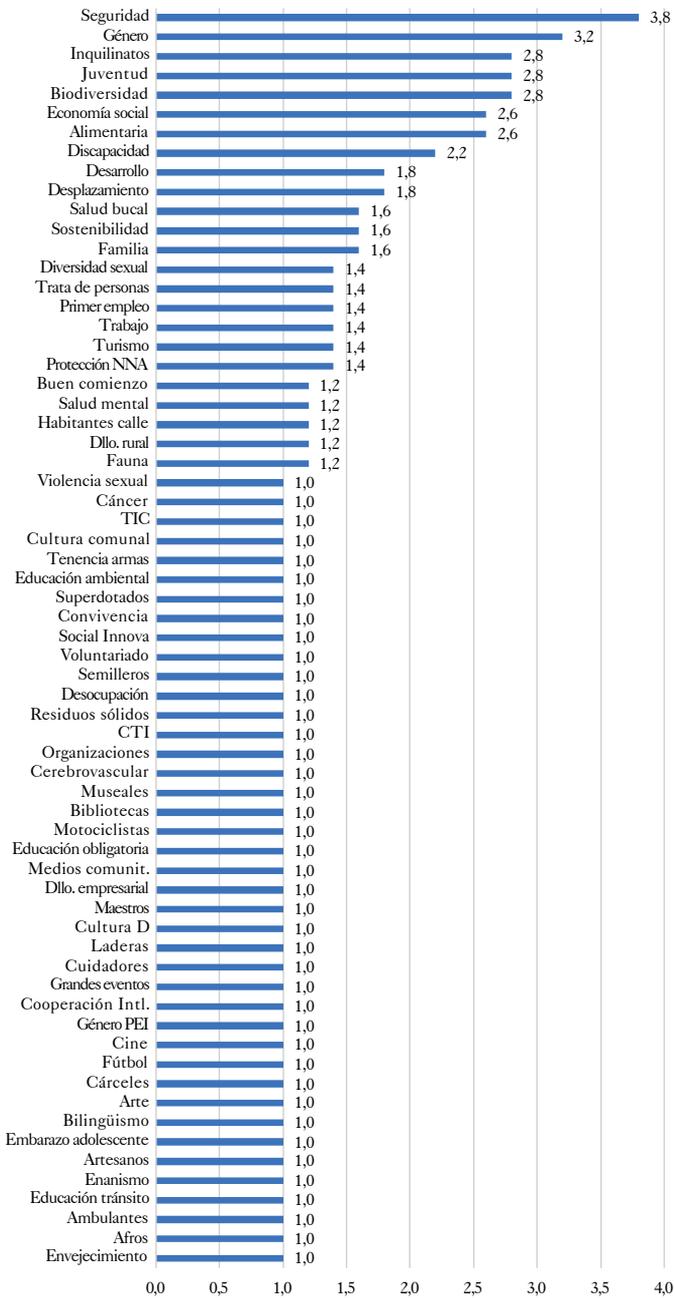
Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Medición	Establece un sistema de indicadores claro para los objetivos del seguimiento.	Cuenta con indicadores poco estructurados para los objetivos del seguimiento.	Los indicadores son inadecuados para los objetivos del seguimiento.	El seguimiento no cuenta con un sistema de indicadores.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Diagnóstico del diseño del seguimiento en las políticas públicas de Medellín

A continuación se presentan los resultados del diagnóstico de las políticas públicas de Medellín en la fase de diseño del seguimiento (gráfico 7.2). El promedio de calificación fue 1.33, con una desviación estándar de los datos de 0.62. Es importante mencionar que 46 de estas políticas se encuentran por debajo de la calificación promedio y 19 por encima. Además, se evidencia que 87,7% de las políticas del Municipio obtuvieron una calificación insuficiente, 9,3% están en el nivel básico y 3% en considerable. En este último grupo resaltan las políticas de seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015) y la de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018) con una calificación promedio de 3.8 y 3.2, respectivamente.

Gráfico 7.2 Promedio de la fase de diseño del seguimiento por política pública

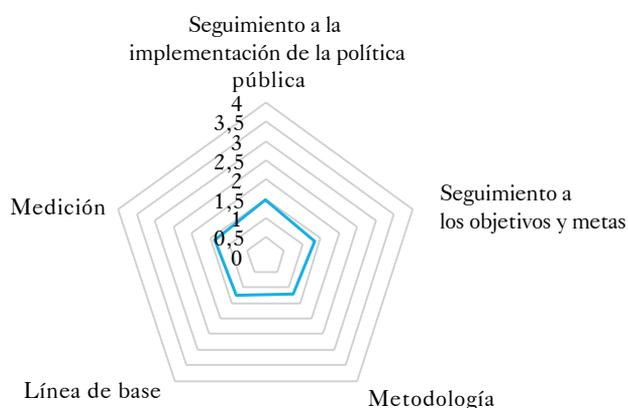


Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, en el gráfico 7.3 se expone la calificación promedio de las 65 políticas públicas analizadas con los criterios correspondientes a la fase de diseño del seguimiento. Se observa que en ninguno de ellos las políticas superan una calificación de 1.5. El criterio que obtuvo la calificación promedio más alta fue el de diseño del seguimiento a la implementación (1.46) y la más baja fue la de la metodología (1.23). En los criterios de medición, seguimiento a los objetivos y las metas, y línea de base, la calificación promedio fue de 1.38, 1.32 y 1.26, respectivamente.

Lo anterior evidencia que el diseño de políticas públicas en Colombia y Medellín tiene grandes retos en la fase del seguimiento; esta suele ser vista como un momento posterior al diseño e implementación de la política pública, motivo por el cual no se diseñan desde la formulación parámetros claros y precisos. Esto se relaciona con el hecho de que en el país no se ha instaurado una cultura de diseño del seguimiento y la evaluación a las intervenciones públicas, ya que la tendencia es diseñar políticas de acuerdo a los planes de gobierno y no con objetivos a largo plazo que superen los cambios de las administraciones. Por último, debe decirse que no hay una diferencia clara entre lo que compete al seguimiento y lo que es propio de la evaluación, pues ambos son ejercicios distintos, pero en el marco de la administración pública local se toman como un solo proceso.

Gráfico 7.3 Promedio de la fase de diseño del seguimiento



Fuente: Elaboración propia.

Respecto al primer criterio, la política de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018) sirve para ejemplificar la manera en la que debe diseñarse el seguimiento a la implementación de las políticas, pues cuenta con el plan estratégico de igualdad de género en el que se establece un modelo de seguimiento a las acciones e instrumentos utilizados para la implementación y, para este fin, se diseña una batería de indicadores. En contraste, la política de cultura viva comunitaria (Acuerdo 50 de 2011) obtuvo una calificación insuficiente en este criterio, debido a que la única información encontrada respecto al diseño del seguimiento a la implementación solo expone los actores encargados de desarrollar este ejercicio.

En las políticas analizadas se advierte que el monitoreo se comprende principalmente desde el seguimiento a la implementación, en detrimento del seguimiento a los objetivos y las metas, que es el segundo criterio en la rúbrica del MADPP para esta fase del ciclo de las políticas. De igual forma, esto guarda relación con el hecho de que, desde el comienzo, los objetivos y las metas no siempre se plantean de manera concreta ni medible. En varios casos las políticas públicas ni siquiera establecen una diferencia entre el proceso de seguimiento a la implementación y el que compete a las metas.

En cuanto al tercer criterio, la política de seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015) representa un ejemplo exitoso de cómo desarrollar una metodología para el seguimiento de una política pública, pues establece la necesidad de definir un “proceso que provea datos confiables, técnica y científicamente fundamentados para la toma informada de decisiones” (p. 32). Además, define los actores responsables de ejecutar este ejercicio y dicta el tipo de seguimiento (metas de gestión y productos) que se lleva a cabo. Por el contrario, la política para la población afrodescendiente (Acuerdo 56 de 2015) representa un ejemplo de política pública que no diseña una metodología para hacer el seguimiento, pues solo menciona cuál debe ser la entidad encargada de realizarlo.

Para los criterios de medición y línea de base, la política de economía social y solidaria (Acuerdo 24 de 2017) es un ejemplo de cómo realizar un diseño del seguimiento a partir de unos indicadores claros y específicos que permitan medir el avance de los objetivos de la política, evidenciados en un formato de ficha expuesta en el Plan de desarrollo decenal de

economía social y solidaria 2016-2025. Por el contrario, casos como el de la política de trabajo decente (Acuerdo 64 de 2013) tienen un diseño para la medición del seguimiento insuficiente, pues no establecen un sistema de indicadores o una línea de base, lo que dificulta el desarrollo de un ejercicio que permita verificar el avance de los objetivos trazados por la política.

Se ha evidenciado que las políticas públicas de Medellín que cuentan con indicadores para su seguimiento se orientan, primordialmente, al cumplimiento de actividades y productos puntuales. Sin embargo, carecen de indicadores de resultado que permitan supervisar todo el proceso de avance en la implementación y el logro de las metas establecidas de forma general. Esto guarda relación con las debilidades que se presentan en la definición de objetivos y metas, pues con frecuencia suelen quedarse en un plano más abstracto y no se plantean en términos medibles ni establecen relaciones de causalidad.

Por su parte, la política de seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015) constituye un ejemplo de cómo se debe diseñar el seguimiento a los objetivos y las metas, por cuanto presenta y establece los escenarios e instrumentos para realizar este tipo de seguimiento, en este caso el de los indicadores del Plan integral de seguridad y convivencia (PISC). Sobre este último se expone que, respecto al objetivo de la política:

Uno de los elementos fundamentales del sistema de seguimiento y evaluación son las Mesas de Seguimiento y Evaluación al PISC, las cuales sesionan cada dos meses, a la manera de un encuentro interinstitucional, en torno a cada una de las problemáticas priorizadas y partiendo de las acciones formuladas por cada institución corresponsable. Como propósitos de las Mesas de Seguimiento y Evaluación se busca, entre otros, concretar intervenciones articuladas en el territorio, hacer seguimiento al cumplimiento de metas de gestión y productos, tramitar solicitudes y requerimientos, crear sinergias entre instituciones, identificar y priorizar territorios para evitar sobreoferta institucional o saturación de espacios o poblaciones, así como la atención a la ausencia institucional en algunos de los territorios (Acuerdo 21 de 2015, p. 40).

En contraste, varias políticas no presentan información respecto al diseño del seguimiento a objetivos y metas o, si lo hacen, solo se refieren a la dependencia encargada de realizar este tipo de seguimiento o a la periodicidad para llevarlo a cabo, lo que impide que se pueda hacer una medición que demuestre el avance de los objetivos trazados y permita, en caso de que esto no ocurra, hacer las correcciones pertinentes. Un ejemplo de ello se observa en la política de venteros ambulantes (Acuerdo 42 de 2014) en la cual se expone que “el Departamento Administrativo de Planeación, en conjunto con las secretarías misionales involucradas, definirá la batería de indicadores pertinente para hacer el seguimiento y [la] evaluación de esta política pública [y desarrollará unos] informes [que] deben efectuarse con una periodicidad anual” (Acuerdo 42 de 2014, p. 12).

Finalmente, se advierte que en los ejercicios más recientes de diseño de políticas públicas en la ciudad el seguimiento ha sido desarrollado de manera juiciosa desde el diseño de los planes de acción y estratégicos. Este punto merece ser destacado porque permite tener un instrumento con indicadores para poder llevar a cabo el seguimiento. Sin embargo, es necesario que en el diseño de estos planes se haga un mayor esfuerzo en términos de coordinación y articulación institucional entre dependencias corresponsables. Es decir, se recomienda que para la elaboración de futuros planes estratégicos haya una conversación entre las dependencias para tener en cuenta los planes ya existentes de otras políticas públicas, pues estos representan un buen punto de partida para garantizar un nivel de coherencia entre las políticas.

Antes de pasar a las conclusiones de este capítulo es oportuno detenerse en las calificaciones promedio de las políticas que más resaltan, como es el caso de la política de seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015), la cual obtuvo una calificación promedio de 3.8. En primer lugar, esta política establece claramente un modelo para el seguimiento a los objetivos y las metas al evidenciar los responsables, el tipo de datos necesarios para esta tarea, los instrumentos para obtenerlos y la periodicidad para producir información que permita “identificar el cumplimiento a metas de gestión y productos” (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 40). En segundo lugar, propone un diseño metodológico según el tipo de seguimiento, donde se exponen distintos instrumentos y escenarios para el monitoreo, y además hace uso de una metodología implementada por INVAMER para la

recolección de “información para la creación de datos confiables, técnica y científicamente fundamentados para la toma informada de decisiones” (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 32). Por último, define una línea de base clara y establece un sistema de indicadores específico para la medición de los objetivos del seguimiento, “por medio de indicadores de gestión, producto, resultado, impacto, insumo o proceso” (2016, p. 46).

Sin embargo, esta política tiene algunas falencias en su diseño del seguimiento, por lo cual no logra alcanzar el nivel óptimo en la calificación. Por una parte, en este diseño se define un modelo de seguimiento para la implementación de forma poco estructurada, pues no señala los responsables de este ejercicio ni contempla algunos escenarios e instrumentos para recabar información sobre su implementación. Además, no expone de manera explícita el modelo para el seguimiento que se pretende desarrollar, por lo cual no logró alcanzar el nivel óptimo.

Ahora bien, respecto al nivel básico, se tiene que la política de biodiversidad (Acuerdo 10 de 2014), la de inquilinatos (Acuerdo 49 de 2016) y la de juventud (Acuerdo 19 de 2014) obtuvieron el promedio de calificación más alto (2.8). Para el primer caso, este resultado se explica porque, si bien esta política propone un modelo de seguimiento para la implementación y los objetivos y las metas, este es poco estructurado, pues señala una serie de indicadores sobre los cuales se puede realizar un seguimiento a la implementación, pero sin definir la periodicidad ni los productos que permitirán verificar este ejercicio. Por otra parte, la política definió un diseño metodológico poco estructurado ya que, si bien expone la necesidad de realizar diferentes actividades que permitan obtener información útil para el seguimiento de la política, no se definen cuáles son dichas actividades. A su vez, se constata el uso de un sistema de indicadores claros para hacer seguimiento a los objetivos y las metas de la política a partir de “los parámetros definidos por el Decreto 309 de 2000, y el Instituto Alexander Von Humboldt, la entidad encargada de orientar la investigación científica sobre diversidad biológica en el país” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 43). No obstante, no se encuentra la definición de la línea de base para el seguimiento a esta política.

En relación con el nivel insuficiente, la política de desplazamiento forzado (Acuerdo 49 de 2007) fue una de las que obtuvo el mejor promedio de calificación (1.8) entre el grupo de políticas situadas en este nivel. En primer lugar, el diseño del seguimiento a la implementación y

a los objetivos y las metas de la política fue vago y desconectado de la lógica de las demás fases, pues expone que se debe hacer seguimiento a “las acciones de prevención, protección, atención humanitaria, reconocimiento, restablecimiento y reparación [y crear] indicadores de seguimiento orientados a medir el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado [el objetivo principal de la política]” (Acuerdo 49 de 2007, pp. 10-16). No obstante, esta política no establece un modelo de seguimiento que permita efectuar dichos ejercicios de manera rigurosa. En segundo lugar, la metodología de esta política es vaga y desconectada, y la medición propuesta se realiza a partir de una guía de indicadores del Auto 109-07 de la Corte Constitucional, la cual no tiene los datos necesarios para hacer la medición. Por último, el diseño de esta política no establece una línea de base clara sobre la cual hacer el seguimiento a la política pública.

En síntesis, las políticas públicas con una calificación insuficiente en esta fase no contemplan un diseño del seguimiento a la implementación y a los objetivos y las metas; no cuentan con una línea de base ni con un sistema de indicadores sobre los cuales se pueda monitorear el avance de las acciones ejecutadas, y tampoco definen unos parámetros mínimos que hagan saber de una metodología que permita hacer un seguimiento riguroso a la política pública. Es importante resaltar que, en ciertos casos, algunas políticas determinan la entidad responsable de llevar a cabo el seguimiento a la política; sin embargo, esto no se traduce en el diseño de un modelo que permita realizar un seguimiento riguroso. La política de cultura viva comunitaria (Acuerdo 50 de 2011) es un ejemplo claro de esto, en cuanto expone que

Para efectos de hacer el seguimiento, asesorar y apoyar la actualización del proceso de implementación de la Política Pública de Cultura Viva Comunitaria y de los planes de Acción, se creará una Comisión dentro del Consejo Municipal de Cultura que será la instancia de Interlocución y Consulta entre la Administración Municipal y las organizaciones públicas y privadas que hacen parte de la presente política (Acuerdo 50 de 2011, p. 5).

Otro factor que incide en la calificación insuficiente de las políticas es que los documentos donde se identifica un diseño del seguimiento fueron publicados después de la formulación de la política, y por lo tanto

no se tuvieron en cuenta en el universo de análisis del MADPP, pues no fue un ejercicio pensado durante la formulación de la política. Un ejemplo de esto se refleja en la política de envejecimiento y vejez (Acuerdo 08 de 2012), que estipula un seguimiento a la política a partir de unos datos expuestos en el Plan Gerontológico de Medellín 2017-2027, más de cinco años después de la formulación de la política.

Conclusiones

A partir de este análisis, se puede afirmar que los ejercicios de política pública basados en evidencia empírica (*Policy-based evidence making*) son muy recientes. Esto obedece a que no existen criterios claros de política y gestión de conocimiento en las distintas dependencias de la Administración municipal y, por tanto, no cuentan con información histórica y sistematizada sobre el comportamiento de los problemas públicos, lo cual dificulta el establecimiento de una línea base en la fase del seguimiento. A su vez, muchas políticas públicas no cuentan con observatorios que les provean información actualizada sobre el estado actual de los problemas públicos a intervenir, lo que impide determinar una línea de base clara y, por ende, la realización del seguimiento a la implementación y a los objetivos y las metas.

Cabe reiterar la importancia del diseño del seguimiento pues se reconoce que los hacedores de políticas públicas cuentan con información y racionalidad limitada, por lo cual las políticas pueden fallar y no tener los efectos esperados. Por ello, diseñar un plan para medir el proceso de ejecución y los logros permite tener una trazabilidad del proceso, detectar fallos y hacer correcciones a tiempo. Esto es posible ya que el diseño del seguimiento establece las variables y los datos a partir de los cuales se hará un análisis para lograr diferentes aprendizajes sobre la forma en la que se implementa la política pública y, al mismo tiempo, para identificar si el cumplimiento de los objetivos y las metas es congruente con lo estipulado durante su fase de formulación.

Por último, es preciso enfatizar en la importancia de separar el diseño del seguimiento a la implementación y el de los objetivos y las metas, ya que, en primer lugar, ambos requieren indicadores diferentes y, en segundo lugar, versan sobre asuntos distintos. Para el caso del seguimiento

a los objetivos, se trata de información relacionada con los logros de la política y la teoría causal planteada en el problema público, mientras que, en el caso de la implementación, la información obtenida se refiere a los procesos, las actividades y los productos ejecutados.

Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2018). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Secretaría Distrital de Planeación. <https://bit.ly/3N89BSa>
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Plan Ambiental Municipal (PAM) 2012-2019: Hacia una ciudad sostenible*. Secretaría del Medio Ambiente. <https://bit.ly/3PQf0yF>
- Alcaldía de Medellín. (2016). *Plan integral de seguridad y convivencia –PISC– 2016 / 2019*. Secretaría de Seguridad y Convivencia. <https://bit.ly/3z4XvET>
- Alcaldía de Medellín. (2017). *Política Pública de Envejecimiento y Vejez: Plan Gerontológico 2017-2027*. Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos humanos. <https://bit.ly/3KeWRGV>
- Cohen, E. y Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI.
- Concejo de Medellín. (2007, diciembre 11). *Acuerdo 49 de 2007: “Por el cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 3138.
- Concejo de Medellín. (2011, noviembre 27). *Acuerdo 50 de 2011: “Por medio del cual se establece una Política Pública para el reconocimiento y la promoción de la cultura viva comunitaria en la ciudad de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 3968. <https://bit.ly/3rH4PC1>
- Concejo de Medellín. (2014, noviembre 28). *Acuerdo 42 de 2014 “Por medio del cual se adopta la Política Pública para los Venteros Informales en la ciudad de Medellín y sus familias”*. Gaceta Oficial N.º 4273. <https://bit.ly/3Euo72R>
- Concejo de Medellín. (2015, septiembre 4). *Acuerdo 21 de 2015: “Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4331. <https://bit.ly/3CZloNT>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE]. (2012). *Línea base de indicadores: Estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial*. DANE.

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas*. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. <https://bit.ly/372udeg>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Guía para el seguimiento de políticas públicas*. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. <https://bit.ly/3NQSAwh>
- Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC.
- Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge.
- Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall.
- Kresnaliyska, G. (2015). Monitoring of Public Policies-A Modern Tool of Good Governance. *American International Journal of Contemporary Research*, 5(5), 43-47. DOI: 10.30845/aijcr
- Mokate, K. (2000). *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO e INDES.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Ortegón Quiñones, E. (2019). *Políticas públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación* (2.^a ed.). Universidad Continental. <https://bit.ly/3ulBTRD>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Patton, C., Sawicki, D., & Clark, J. (2016). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Routledge.
- Wotela, K. (2017). A proposed monitoring and evaluation curriculum based on a model that institutionalizes monitoring and evaluation. *African Evaluation Journal*, 5(1), 1-8. <https://doi.org/10.4102/aej.v5i1.186>

Capítulo 8

Diseño de la evaluación de las políticas públicas

Diana Paola Rojas y Juan David Montoya

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch8>

La evaluación de las políticas públicas es la valoración sobre el mérito alcanzado por una intervención gubernamental, tanto sobre el proceso realizado como en el impacto obtenido (Vedung, 2020). Su objeto tiene una doble connotación: por un lado, se dirige a los resultados obtenidos por la política y, por el otro, a los efectos causales originados por los instrumentos aplicados sobre el problema público construido (Dye, 1987; Jaime *et al.*, 2013). En términos de la teoría del cambio social, su propósito es verificar, con base en evidencia empírica, la eficacia de la intervención en relación con los impactos obtenidos; en breve, saber qué sirve y qué no para modificar el problema público (Gertler *et. al*, 2017). Así, la evaluación permite definir la continuidad de la intervención y si es necesario ajustar la teoría del cambio social que plantea la política en su expectativa deseada.

La cultura de la evaluación de las políticas públicas surge en la década de 1970 por el interés de cualificar su formulación. Los diseñadores de política comenzaron a centrarse en evaluar el impacto de instrumentos de intervención específicos para valorar su mérito alcanzado (Mayntz, 1983; Parsons, 2009). En Colombia, la evaluación de políticas públicas tiene rezagos: desde la década de 1990, el Gobierno nacional ha liderado este proceso en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad que ha diseñado guías e instrumentos de administración pública para que las intervenciones gubernamentales sean evaluadas. Casos específicos como el Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados (SINERGIA) y ciertas cartillas recientes como la *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas* (DNP, 2014) son algunas herramientas que han permitido avanzar en la cultura de evaluar las políticas públicas desde la Administración pública central. Sin embargo, pese a los recientes avances, la carencia de una cultura de la evaluación de políticas públicas en los gobiernos locales del país ha tenido consecuencias como la ausencia de evidencia de la efectividad de las intervenciones, la

réplica sin fundamento, la perpetuidad en el camino de la dependencia y la producción excesiva de políticas públicas con diseños insuficientes, como en el caso de Medellín con 65 políticas aprobadas.

Un ejemplo de evaluación de políticas públicas en Colombia a nivel nacional es el de la política de atención integral a la primera infancia (Cero a Siempre), realizada por la Universidad de los Andes y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 2017; esta evaluación fue de tipo impacto, mixta por la participación de la academia como externo experto, y siguió una metodología cuasi experimental (Universidad de los Andes e ICBF, 2017). Otro caso es la evaluación a la política de Familias en Acción, dirigida a la reducción de la pobreza monetaria, realizada por el DNP en 2008, de tipo impacto y de costo-beneficio con metodología de diferencias en diferencias (DD), y de carácter interno (DNP, 2008).

Para aportar a una cultura de la evaluación de las políticas públicas es necesario llevar a cabo evaluaciones que cuenten con un diseño óptimo. Esto implica que

1) La evaluación de las políticas es un proceso que, si bien tiene lugar luego de la implementación de la política, debe ser pensado y estructurado desde la fase de diseño (Vedung, 1997; 2013; 2020).

2) La evaluación de las políticas puede concentrarse en distintos aspectos del proceso de política pública, como los recursos, instrumentos, resultados e impactos. Cada uno de estos aspectos obliga a precisar el tipo de evaluación que se utilizará (Vedung, 2013; 2020).

3) Se debe contar con información de calidad, clara y suficiente para llevar a cabo un correcto ejercicio de evaluación con base en evidencia empírica (Parsons, 2009).

4) En función de ser congruente con el diseño de la política, el diseño de la evaluación ha de tener como puntos de partida el problema público, los objetivos y las metas, así como las alternativas de solución que fueron elegidas (Vedung, 1997; 2013; 2020; Parsons, 2009).

5) La evaluación debe contemplar estrategias para la incorporación de los resultados derivados de ella, con el fin de ser utilizados en función de brindar realimentación y aprendizajes para la política (Marier, 2013; Parkhurst, 2017; Vedung, 2020).

6) Se deben priorizar las políticas públicas a evaluar y establecer agendas para hacer la evaluación. En municipios con muchas políticas públicas no es posible evaluar todo lo que existe, pues una evaluación requiere tener en cuenta tiempos y costos (Vedung, 2020).

Contar con evaluaciones bien diseñadas es un asunto que los hacedores y analistas de política pública no deben pasar por alto y han de saber cómo llevarlas a cabo, pues permiten contar con evidencia empírica sobre qué sirve y qué no en las intervenciones gubernamentales sobre problemas públicos específicos (Parkhurts, 2017).

En este capítulo se exponen los criterios del MADPP para la fase del diseño de la evaluación de las políticas públicas, a saber: el diseño general de la evaluación, el tipo y modelo de evaluación, la metodología que la respalda, y los criterios de realimentación y aprendizaje. De este modo, el objetivo es presentar una guía útil sobre cómo se debe diseñar la evaluación de la política de forma estructurada, metódica y con base en evidencia. A modo de ejercicio, se presentan los resultados de la calificación realizada a 65 políticas públicas del municipio de Medellín sobre su diseño de la evaluación. Por último, se exponen las conclusiones.

Diseño general de la evaluación

El primer criterio del MADPP para esta última fase del ciclo de las políticas es el diseño general de la evaluación. Al ser un ejercicio metódico, ordenado y riguroso, la evaluación de políticas públicas requiere una definición expresa de algunos elementos esenciales para su realización (Vedung, 2020; Parsons, 2009).

El primer elemento es que la evaluación, a pesar de ser una actividad que se lleva a cabo cuando la política pública ya está avanzada –durante o después de la implementación–,¹ *su diseño debe ser realizado desde la formulación de la política pública*. La importancia de contar con un diseño de la evaluación desde la formulación de la política radica en que permite estructurar la evaluación a partir de los objetivos y las metas planteados

¹ Aquí se hace la diferencia respecto a la evaluación de instrumentos de intervención para su priorización y la de la causalidad del problema público. Ambos asuntos ya se trataron en los capítulos anteriores.

sobre el problema público y los instrumentos de intervención para lograrlo, dotando de coherencia y rigurosidad al proceso de la política (Vedung, 2020). De esta forma, se puede saber cuáles instrumentos de la intervención fueron o están siendo exitosos y cuáles no, la razón de ello y cómo ajustarlos posteriormente para retomar el éxito de la política (Weimer & Vining, 2004; Dunn, 2008). Incluso, permite que, al diseñar la evaluación, se identifique la información que se deberá utilizar, y garantizar así la calidad de los datos que se utilizan (Wildavsky, 2018).

El segundo elemento es que *el diseño de la evaluación debe definir de forma explícita el propósito de la evaluación*, respondiendo a las preguntas de ¿por qué se realiza una evaluación? y ¿cuál es el objetivo o el propósito que persigue el ejercicio? El objeto a evaluar se concentra por lo general en los elementos constitutivos de la intervención, como su contenido, administración, recursos, instrumentos, resultados y efectos obtenidos. Lo anterior implica *definir de forma explícita la valoración sobre el mérito*, es decir, qué se valorará en la evaluación y cuál es el estándar esperado al que se le dará mérito (Vedung, 2020). Incluso, es importante definir los posibles *resultados* y *efectos causales* esperados a partir de la valoración establecida (Vedung, 2020).

El tercer elemento es *definir la ruta de acción* para hacer la evaluación. Esto implica estructurar un conjunto de pasos que se deben seguir para completar el ejercicio en aspectos de tiempo, responsables, recursos, escenarios técnicos y tareas asignadas. También se deben *prever los posibles obstáculos* que impidan su desarrollo en términos de objetivos poco claros, coaliciones promotoras con intereses contrarios a realizar la evaluación, perpetuidad de las políticas y factores de tiempo (Wildavsky, 2018).

Otros elementos importantes como la elección del *tipo y modelo de evaluación*, así como el *método* que la respalda, y los usos que se les dará a los resultados arrojados de la evaluación para la *realimentación* y los *aprendizajes*, son asuntos que se encuentran en los demás criterios del MADPP.

A partir de todo lo anterior, el diseño de la evaluación determina en gran medida el éxito de esta, por lo cual requiere ser estructurada con una serie de parámetros técnicos, metodológicos y organizacionales que establezcan una ruta clara para su realización (Vedung, 1997). En este sentido, las siguientes preguntas guían al formulador de política pública sobre los aspectos que debe contener la evaluación en su diseño:

- 1) ¿La evaluación se diseñó desde la fase de formulación de la política?
- 2) ¿La evaluación cuenta con objetivos propios sobre la valoración y los estándares de mérito que se evaluarán?
- 3) ¿El diseño de la evaluación determina de forma explícita el tipo y el modelo de evaluación que se eligió?
- 4) ¿El diseño de la evaluación establece de forma explícita la metodología escogida a partir del modelo de evaluación y la estructura de forma rigurosa y sistemática?
- 5) ¿El diseño de la evaluación determina de forma explícita los parámetros para hacer uso de los resultados que arrojará la evaluación en función de la realimentación y el aprendizaje?

A partir de estos criterios, la siguiente rúbrica del MADPP presenta el modo en el que los analistas y formuladores de políticas públicas pueden diseñar la evaluación de manera óptima, considerable, básica o insuficiente.

Rúbrica 8.1 Criterio del diseño de la evaluación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Diseño de la evaluación	Diseña de forma explícita la evaluación de la política pública con criterios claros sobre su estructuración, tipo, modelo, método y ruta de realimentación y aprendizaje.	Es posible inferir implícitamente el diseño de la evaluación de la política.	Existen algunos elementos vagos y desconectados para la evaluación.	La política no cuenta con un diseño de evaluación, por lo que es imposible evaluarla con base en los criterios que se formularon.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Tipo de evaluación

Dado que la evaluación parte de una valoración sobre un elemento específico de la intervención –ya sea la consecución de objetivos y metas, así como el impacto de la intervención–, existen diferentes tipos de

evaluación. En ese sentido, los tipos de evaluación se diferencian por el objeto a evaluar, los momentos en los que se realizan, el evaluador (quién evalúa), el público objetivo al que se dirigen los resultados arrojados e, incluso, por el enfoque epistemológico en el que se fundamentan. Por eso, el segundo criterio del MADPP es elegir de forma explícita y rigurosa el *tipo de evaluación*. La razón de elegir el tipo de evaluación radica en que su elección determina el rumbo que tendrá el ejercicio de evaluación. El conjunto de elementos definidos en el diseño de la evaluación establece los términos de referencia para la selección del tipo de evaluación más adecuado para lo que se requiere. Cada tipo de evaluación de políticas públicas privilegia unos criterios y da unas respuestas específicas de acuerdo con sus objetivos, y es por ello por lo que debe existir una coherencia interna entre el tipo de evaluación seleccionado y los objetivos, las metas y los instrumentos estipulados. Dado el universo de elementos que una evaluación puede tomar, los tipos de evaluación pueden ser organizados a partir de tres categorías (véase abajo la tabla 8.1): mérito, evaluador y momento (Vedung, 2013; 2020).²

- *Mérito*: Valoración del mérito alcanzado por un elemento específico de la intervención. Puede ser sobre la consecución de objetivos y metas trazados, es decir, los resultados obtenidos por la intervención o su respectivo impacto. También puede valorar la relación de costo y eficiencia de la intervención, analizar cuánto fue el costo acarreado por la intervención en función de la eficiencia obtenida.
 - a) *Consecución de objetivos*: Puede ser de *resultados* –sobre las metas y los objetivos trazados; de efectos secundarios obtenidos; de relevancia de la intervención sobre el problema subyacente; orientada a verificar si la intervención se dirigió al público objetivo–, o de *impacto* –verifica la causalidad de la intervención sobre el efecto obtenido (Gertler *et al.*, 2017)–, siendo este último uno de los tipos más utilizados para evaluar políticas públicas.
 - b) *De economía del bienestar o costo-eficiente*: Tiene por objeto valorar el mérito obtenido en relación con el costo en el que incurre la

² Cabe aclarar que existen modelos pospositivistas que no se toman en cuenta aquí, como el enfoque multiplista (Cook, 1985, citado en Parsons, 2009); el enfoque de diseño (Miller, 1984; Bobrow & Dryzek, 1987, citados en Parsons, 2009); el enfoque naturalista (Lincoln & Guba, 1985, 1987 y 1990, citados en Parsons, 2009), y el enfoque pluralista (Subirats, 1995).

intervención respecto al mérito de beneficio, efectividad, utilidad o factibilidad obtenidos (costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-efectivo, costo-utilidad, costo-factibilidad) (Smith, 2008).

- *Evaluador*: Responde a quién realiza la evaluación. Una política pública puede ser evaluada por el equipo responsable de esta (evaluación interna), o por un equipo externo en calidad de consultor –empresa o academia– (evaluación externa). O puede ser evaluada al mismo tiempo por ambos equipos (internos o externos), cuyo tipo será entonces el de una evaluación mixta.
 - a) *Interna*: Efectuada por el equipo interno responsable de formular e implementar la política pública.
 - b) *Externa*: Hecha por un agente externo –consultor experto o la academia– respecto al equipo responsable de formular e implementar la política pública.
 - c) *Mixta*: Realizada por un equipo conformado por quienes son responsables de formular e implementar la política pública y agentes externos expertos –como la academia– que pueden acompañar la evaluación.

Frente a la conveniencia de las evaluaciones internas o externas, Vedung (1997) propone ambos tipos para dotar de rigurosidad a este ejercicio y evitar el sesgo de la valoración por parte del equipo interno responsable de la política.

- *Momento*: Fase del proceso de política pública en el que se lleva a cabo la evaluación, sea esta durante la intervención o después de ella. En ambos casos, se valoran méritos diferentes: si es durante, por lo general se dirigirá a la obtención de resultados para realizar ajustes necesarios en la intervención con el fin de mejorarla; si es posterior, se centrará en el impacto obtenido con el fin de determinar la causalidad de la intervención.
 - a) *Durante o formativa* (Parsons, 2009): Se realiza mientras la intervención se está llevando a cabo. Sirve para recabar información sobre cómo se está efectuando la intervención y qué resultados ha obtenido de forma parcial sobre los objetivos y las metas trazados. También se utiliza para dar realimentación y aprendizajes mientras se implementa la política, con el fin de realizar los ajustes necesarios que conduzcan a la obtención de los objetivos y las metas.

- b) *Posterior o acumulativa* (Parsons, 2009): Se efectúa una vez terminada la intervención. Por lo general, se utiliza en el marco de la evaluación de impacto con el fin de obtener los efectos causales de la intervención una vez esta termine. Su utilidad también radica en la obtención de información para propiciar aprendizajes sobre futuras intervenciones.

Tabla 8.1 Tipos de evaluación

			Definición
Por mérito	Mérito sobre el objetivo	Resultados	Evalúa el mérito alcanzado por los resultados obtenidos en cuanto a los objetivos y las metas planteados por la política.
		Impacto	Evalúa el mérito alcanzado por el impacto obtenido en la intervención.
	Mérito sobre el costo-eficiencia		Evalúa el mérito obtenido en relación con el costo efectuado y el mérito de beneficio, efectividad, utilidad o factibilidad que tuvo la intervención.
Por evaluador	Interna		Evaluación realizada por el equipo responsable de la política pública.
	Externa		Evaluación a cargo de un consultor externo –empresa o academia–.
	Mixta		Evaluación adelantada al mismo tiempo por el equipo responsable de la política pública y por un consultor externo –empresa o academia– mediante la conformación de un equipo de trabajo mixto.
Por momento	Durante		Evaluación hecha durante la intervención.
	Posterior		Evaluación posterior a la intervención.

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2011), Parsons (2009), Smith (2008) y Vedung (2013; 2020).

Con los tipos de evaluación claros, se puede proceder a la construcción de modelos de evaluación que combinen los distintos tipos con el fin de evaluar los elementos o asuntos de la intervención que se requieran. Para construir un modelo de evaluación, el primer paso consiste en definir el tipo de evaluación respecto al mérito a evaluar, ya sea sobre el objetivo

–resultados o impacto– o sobre la relación de costo-eficiencia. Después se debe indicar quién será el evaluador, sea interno, externo o mixto, y luego determinar el momento en el que se hará, ya sea durante o después de la intervención. En la tabla 8.2 se definen los distintos modelos de evaluación más frecuentes y el uso que se les puede dar a la hora de efectuar la evaluación de una política pública.

Tabla 8.2 Modelos de evaluación

Modelo	Definición	Uso
De resultados interna / durante	Evalúa el mérito de los resultados alcanzados sobre los objetivos y las metas de la política; la evaluación es realizada de forma interna por el equipo responsable de la política pública y se lleva a cabo durante la intervención.	Sirve para evaluar el mérito de los resultados alcanzados sobre los objetivos y las metas de la política mientras se realiza la intervención, con el fin de generar aprendizajes y dar realimentación para hacer los ajustes necesarios y así mejorar la intervención. Es menos costosa que evaluar el impacto, garantiza que el equipo evaluador cuente con información de la intervención, pero puede incurrir en un sesgo sobre los resultados y el uso que se les da a estos.
De impacto externa / posterior	Evalúa el mérito del impacto alcanzado por la intervención, es realizada por un consultor externo y es posterior a la intervención.	Sirve para evaluar el mérito del impacto obtenido con la intervención. Se efectúa por un consultor externo debido a la alta experticia técnica que requiere. Se hace después de la intervención para contar con el tiempo suficiente para evidenciar el impacto causado. Es muy costosa debido a que se requiere contar con un grupo de control y se debe contratar a un consultor experto.
De costo-eficiencia interna / durante	Evalúa el mérito alcanzado por la intervención en función de su costo-eficiencia, se puede realizar de forma interna y durante la intervención, aunque también de forma externa o mixta y posterior a la intervención.	Sirve para evaluar el mérito alcanzado por la intervención con respecto al costo incurrido en función de la eficiencia, beneficio, efectividad, utilidad o factibilidad obtenidos por la intervención. De esta forma, sirve para definir si tiene sentido mantener, disminuir o aumentar el costo de la intervención, en función de la eficiencia que se ha obtenido y la que se espera lograr.

Fuente: Elaboración propia.

Evaluación de resultados interna / durante: Requiere definir de manera explícita cuáles son los resultados a alcanzar con la intervención. Aquí es crucial que el modelo de evaluación establezca en sus términos de referencia que hará la valoración del mérito sobre los objetivos y las metas establecidos previamente en la formulación de la política pública. Por eso, es importante que su diseño se lleve a cabo desde la formulación misma de la política, pues ello garantiza que ambos guarden completa relación y coherencia. Además, dado que es una evaluación de tipo interno, requiere que al ser diseñada se tenga claro cuáles personas del equipo responsable de la política la llevarán a cabo, con qué tiempo contarán para hacerlo, cuáles serán los recursos que requieren, qué tipo de documentos o productos serán los esperados, y qué se hará con los resultados que arroje la evaluación –teniendo en cuenta que será del tipo *durante*–, y su uso para efectuar ajustes a la intervención. Un texto que describe algunos pasos para hacer una evaluación de resultados es el de Evert Vedung (2013), “Six models of evaluation”.

Evaluación de impacto externa / posterior: Por tener altos costos en su realización, es determinante que al formular la política se defina si se hará una evaluación de impacto, a fin de asignar los recursos financieros necesarios para tal efecto. Así mismo, dado que su diseño requiere un grupo de control, es crucial que, desde antes de empezar la intervención, se tenga muy claro cuál será el grupo de control encargado de la respectiva evaluación posterior. Teniendo en cuenta que la hará un consultor externo –sea empresa o academia–, es fundamental que el equipo responsable de la política defina de forma explícita los resultados esperados en el ejercicio, los tipos de documentos que se espera obtener y cómo se utilizará la información arrojada por la evaluación. Así, para el caso puntual de la evaluación de impacto, su metodología requiere el establecimiento de un escenario contrafactual mediante técnicas estadísticas, diseños cuasi experimentales y distintos tipos de estimación, siendo la relación causal subyacente al problema público el elemento conductor de la evaluación (Aedo, 2015; Gertler *et al.*, 2017). Estos son algunos textos guía que pueden consultarse para realizar una evaluación de impacto:

- Gertler, P. *et al.* (2017), *La evaluación de impacto en la práctica*, Banco Mundial.
- Khandker, S., Koolwal, G., & Samad, H. (2010), *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*, World Bank.

- Peña, X. y Bernal, R. (2011), *Guía práctica para la evaluación de impacto*, Universidad de los Andes

Evaluación costo-eficiente interna / durante: Es crucial que se tengan en cuenta los costos de la intervención, sean estos de capital humano, financieros, de equipos, ambientales o incluso políticos, como insumos de información para calcular el costo implicado. Además, requiere hacer un registro de los costos y relacionar explícitamente los objetivos y las metas definidos por la política con los términos de referencia de la evaluación, para determinar si hubo eficiencias en la intervención. Algunos textos guía que pueden consultarse para hacer una evaluación de costo-beneficio son:

- Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., & Weimer, D. (2018), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, Cambridge University Press.
- Shah, A. (2020), *Policy, Program and Project Evaluation: A Toolkit for Economic Analysis in a Changing World*, Palgrave Macmillan.
- Smith, K. (2008), “Economic Techniques”, en M. Moran, M. Rein & R. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 729-743), Oxford University Press.

Con los modelos más frecuentes de evaluación claros, es importante tener en cuenta algunos aspectos. Para definir la evaluación que se realizará es crucial tener presente el costo monetario que implica, los tiempos con los que se cuenta y el capital humano disponible para realizar el ejercicio. Con frecuencia se descarta hacer evaluaciones de impacto por su alto costo y complejidad de diseño, dado que es necesario tener un grupo de control y por la experticia técnica que requiere el contratar a un consultor externo que la lleve a cabo. No obstante, estos factores posibilitan hacer otras evaluaciones, como las de resultados o de costo-eficiencia: ambas tienen costos inferiores respecto a la evaluación de impacto por no requerir grupo de control, y pueden realizarse de forma interna. Ahora bien, como afirma Vedung (1997), emplear distintos modelos de evaluación dota de integralidad al ejercicio y arroja diversos resultados en diferentes elementos evaluados en la política pública.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en la evaluación, si bien ya se establecieron los criterios generales en el capítulo 5 de este libro, es deseable contar con ella en el momento de presentar los resultados arrojados por la evaluación, con el fin de garantizar el modelo de democracia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto (Vedung, 2020). A su vez, esto le da legitimidad al proceso y a los resultados arrojados por la

evaluación e, incluso, facilita que la ciudadanía acepte los posibles cambios en la intervención al ser ajustada de acuerdo con dichos resultados (Vedung, 2020). Para garantizar la participación ciudadana en la evaluación de la política, es necesario contar con grupos de ciudadanía estructurada –previamente identificados– e invitarlos a que participen en instancias estructuradas que deben ser diseñadas al momento de estructurar la evaluación (Richardson, 2017; Vedung, 2020).

A partir de estos criterios, la siguiente rúbrica del MADPP presenta el modo en el que los analistas y formuladores de políticas públicas pueden elegir el tipo de evaluación de manera óptima, considerable, básica o insuficiente.

Rúbrica 8.2 Criterio del tipo de evaluación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Tipo de evaluación	El tipo de evaluación propuesto se encuentra relacionado con los objetivos y las metas de la política.	El tipo de evaluación propuesto se encuentra débilmente relacionado con los objetivos y las metas de la política.	El tipo de evaluación propuesto no se encuentra relacionado con los objetivos y las metas de la política.	La evaluación de la política no conduce a establecer sus efectos en el problema público.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Metodología de la evaluación

Luego de elegir el tipo de evaluación más adecuado, el paso siguiente en el MADPP es establecer de forma clara y rigurosa la metodología que respalda al tipo de evaluación. La metodología para la evaluación de políticas públicas comparte la dualidad de la investigación en las ciencias sociales sobre los métodos cualitativos y cuantitativos. En ese sentido, quien diseñe la evaluación debe elegir cuál de estos dos métodos respaldará la evaluación –incluso si la elección requiere un uso mixto entre ambos–, teniendo en cuenta el modelo de evaluación elegido (Vedung, 2020). Acto seguido, debe elegir cuál es la técnica más adecuada para soportar

la metodología escogida: normalmente, a la metodología cuantitativa la respaldan técnicas como experimentos, diferencias en diferencias (DD), series de tiempo, análisis bayesiano, análisis econométricos y de costo-beneficio; en cuanto a la metodología cualitativa, se puede respaldar con casos de estudio, entrevistas y rastreo del proceso. Teniendo presente que cada técnica conlleva una complejidad para su ejecución, este apartado no define el paso a paso de cómo utilizar cada una; no obstante, en la tabla 8.3 se citan varios manuales para llevarlas a cabo.

Tabla 8.3 Tipos de métodos, técnicas y textos guía para la evaluación

Modelo	Técnicas	Textos guías
Cuantitativos	Experimentos, experimentos naturales y cuasi experimentos	Gerber, A., & Green, D. (2008), “Field Experiments and Natural Experiments”, en J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 357-383). Oxford University Press. Morton, R., & Williams, K. (2008), “Experimentation in Political Science”, en J. Box-Steffensmeier et al. (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 339-355), Oxford University Press.
Cualitativos	Diferencias en diferencias (DD)	Cunningham, S. (2021), <i>Causal Inference: The Mixtape</i> , Yale University Press.
	Series de tiempo	Beck, N. (2008), “Time-Series Cross-Section Methods”, en J. Box-Steffensmeier et al. (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 475-492), Oxford University Press. Box-Steffensmeier, J., Freeman, J., Hott, M., & Pevehouse, J. (2014), <i>Time Series Analysis for the Social Sciences</i> , Cambridge University Press. Pevehouse, J., & Brozek, J. (2008), “Time-series Analysis”, en J. Box-Steffensmeier et al. (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 456-473), Oxford University Press.
	Análisis bayesiano	Martin, A. (2008), “Bayesian Analysis”, en J. Box-Steffensmeier et al. (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 494-511), Oxford University Press.

Cualitativos	Análisis económicos	Angrist, J., & Pischke, J.-S. (2009), <i>Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion</i> , Princeton University Press. Cunningham, S. (2021), <i>Causal Inference: The Mixtape</i> , Yale University Press.
	Análisis costo-beneficio	Shah, A. (2020), <i>Policy, Program and Project Evaluation: A Toolkit for Economic Analysis in a Changing World</i> , Palgrave Macmillan. Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., & Weimer, D. (2018), <i>Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice</i> , Cambridge University Press.
	Casos de estudio	Gerring, J. (2008), "Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques", en J. Box-Steffensmeier <i>et al.</i> (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 645-683), Oxford University Press.
	Entrevistas	Rathbun, B. (2008), "Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities", en J. Box-Steffensmeier <i>et al.</i> (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 685-700), Oxford University Press.
	Rastreo del proceso	Bennett, A. (2008), "Process Tracing: A Bayesian Perspective", en J. Box-Steffensmeier <i>et al.</i> (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 702-720), Oxford University Press.
Mixtos		Fearon, J., & Laitin, D. (2008), "Integrating Qualitative and Quantitative Methods", en J. Box-Steffensmeier <i>et al.</i> (Eds.), <i>The Oxford Handbook of Political Methodology</i> (pp. 756-777), Oxford University Press.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la referenciación de estas técnicas metodológicas, es necesario precisar que usualmente el modelo de evaluación de impacto está respaldado con técnicas de corte cuantitativo. En este sentido, es importante revisar en detalle las técnicas utilizadas por Khandker *et al.* (2010), Gertler *et al.* (2017), Peña y Bernal (2011) en sus respectivos manuales (citados en la sección de referencias al final de este capítulo), con el fin de verificar qué técnica metodológica es la más adecuada para la evaluación de impacto que se quiera diseñar y llevar a cabo.

Sean cualitativos, cuantitativos o mixtos, las metodologías debe guardar como precepto la causación del ejercicio, esto es, verificar la causalidad de los instrumentos de intervención de la política sobre los objetivos y las metas alcanzados, así como sobre los impactos o efectos obtenidos (Parsons, 2009; Vedung, 2013, 2020). Para garantizar este ejercicio se recomienda revisar los trabajos de Brady (2008), Cunningham (2021), e incluso Brady y Collier (2010).

Por último, otro asunto clave concierne al uso de variables. Aquí resulta importante retomar los objetivos y las metas medibles que se formularon al inicio de la política, con el propósito de relacionar los indicadores construidos con las variables que se utilizarán en la evaluación (Vedung, 2020). Acto seguido, es necesario definir el tipo de variable que se utilizará, ya sea el caso de tipo nominal, ordinal, de intervalo o de ratio; e incluso, plantear la relación causal entre las variables X y Y (Corbetta, 2003). Con respecto a este aspecto específico, los manuales y textos antes citados son una fuente confiable para resolverlo.

A partir de estos criterios, la siguiente rúbrica del MADPP presenta el modo en el que los analistas y formuladores de políticas públicas pueden establecer la metodología que respalda al modelo de evaluación de manera óptima, considerable, básica o insuficiente.

Rúbrica 8.3 Criterio de la metodología para la evaluación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Metodología	Establece claramente un diseño metodológico acorde con el tipo de evaluación.	El diseño metodológico está poco estructurado para realizar el seguimiento y la evaluación.	El diseño metodológico es vago y desconectado del tipo de evaluación propuesto.	La evaluación carece de diseño metodológico.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Realimentación y aprendizaje

El último criterio del MADPP en la fase de evaluación es el establecimiento de parámetros sobre la realimentación y el aprendizaje de la política. Comúnmente, ambos conceptos son confundidos como sinónimos, pero pueden ser diferenciados (Marier, 2013; Parkhurst, 2017).

Por realimentación se entiende el proceso de fortalecimiento de la importancia y el valor sobre las decisiones tomadas en la intervención, lo que aumenta significativamente el costo de revertir la decisión sobre la intervención; en palabras de Marier (2013): “Una decisión tomada en t_1 altera el cálculo de opciones en t_2 ,³ que se afianza cada vez más en el tiempo. Esta es, en pocas palabras, la lógica que sustenta la realimentación de las políticas” (pp. 401-402; nuestra traducción). Por otro lado, el concepto de aprendizaje se entiende como aquel proceso de actualización constante de creencias sobre elementos constitutivos de la política como, por ejemplo, el conocimiento que sustenta a la intervención escogida en el marco de las alternativas de solución disponibles (Radaelli, 2009, citado en Marier, 2013). Si bien el aprendizaje es un resultado de la realimentación, esta última no es esencial para que se produzca el aprendizaje (Marier, 2013).

Con base en estas dos definiciones, cabe aclarar que tanto la realimentación como el aprendizaje pueden originar procesos adversos a la mejora exponencial de la intervención. Un ejemplo de esto es el *camino de la dependencia* de las políticas, entendido como aquellas trayectorias de desarrollo de la política que son intrínsecamente difíciles de revertir (Hacker, 2002, citado en Marier, 2013) y que imposibilitan hacer ajustes de cambio para mejorar la intervención. Por lo tanto, se debe tener en cuenta la posibilidad de que el proceso de realimentación y aprendizaje dé lugar a una perpetuidad en las intervenciones, en tanto revertir la decisión sea muy costoso y el afianzamiento de creencias que sustentan la intervención sea inmutable. En este sentido, al diseñar la evaluación, es crucial que se estructuren criterios de realimentación y aprendizaje con la intención de que ambos procesos ayuden a tomar decisiones a tiempo, de tal manera que se evite entrar en trayectorias indeseadas y se pueda así mejorar el diseño de la intervención para contar con mejores políticas públicas.

³ La variable: t_1 se refiere a un momento inicial y t_2 a un momento posterior.

Con relación a esto, la importancia de estructurar criterios claros y específicos sobre cómo se hará uso de la información que arroje la evaluación para destinarla a la realimentación y el aprendizaje de la política, radica en que la evidencia recogida es útil para saber qué sirve y qué no en la intervención, lo cual posibilita un proceso de realimentación y ajustes durante la intervención para decidir qué continúa y qué no, identificando fallos de la implementación. Así mismo, favorece un aprendizaje para obtener correctivos nuevos dirigidos a futuras intervenciones mejor diseñadas y basadas en evidencia (Parkhurts, 2017).

De igual forma, la obtención de evidencia para los procesos de realimentación y aprendizaje también tiene una función dentro del ciclo de las políticas públicas. De manera precisa, la obtención de evidencia sirve para evitar escenarios o estrategias tipo *Potemkin*,⁴ entendidas como construcciones ficticias sobre la situación de un problema público cuya intervención pudo haber fracasado, pese a lo cual algunas coaliciones promotoras en el proceso tengan el interés de que los resultados sean expuestos ante la opinión pública como exitosos.

En relación con todo lo anterior, la estructuración sobre la realimentación y el aprendizaje debe definir de manera explícita los responsables de incorporar ambos procesos en la política, la forma en la que se comunicarán los resultados y la utilidad de la información que se genera para los tomadores de decisiones. Algunos aspectos para tener en cuenta en los aprendizajes derivados de las evaluaciones de política pública son:

- 1) En el proceso de diseño de la evaluación se deben establecer rutas de acción teniendo en cuenta los aprendizajes, bien sea en el caso de no continuar con la política, o bien cuando se decide continuarla con algunas modificaciones derivadas del proceso.

- 2) Los aprendizajes también deben establecer criterios para sistematizar y gestionar la información derivada de la evaluación; así mismo, deben incorporar la elaboración de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

⁴ El efecto *Potemkin* hace referencia a una situación ficticia que tiene por objetivo construir una fachada que cause la impresión de que algo va por buen camino, aunque en la realidad ocurra todo lo contrario. El término fue acuñado a partir de las fachadas urdidas por Gregorio Potemkin, estadista y militar ruso, en uno de los territorios que gobernaba con el fin de suscitar una impresión positiva en la zarina Catalina II tras su visita, encubriendo la miseria que vivía la ruralidad rusa en ese momento.

3) El diseño de la evaluación deberá establecer los responsables, tiempos y recursos para incorporar los aprendizajes.

4) Los aprendizajes deberán contemplar la ruta para la gestión del conocimiento y la construcción de la memoria metodológica de la intervención.

5) Las políticas deberán definir el uso que se les dará a los resultados de las evaluaciones, la manera en la que se llevará a cabo el proceso de realimentación y el uso que se le dará a la información recabada.

A partir de estos criterios, la siguiente rúbrica del MADPP presenta el modo en el que los analistas y formuladores de políticas públicas pueden establecer la realimentación y el aprendizaje que se realizará luego de la evaluación, con una escala óptima, considerable, básica o insuficiente.

Rúbrica 8.4 Criterio de la realimentación y el aprendizaje para la evaluación

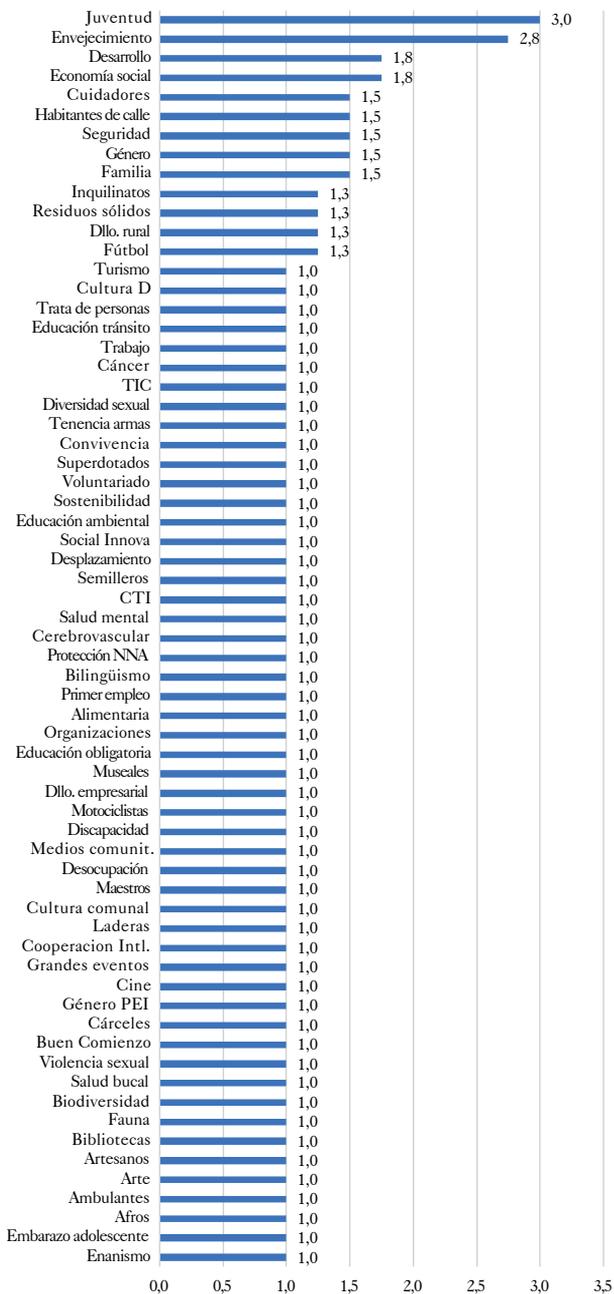
Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Realimentación y aprendizaje	La política establece unos criterios claros para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	Se identifican implícitamente unos criterios para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	La política cuenta con unos criterios vagos para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	No se establecen criterios para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Diagnóstico del diseño de la evaluación en las políticas públicas de Medellín

En este apartado se presentan los resultados de la aplicación del MADPP en la fase de evaluación de las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018. Como se muestra en el gráfico 8.1, el promedio de calificación de las 65 políticas revisadas fue de 1.13, con una desviación estándar de 0.36. De este modo, 20% de las políticas se encuentra por encima de la calificación promedio general, y solo dos

Gráfico 8.1 Promedio de la fase del diseño de la evaluación por política pública



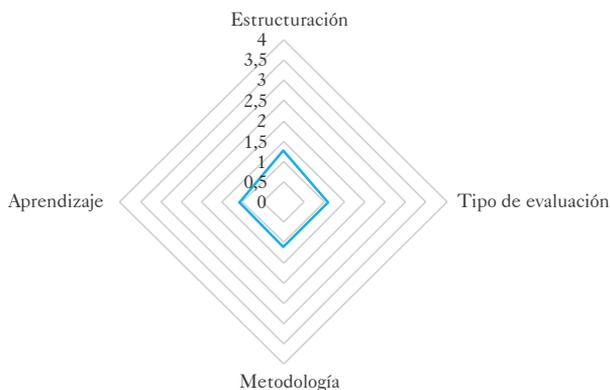
Fuente: Elaboración propia.

de ellas –juventud y envejecimiento– obtuvieron una calificación superior a insuficiente (considerable y básico, respectivamente). Un 95% de las políticas obtuvo una calificación insuficiente.

En términos generales, los resultados de Medellín indican que el diseño de la evaluación es la fase en la que persisten más retos para las políticas públicas de la ciudad. La falta de continuidad en la implementación de las políticas y el hecho de circunscribir estos ejercicios a unos períodos de gobierno dificultan la evaluación; en la mayoría de los casos se llega solo al nivel de seguimiento, e incluso en los diseños de las políticas se asumen los componentes del seguimiento y la evaluación de manera indistinta, y se plantean sin establecer un proceso de estructuración claro. Del mismo modo que con los diseños de la implementación y del seguimiento, la evaluación es una fase que se piensa posterior al diseño de la política, e incluso ulterior a los ejercicios de seguimiento, en completa desconexión con los objetivos y las metas de la política y de la estructuración del problema público y sus relaciones causales.

En el gráfico 8.2 se presenta el promedio de calificación de los cuatro criterios de la fase de diseño de la evaluación, con el fin de advertir la singularidad en el comportamiento de cada uno de ellos. Aunque ninguno de los criterios logra superar el nivel insuficiente, el de estructuración alcanza el promedio más alto (1.26), seguido por el tipo de evaluación (1.1), metodología (1.11) y aprendizaje (1.08). Esto evidencia una falencia en el diseño de la evaluación al momento de formular las políticas públicas del Municipio.

Gráfico 8.2 Promedio de la fase de evaluación por criterios



Fuente: Elaboración propia.

Para ejemplificar estas calificaciones, conviene revisar casos concretos de algunas políticas en el marco de la fase del diseño de la evaluación. Cabe mencionar que la política mejor calificada, con un promedio en el nivel considerable, fue la de juventud (Acuerdo 19 de 2014). Esto se explica porque define unos parámetros claros para la estructuración de su evaluación, establece un diseño metodológico acorde con el tipo de evaluación, pero propone un tipo de evaluación que está débilmente relacionado con los objetivos y las metas de la política.

Ello se evidencia en el plan estratégico de la política pública de juventud, ya que propone un modelo compuesto por tres fases: la evaluación formativa (*ex ante*), la cual sistematiza el contexto y la forma como se dio el proceso de actualización de la política y su plan de implementación; la evaluación de proceso, que centra su interés en la promulgación, gestión y el monitoreo de las acciones programáticas implementadas; y, por último, la evaluación de resultado (*ex post*), en la cual se destacan los estudios cualitativos, la medición periódica del índice de desarrollo juvenil cada cuatro años, como medida de impacto sobre el desarrollo, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes. Sin embargo, es importante resaltar que no se encontró información que permita evidenciar criterios para la realimentación de las acciones evaluadas.

En las políticas calificadas con insuficiente, se puede evidenciar la existencia de dos grupos: aquellas que no hicieron un diseño para su evaluación

y las que realizaron este diseño de manera vaga y desconectada. Entre las de este último grupo se encuentra la política de economía social y solidaria (Acuerdo 24 de 2017), ya que los parámetros establecidos para la estructuración del diseño de la evaluación son demasiado vagos y generales. Esta afirmación se sustenta a partir del Acuerdo 41 de 2011, en el cual se establece la necesidad de rendir un informe anual al Concejo de Medellín sobre “la ejecución, avances y cumplimiento de esta política pública, realizando un balance sobre los objetivos propuestos, las acciones ejecutadas y las metas cumplidas” (Art. 9). En adición, en la exposición de motivos se señala que

A partir de la elaboración de la línea de base, el diagnóstico rápido participativo y la caracterización del sector, se elaborará en forma participativa un Plan decenal de desarrollo [...] con indicadores precisos de gestión y resultados para su seguimiento, monitoreo y evaluación periódica anual (Proyecto de Acuerdo 356 de 2011, Art. 9).

Ahora bien, el análisis por criterios permite evidenciar que, en el primero (estructuración), un caso de gran utilidad para destacar es la política de juventud (Acuerdo 19 de 2014), pues define una estructuración del diseño de la evaluación de manera óptima, en la medida en que, como se dijo antes, establece unos parámetros claros para su propia evaluación. Por el contrario, la política de población afrodescendiente (Acuerdo 56 de 2015) representa un ejemplo negativo sobre la estructuración del diseño de evaluación, pues no define los criterios para tal efecto.

Uno de los aspectos que dificulta la realización de la evaluación en las políticas públicas de la ciudad de Medellín es que pocas de ellas plantean la estructuración de su problema público en clave de relaciones de causalidad claras; son problemas o diagnósticos genéricos que no indican de manera específica las variables a intervenir. Por lo tanto, no es posible establecer diseños de evaluación enfocados en resultados o impactos, pues no se tienen claras las variables a intervenir ni las intervenciones realizadas para modificar su comportamiento.

Por otra parte, cabe mencionar que, respecto al criterio del tipo de evaluación, la calificación de la política para la población afrodescendiente se mantiene en el nivel básico debido a que el tipo de evaluación propuesta no establece ninguna relación con los objetivos y las metas de la política pública; solo menciona la realización de un balance sobre los

objetivos propuestos y las metas cumplidas, lo cual no es suficiente para la fase del diseño de la evaluación. En cuanto al criterio de la metodología, es posible afirmar que la evaluación propuesta no establece un diseño metodológico, ni siquiera de manera vaga y general. Respecto al criterio de aprendizaje, esta política obtiene una calificación básica debido a que en el Plan Decenal se contempla la posibilidad de revisar la planificación para mantener el desempeño del proyecto y se manifiesta la necesidad de analizar la información recolectada, de modo que, “una vez que los resultados del análisis estén disponibles, deben identificarse las alternativas más convenientes para elegir una adecuada modificación de la estrategia” (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 165).

Aunque, en general, el criterio del tipo de evaluación se ubica en un nivel insuficiente en las políticas evaluadas, hay dos calificadas en el nivel considerable, a saber: la de juventud (Acuerdo 19 de 2014) y la de envejecimiento (Acuerdo 08 de 2012). Ambas diseñan un tipo de evaluación débilmente relacionada con los objetivos y las metas de la política. En la segunda esto se evidencia en el Plan Gerontológico 2017-2027, donde se expone la necesidad de desarrollar evaluaciones que permitan:

[...] comparar los resultados obtenidos con las metas propuestas, la evaluación (evaluación contingente) o al finalizar (evaluación *ex post*), [para ello] se debe [hacer una realimentación de] los resultados y tomar las medidas correctivas para determinar si hay cambios en los programas, en las metas, nuevas asignaciones o recortes en los presupuestos, revisión de tareas en cada uno de los programas que se desarrollan.

Las metas se construyen desde la identificación de la línea base que existe y si esta no existe, se construye con programas similares y estándares técnicos (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 86).

Es necesario que, frente a los tipos de evaluación, la ciudad avance en la implementación de evaluaciones de resultado e impacto que permitan establecer los logros obtenidos por las políticas públicas y si estos son atribuibles o no a las intervenciones realizadas en el marco de la implementación de cada política. Para tal efecto, es preciso que los diseños de las políticas planteen su problema público con claridad y criterio de causalidad, al igual que unos objetivos y metas que mantengan esa relación causal en su planteamiento.

El criterio de realimentación y aprendizaje fue el que obtuvo el promedio de calificación más bajo, pues se evidencian varias políticas con parámetros vagos para la realimentación de las acciones evaluadas. Por ejemplo, la política de cuidadores/ras, familiares y voluntarios (Acuerdo 27 de 2015) hace una vaga mención en el artículo 4 sobre la necesidad de aprovechar la realimentación de una posible evaluación futura. Por su parte, la política de juventud (Acuerdo 19 de 2014) es la única que obtuvo una calificación óptima en el criterio de la metodología, debido a que, como se expuso antes, establece un diseño metodológico acorde con el tipo de evaluación propuesta.

En cuanto a la incorporación de los aprendizajes derivados de los ejercicios de evaluación, resulta necesario que en el marco de las dependencias implementadoras se establezca una instancia para hacer seguimiento a los resultados de la política; desde allí se deben establecer los criterios para la incorporación de estos resultados, la identificación de lecciones aprendidas y la sistematización de las buenas prácticas derivadas del ejercicio de evaluación.

Pese a lo anterior, este análisis permite constatar un hecho relevante: si bien el promedio general fue de 1.13, al desagregar las políticas según la existencia o no de acompañamiento, este promedio aumenta a favor de aquellas que sí lo tuvieron; por lo tanto, puede afirmarse que la calidad técnica está relacionada con el acompañamiento en el proceso de política pública. Esto deja la enseñanza de que se debe seguir mejorando el servicio de acompañamiento del DAP y universalizar su prestación a todas las políticas.

Por otro lado, se puede apreciar que en los últimos veinte años existe un progreso en términos de los ejercicios de política pública que se han realizado en la ciudad. Frente a ello es importante hacer una lectura diferenciada de los resultados generales ya que el proceso de acompañamiento técnico del DAP se ha implementado y reglamentado recientemente, de modo que los primeros ejercicios de política pública no contaban con dicho acompañamiento, y tampoco con un protocolo y un concepto técnico que les señalara unos estándares mínimos. No obstante, es importante aclarar que este progreso no se puede generalizar a todas las políticas. De hecho, hay políticas muy recientes que acusan un mal diseño de origen.

Esto ilustra que, si bien se podría decir que con el tiempo las políticas han ido mejorando, este mejoramiento tiene una variación muy alta, con picos bajos que permanecen.

Conclusiones

Este capítulo expuso los criterios del MADPP para la fase del diseño de la evaluación de políticas públicas como una guía útil para que los formuladores y emprendedores asuman este reto de forma estructurada, metódica y con base en evidencia. La importancia de diseñar la evaluación, elegir de forma explícita cuál tipo se va a utilizar y la metodología que lo respalda, así como los criterios para la realimentación y el aprendizaje, son aspectos cruciales para consolidar una cultura de la evaluación de las políticas en Colombia. Solo de este modo se podrá contar con políticas basadas en evidencia y con información del impacto de los instrumentos de intervención utilizados en su formulación.

Sobre el diseño general de la evaluación, es crucial hacerlo durante el diseño de la política para guardar coherencia, anticipar los requerimientos y costos de ejecutar la evaluación, y garantizar que contenga el resto de criterios. En cuanto a la elección explícita del tipo y el modelo de evaluación, es fundamental definir el tipo requerido a partir de la valoración del mérito, bien sea sobre los resultados, o bien sobre el impacto. Otro aspecto cardinal es saber si el equipo responsable podrá diseñarla y llevarla a cabo, o si es necesario contratar a un consultor externo. Aquí es importante conocer los pros y contras de ambas alternativas (la primera menos costosa, pero con posibles sesgos, y la segunda mucho más costosa, pero con estándares técnicos más elevados).

Para la elección de la metodología es fundamental determinar el método, ya sea cuantitativo, cualitativo o mixto, para posteriormente elegir la técnica metodológica que más se ajuste al método y al tipo de evaluación. Por último, en cuanto a la definición de los criterios para la realimentación y el aprendizaje, es clave estructurar términos de referencia que permitan garantizar la generación de aprendizajes y con esto mejorar la intervención de forma constante, evitando aspectos negativos como el camino de la dependencia o la consolidación de prácticas ineficientes para la intervención que sean cada vez más difíciles de revertir.

Referencias

- Aedo, C. (2005). *Evaluación del impacto*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/3LUn3Y9>
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Plan de Desarrollo Decenal de Economía Social y Solidaria: Municipio de Medellín 2016-2025*. Secretaría de Desarrollo Económico y CISP. <https://bit.ly/37sZOX0>
- Alcaldía de Medellín. (2017). *Política Pública de Envejecimiento y Vejez: Plan Gerontológico 2017-2027*. Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. <https://bit.ly/3KeWRGV>
- Angrist, J., & Pischke, J.-S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press.
- Beck, N. (2008). Time-Series Cross-Section Methods. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 475-492). Oxford University Press.
- Bennett, A. (2008). Process Tracing: A Bayesian Perspective. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 702-720). Oxford University Press.
- Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., & Weimer, D. (2018). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Cambridge University Press.
- Box-Steffensmeier, J., Freeman, J., Hott, M., & Pevehouse, J. (2014). *Time Series Analysis for the Social Sciences*. Cambridge University Press.
- Brady, H. (2008). Causation and Explanation in Social Science. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 217-269). Oxford University Press.
- Brady, H., & Collier, D. (Eds.). (2010). *Rethinking Social Inquiry*. Rowman & Littlefield.
- Concejo de Medellín. (2011, noviembre 18). *Acuerdo 41 de 2011: "Por medio del cual se adopta la política pública para la economía social y solidaria en el Municipio de Medellín"*. Gaceta Oficial N.º 3968. <https://bit.ly/3wnIVH0>
- Concejo de Medellín. (2011). *Proyecto de Acuerdo 356 de 2011: Por medio del cual se adoptan lineamientos generales de política pública en economía solidaria para el Municipio de Medellín*. No disponible en la internet.

Concejo de Medellín. (2014). *Acuerdo 19 de 2014: “Por el cual se actualiza y adopta la Política Pública de Juventud de Medellín”*. [Alcaldía de Medellín]. <https://bit.ly/3D6Ez8C>

Concejo de Medellín. (2015, diciembre 14). *Acuerdo 56 de 2015: “Por medio del cual se adopta la Política Pública para la Población Afrodescendiente en el Municipio de Medellín y se deroga el Acuerdo 11 de 2006”*. Gaceta Oficial N.º 4356. <https://bit.ly/36BM3Vu>

Concejo de Medellín. (2017, febrero 21). *Acuerdo 24 de 2017: “Por el cual se modifica el Acuerdo 41 de 2011 ‘Por medio del cual se adopta la Política Pública para la economía social y solidaria en el Municipio de Medellín’”*. No disponible en la internet.

Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill.

Cunningham, S. (2021). *Causal Inference: The Mixtape*. Yale University Press.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2008). *Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-costos del Programa*. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. <https://bit.ly/3L3Ncns>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. <https://bit.ly/372udeg>

Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Pearson Prentice Hall.

Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall.

Fearon, J., & Laitin, D. (2008). Integrating Qualitative and Quantitative Methods. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 756-777). Oxford University Press.

Gerber, A., & Green, D. (2008). Field Experiments and Natural Experiments. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 357-383). Oxford University Press.

Gerring, J. (2008). Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 645-683). Oxford University Press.

- Gertler, P. J. (2017). Inferencia causal y contrafactuales. En P. J. Gertler, S. Martínez, P. Premand, L. B. Rawlings y C. M. J. Vermeersch, *La evaluación de impacto en la práctica* (2.^a ed., pp. 53-69). Banco Mundial. <https://bit.ly/3GDPBUD>
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Mundial. <https://bit.ly/3GDPBUD>
- Hacker, J. (2002). *The Divided Welfare State*. Cambridge University Press.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies*. Routledge.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. <https://bit.ly/3NL8W8U>
- Khandker, S., Koolwal, G., & Samad, H. (2010). *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*. World Bank.
- MacRae, D., & Wilde, J. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. University Press of America.
- Marier, P. (2013). Policy feedback and learning. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 401-414). Routledge.
- Martin, A. (2008). Bayesian Analysis. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 494-511). Oxford University Press.
- Mayntz, R. (1983). The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge for Policy Analysis. *Policy and Politics*, 11(2), 123-143. <https://doi.org/10.1332/030557383782718779>
- Morton, R., & Williams, K. (2008). Experimentation in Political Science. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 339-355). Oxford University Press.
- Parkhurts, J. (2017). *The Politics of Evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routedge.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México.

- Peña, X. y Bernal, R. (2011). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Universidad de los Andes.
- Pevehouse, J., & Brozek, J. (2008). Time-series Analysis. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 456-473). Oxford University Press.
- Radaelli, C. (2009). Measuring policy learning: Regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1145-1164. <https://doi.org/10.1080/13501760903332647>
- Rathbun, B. (2008). Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 685-700). Oxford University Press.
- Richardson, L. (2017). Participatory evaluation. En B. Greve (Ed.), *Handbook of Social Policy Evaluation* (pp. 119-138). Edward Elgar Publishing.
- Shah, A. (2020). *Policy, Program and Project Evaluation. A Toolkit for Economic Analysis in a Changing World*. Palgrave Macmillan.
- Smith, K. (2008). Economic Techniques. En M. Moran, M. Rein & R. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 729-743). Oxford University Press.
- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*, 4(1), 5-23. <https://bit.ly/3jSRxy6>
- Universidad de los Andes e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2017). *Impactos de la estrategia “De Cero a Siempre” sobre el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia*. <https://bit.ly/3MnNar3>
- Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Instituto Nacional de Servicios Sociales [España].
- Vedung, E. (2006). Evaluation Research. En G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy* (pp. 397-416). Sage.
- Vedung, E. (2013). Six models of evaluation. En E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 387-400). Routledge.

- Vedung, E. (2020). Policy Evaluation. En D. Berg-Schlosser, B. Badie & L. Morlino (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Science* (pp. 1080-1104). Sage.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2004). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (4.^a ed.). Pearson Prentice Hall.
- Wildavsky, A. (2018). *The art and craft of policy analysis*. Palgrave Macmillan.

Problema público

Agenda gubernamental: Es el proceso mediante el cual se priorizan los problemas de la agenda pública para su consideración activa por parte de los responsables de la toma de decisiones.

Agenda pública: Se refiere al proceso mediante el cual algunos de los problemas definidos adquieren atención pública, pero no implica una solución particular.

Causalidad del problema: Para intervenir efectivamente los problemas públicos es indispensable contar con una teoría de causalidad, es decir, establecer los factores y las dinámicas por los que los problemas emergen. Esta causalidad incide de manera directa en el resultado de la intervención.

Definición del problema: Hace referencia a un proceso político y subjetivo en el cual entran en juego los valores, las creencias y los intereses de los actores involucrados, pues esto determinará la naturaleza del resultado final de la política.

Estructuración del problema: Es el proceso intelectual que le da forma a la definición del problema. Se trata de caracterizarlo ordenada y lógicamente, de tal manera que los hacedores de política tengan ideas claras para encauzarlo de una forma efectiva.

Evidencia del problema: Se trata de la evidencia cuantitativa y cualitativa que permite sustentar la relevancia del problema definido. Esta puede provenir de encuestas, datos oficiales, información académica, etcétera, que sea útil para entender las dimensiones, magnitudes y causas de la problemática a intervenir.

Problema público: Un problema de política puede entenderse como una situación de interés público, una necesidad, un valor o una oportunidad de mejora que es susceptible de intervención gubernamental.

Publicar: Hace referencia a aquellas acciones que permiten que un asunto del ámbito privado sea encauzado en la esfera pública; esto implica que las acciones o inacciones del gobierno tendrán efectos colectivos (para la ciudadanía) y coercitivos (para el control de comportamientos).

Stakeholders: Son los grupos de interés involucrados en la toma de decisiones durante la formulación de las políticas públicas. Son actores por fuera y dentro del gobierno que pueden afectar o ser afectados en el marco de la toma de decisiones.

Objetivos y metas

Coherencia interna: Este principio implica la presencia de una teoría causal en la que exista consistencia lógica y articulación entre el problema, las alternativas y los objetivos y las metas planteados.

Metas: Las metas son los planteamientos a futuro que permitirán la medición de resultados para llevar a cabo el proceso de realimentación a la gestión de la política por medio del seguimiento. Pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, y van acompañadas de una línea de base para el futuro levantamiento de indicadores que permitirán evaluar la política pública.

Objetivos: Son aquellos planteamientos en los que se consignan los fines esperados de la política pública, tanto el general como los específicos. Se trata de postulados a futuro que inician con un verbo en infinitivo, por lo cual son más amplios y generales que las metas.

Procedimiento de medición: Con este elemento se pretende que los objetivos y las metas que se diseñen para la política sean cuantificables o cualificables, con el fin de evidenciar y monitorear su desempeño en el futuro. Para esto se habla de la necesidad de una línea de base y del establecimiento de indicadores de producto y de resultado.

Alternativas de solución

Alternativas de solución: Son “acciones que buscan resolver una situación insatisfactoria determinada bajo criterios de concreción, es decir, con propósitos acotados y bien sustentados” (Cejudo y Michel, 2016, citados en Gallego y Lopera, 2019, p. 213).

Análisis de políticas públicas: Es un “asesoramiento orientado al cliente, relevante para la toma de decisiones públicas y basado en valores sociales”¹ (Weimer & Vining, 2011, p. 24).

Formulación de políticas públicas: Es el “proceso de identificación y tratamiento de las posibles soluciones a los problemas políticos o, dicho de otro modo, de exploración de las diversas opciones o alternativas disponibles para tratar un problema”² (Benson *et al.*, 2015, p. 4).

Instrumentos: Son las herramientas que los gobiernos utilizan para aplicar las decisiones públicas y que buscan la modificación del comportamiento de individuos o grupos.

Participación ciudadana

Incidencia: Capacidad efectiva de tener influencia en decisiones de estructuras sociales o decisiones gubernamentales en un proceso en el cual “distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velásquez y González, 2004, citados en Canto, 2008, p. 11).

Participación: Es “el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas. Es decir, el concepto de ‘participación ciudadana’ incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. Es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia” (Díaz Aldret, 2017, p. 343).

Participación ciudadana: hace referencia a “los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir [...] en las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre Estado y sociedad” (Restrepo, 1997, p. 1).

¹ Traducción de “client-oriented advice relevant to public decisions and informed by social values” (Weimer & Vining, 2011, p. 24).

² Traducción de “a process of identifying and addressing possible solutions to policy problems or, to put it another way, exploring the various options or alternatives available for addressing a problem” (Benson *et al.*, 2015, p. 4).

Implementación

Bottom up: Enfoque de políticas públicas según el cual lo más relevante es la participación de los burócratas de calle en las decisiones públicas.

Implementación: Corresponde a la etapa en el proceso de la política pública donde se materializa lo diseñado desde las instituciones, los roles y las actividades involucradas.

Marco de referencia: Reporte de conductas anteriores utilizadas como mecanismo de aprendizaje para comprender el proceso de una determinada política pública. Tiene como objetivo prevenir y anticipar las fallas de diseño.

Redes de implementación: Conjunto de actores de la comunidad y del sector privado que participan en la implementación de la política pública.

Top down: Enfoque de políticas públicas según el cual lo más relevante es la participación de los burócratas de alto nivel y la toma de decisiones ejecutivas en las decisiones públicas.

Transversalización: Señala el trabajo de una política pública en diferentes niveles y dependencias, definiendo las metas y acciones concretas para cada área involucrada.

Seguimiento

Actividades: Son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se crea valor al utilizar los insumos, lo que da lugar a un producto determinado (DNP, 2014).

Indicador: Se refiere a una expresión cuantitativa o cualitativa por medio de la cual se describen características, comportamientos o fenómenos que permiten medir elementos de la realidad (DANE, 2012).

Insumos: Son los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Estos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etcétera (DNP, 2014).

Línea de base: Es un conjunto de indicadores estratégicos que evidencian un diagnóstico inicial de la situación que se piensa modificar. La línea de base sirve como marco de referencia para medir los avances de los indicadores durante el desarrollo de una política, plan, programa o proyecto (DANE, 2012; DNP, 2014).

Modelo: Es la elaboración y explicación de una relación entre una variable dependiente y una independiente, que permite dar una explicación acerca de un determinado fenómeno.

Productos: Son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos mediante la ejecución de las actividades (DNP, 2014).

Resultados: Son los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por esta. Los efectos pueden ser intencionales o no y atribuibles o no a la intervención pública (DNP, 2014).

Evaluación

Aprendizaje de la evaluación: Proceso de actualización constante de creencias sobre elementos constitutivos de la política como, por ejemplo, el conocimiento que sustenta a la intervención escogida en el marco de las alternativas de solución disponibles.

Diseño de la evaluación: Conjunto de parámetros por medio de los cuales una política pública establece el diseño de su evaluación.

Efecto Potemkin: Situación ficticia cuya función es servir de fachada para ocultar la deficiente intervención que se llevó a cabo sobre un problema público y hacer creer a los grupos de interés que fue exitosa.

Estructuración del diseño de la evaluación: Conjunto de parámetros mediante los cuales una política pública establece el diseño de su evaluación.

Evaluación de costo-eficiencia: Tipo de evaluación dirigida a valorar el mérito de la intervención a partir de los costos surtidos y de la eficiencia obtenida sobre los efectos generados.

Evaluación de impacto: Su finalidad es determinar si una política pública produjo los efectos deseados en el marco de sus objetivos y metas, y si estos son o no atribuibles de forma causal a la implementación de la política pública.

Evaluación de políticas públicas: Proceso de análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos que ha tenido una política pública sobre el problema público a intervenir, ello en relación con los objetivos y metas trazados desde su etapa de formulación (Parsons, 2009; Jaime *et al.*, 2013). En concreto, se trata de la valoración sobre el mérito alcanzado por una

intervención gubernamental, tanto sobre el proceso realizado cuanto en el impacto obtenido.

Evaluación de resultados: Tipo de evaluación dirigida a valorar el mérito de la intervención sobre los resultados obtenidos en relación con los objetivos y las metas de la política pública.

Evaluación endoformativa: Su objetivo es informar a los propios actores de una política para que estos puedan modificar sus acciones para mejorar y transformar dicha política (Roth, 2017).

Evaluación ex ante: Consiste en el conjunto de análisis y estudios técnicos necesarios para la puesta en marcha de una política pública en términos de identificar las condiciones de factibilidad para su diseño e implementación.

Evaluación formativa ex durante: Tipo de evaluación efectuada mientras la intervención se está llevando a cabo. Esta sirve para dar realimentación y ajustar elementos de la intervención.

Evaluación ex post: Es el tipo de evaluación que se hace al finalizar la intervención. Esta sirve para respaldar la evaluación de impacto o de costo-eficiencia, con el fin de enfocar el ejercicio sobre los efectos causales obtenidos tras la intervención.

Evaluación externa: Tipo de evaluación que lleva a cabo un externo con carácter de experto y conocimiento técnico.

Evaluación interna: Tipo de evaluación realizada por el responsable de formular e implementar la política pública.

Evaluación mixta: Tipo de evaluación a cargo de un equipo conformado por el responsable de formular e implementar la política, y por un externo con carácter de experto que posee un conocimiento técnico.

Evaluación plural: Tipo de evaluación en la cual se considera necesaria la información empírica de las políticas públicas para los procesos de evaluación; en contraste debe adoptar los valores, las creencias y los contextos aceptando la coexistencia de un conjunto de sistemas de valores en una sociedad (Subirats, 1995).

Evaluación recapitulativa: Su finalidad es informar al público en general, o a actores externos sobre una política en particular, con el fin de orientar los procesos de toma de decisiones frente a la continuidad de una iniciativa (Roth, 2017).

Metodología de la evaluación: Conjunto de herramientas y técnicas científicas que permiten llevar a cabo el tipo de evaluación escogida.

Realimentación de la evaluación: Proceso de fortalecimiento de la importancia y el valor sobre las decisiones tomadas en la intervención, lo que aumenta significativamente el costo de revertir la decisión sobre la intervención.

Tipo de evaluación: Selección explícita de la evaluación que será utilizada para valorar el mérito de la intervención.

Referencias

- Benson, D., Jordan, A., Rayner, T., & Turnpenny, J. R. (2015). The tools of policy formulation: an introduction. En A. Jordan & J. R. Turnpenny (Eds.), *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects* (pp. 3-29). Edward Elgar Publishing.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. <https://bit.ly/3uqK0QK>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE]. (2012). *Línea base de indicadores: Estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial*. DANE.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. <https://bit.ly/3qFBxTU>
- Gallego, L. y Lopera, C. (2019). La construcción de objetivos y metas de política pública: un análisis de la complejidad del proceso y sus actores intervinientes. En L. Álvarez Ossa, L. Gallego, A. Olaya y S. Leyva (Eds.), *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 213-239). Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso.
- Restrepo Botero, D. (1997). Relaciones Estado–sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *CLAD Reforma y Democracia*, (7), 1-16. <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/indalecio.pdf>
- Roth Deubel, A.-N. (2017). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (12.ª ed.). Aurora.
- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*, 4(1), 5-23. <https://bit.ly/3jSRxy6>
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (5.ª ed.). Pearson Prentice Hall.

Anexo

Rúbrica completa del MADPP

Fase	Criterios	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Problema público	Definición	Define explícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Es posible inferir implícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Se habla de una situación problemática vaga y general que podría intervenir.	Se formula un decálogo de buenas intenciones para la ciudad, pero no se establece un problema público.
	Uso de evidencia	El problema se sustenta en evidencia empírica y fuentes primarias enfocadas en la política específica.	El problema se sustenta en evidencia empírica de fuentes oficiales y secundarias.	El problema se sustenta en algún tipo de evidencia aleatoria y desconectada.	El problema se sustenta en anécdotas, supuestos y lugares comunes.
	Causalidad	Establece unas relaciones explícitas de causalidad entre $x \rightarrow y$.	Es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre $x \rightarrow y$.	Existen indicios sobre relaciones de causalidad sin ninguna profundidad.	El problema no establece relaciones de causalidad porque no diferencia entre causas (para intervenir) y efectos (para solucionar).
	Estructuración	El problema está estructurado en términos de fallos de Estado, mercado, redes o familia.	Es posible inferir alguno de los fallos de Estado, mercado, redes o familia en la estructuración del problema.	El problema se estructura en términos de una diferencia entre la situación indeseable (ser) y la situación deseable (deber ser).	El problema no está estructurado de ninguna manera, lo que dificulta la construcción de alternativas de solución.

Fase	Criterios	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Objetivos y metas	Identificación	Establece de manera clara y explícita los objetivos y las metas que la política persigue.	Es posible inferir de manera general los objetivos y las metas que la política persigue.	Los objetivos y las metas no tienen claridad ni relación, pertenecen sobre todo al plano de la abstracción.	La política no establece objetivos ni metas. No existe posibilidad de realizar seguimiento y evaluación.
	Coherencia interna	Los objetivos y las metas son coherentes con el problema público estructurado.	Es posible inferir alguna relación entre el problema público y los objetivos y las metas planteados.	Los objetivos y las metas se plantean de una manera tan amplia y general que son aplicables a cualquier problema público.	No existe ninguna relación entre los objetivos y las metas planteadas y el problema público.
	Medición	Los objetivos y las metas son cuantificables y cualificables. Actualmente existen indicadores de ciudad para hacerlo.	Los objetivos y las metas son cuantificables y cualificables, pero no existen indicadores de ciudad para hacerlo.	Se utilizan verbos comodines, acomodados, que algunas veces son susceptibles de medición y a veces no.	Los objetivos y las metas son vagos o ambiguos, e imposibles de medir en el tiempo.
Alternativas de solución	Identificación	Se presentan las alternativas de solución consideradas y se orientan a modificar las condiciones causales del problema público.	Se presentan las alternativas de solución consideradas, pero no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.	Se presentan solo las alternativas de solución escogidas y no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.	No se presentan alternativas de solución.

Fase	Criterios	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Alternativas de solución	Contrastación	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución y en coherencia con las relaciones causales del problema.	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados, pero sin coherencia con las relaciones causales del problema.	Se expone de manera ambigua la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados.	No se expone la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados.
	Uso de evidencia	Las alternativas de solución se escogieron sobre la base de estadísticas actualizadas, documentos e informantes calificados que produjeron evidencia de la relación causal de los problemas públicos.	Las alternativas de solución se escogieron con el uso de estadísticas actualizadas y documentos e informantes de contextos diferentes al de la aplicación de la política pública.	Las alternativas de solución se escogieron con el uso de estadísticas desactualizadas y documentos e informantes de contextos diferentes al de la aplicación de la política pública.	Las alternativas de solución se escogieron sin el uso de estadísticas, documentos e informantes calificados con evidencias de la relación causal de los problemas públicos, y solo se tuvo en cuenta la percepción de la secretaría y del equipo técnico.
	Especificidad	Especifica claramente los instrumentos de intervención a utilizar.	Especifica claramente algunos de los instrumentos de intervención a utilizar.	Menciona circunstan- tancial y vagamente algunos de los instrumentos de intervención a utilizar.	No hace ninguna men- ción sobre los instru- mentos de intervención a utilizar.

Fase	Criterios	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Participación ciudadana	Existencia de participación ciudadana	La ciudadanía asiste de manera constante a escenarios de participación.	La ciudadanía asiste de manera esporádica a escenarios de participación.	La ciudadanía no asiste a los escenarios de participación.	No existen escenarios de participación ciudadana.
	Ciudadanía estructurada	La participación de la ciudadanía se da por medio de varias organizaciones estructuradas de la sociedad civil (pluralismo).	La participación de la ciudadanía se da por medio de una sola organización estructurada de la sociedad civil con el acompañamiento de individuos interesados.	La participación de la ciudadanía se hace por medio de una participación inconstante y esporádica de organizaciones de la sociedad civil.	La participación ciudadana se da de forma individual, inconstante y esporádica.
	Propuesta de instancias de participación estructuradas	La participación ciudadana se propone en instancias estructuradas y frecuentes, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias semiestructuradas o esporádicas, donde hay ambigüedad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias desestructuradas, sin claridad respecto a las funciones de los actores involucrados, a la metodología definida para las sesiones y a los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias desestructuradas, sin claridad respecto a las funciones de los actores involucrados, a la metodología definida para las sesiones y a los objetivos que persiguen.

Fase	Criterios	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Implementación	Mapeo hacia adelante	Estructura explícitamente la cadena de implementación de la política, estableciendo las reglas y los medios administrativos para poder llevar a cabo los objetivos de la política.	Es posible inferir implícitamente algunas de las reglas y los medios administrativos para poder implementar los objetivos de la política.	Se habla de una implementación de manera vaga y general.	Política pública desconectada que no considera ni las reglas ni los medios de implementación.
	Mapeo desde atrás	Considera específicamente las competencias, capacidades e intereses de las instituciones que implementarán la política y detallan asuntos como la contratación (directa o indirecta).	Es posible inferir implícitamente algunos aspectos y retos de las instituciones que implementarán la política o se detallan algunos asuntos relativos a la implementación de cada ítem de forma específica.	Considera a las instituciones que la implementarán de manera vaga y general o menciona la manera de llegar al territorio, pero sin entrar en detalles.	No considera las capacidades ni otros elementos de las instituciones que implementarán la política.
	Transversalización	Se transversalizan adecuadamente las múltiples metas y acciones para cada área involucrada. Se definen claramente las múltiples herramientas de transversalización (mainstreaming) para acercar las metas de la política con las de cada área.	Se habla sobre la importancia de definir metas y acciones para cada área involucrada. Se señalan algunas.	Se habla de la necesidad de la transversalización, pero sin especificar los detalles.	No detalla asuntos de ningún tipo respecto de la transversalización y solo escasamente brinda lineamientos sobre la implementación.

Fase	Criterios	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Implementación	Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector	Define estrategias claras para la gestión de la externalización con el tercer sector y el mercado. Diseña equipos adecuados para asumir los costos de transacción, sin ocasionar retrasos y para disminuir el oportunismo de los terceros por las asimetrías de información.	Contempla consideraciones para la externalización con actores del tercer sector y el sector privado, aunque no de manera clara y ordenada.	Menciona la necesidad de externalizar la implementación con actores del tercer sector y el mercado, sin hacer ninguna precisión al respecto.	No contempla herramientas para gestionar la externalización con actores del tercer sector ni del mercado.
	Seguimiento a la implementación de la política pública	Establece claramente un modelo de seguimiento para la implementación de la política pública.	Tiene un modelo de seguimiento para la implementación de la política poco estructurado.	Establece un seguimiento para la implementación de la política vago y desconectado.	La política no establece seguimiento a la implementación.
Seguimiento	Seguimiento a los objetivos y las metas	Establece claramente un modelo de seguimiento a los objetivos y las metas de la política.	Tiene un modelo de seguimiento a los objetivos y las metas de la política poco estructurado.	Establece un seguimiento a los objetivos y las metas de la política poco estructurado.	La política no establece seguimiento a los objetivos y las metas.
	Metodología	Establece claramente un diseño metodológico de acuerdo con el tipo de seguimiento propuesto.	Cuenta con un diseño metodológico poco estructurado para realizar el seguimiento.	Tiene un diseño metodológico vago y desconectado del tipo de seguimiento propuesto.	El seguimiento no tiene un diseño metodológico.

Fase	Criterios	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Seguimiento	Línea de base	Establece una línea de base clara para los objetivos del seguimiento.	Establece una línea de base poco estructurada para los objetivos del seguimiento.	Establece una línea de base inadecuada para los objetivos del seguimiento.	El seguimiento no cuenta con una línea de base.
	Medición	Establece un sistema de indicadores claro para los objetivos del seguimiento.	Cuenta con indicadores poco estructurados para los objetivos del seguimiento.	Los indicadores son inadecuados para los objetivos del seguimiento.	El seguimiento no cuenta con un sistema de indicadores.
Evaluación	Diseño de la evaluación	Diseña de forma explícita la evaluación de la política pública con criterios claros sobre su estructuración, tipo, método y ruta de realización y aprendizaje.	Es posible inferir implícitamente el diseño de la evaluación de la política.	Existen algunos elementos vagos y desconectados para la evaluación.	La política no cuenta con un diseño de evaluación, por lo que es imposible evaluarla con base en los criterios que se formularon.
	Tipo de evaluación	El tipo de evaluación propuesta se encuentra relacionado con los objetivos y las metas de la política.	El tipo de evaluación propuesta se encuentra débilmente relacionado con los objetivos y las metas de la política.	El tipo de evaluación propuesta no se encuentra relacionado con los objetivos y las metas de la política.	La evaluación de la política no conduce a establecer sus efectos en el problema público.
	Metodología	Establece claramente un diseño metodológico acorde con el tipo de evaluación.	El diseño metodológico está poco estructurado para realizar el seguimiento y la evaluación.	El diseño metodológico es vago y desconectado del tipo de evaluación propuesta.	La evaluación carece de diseño metodológico.

Fase	Evaluación	Criterios	Realimentación y aprendizaje	Óptimo (4.0)	La política establece unos criterios claros para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	Considerable (3.0 / 3.9)	Se identifican implícitamente unos criterios para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	Básico (2.0 / 3.0)	La política cuenta con unos criterios varios para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.	Insuficiente (1.0 / 2.0)	No se establecen criterios para la realimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas.
------	------------	-----------	------------------------------	-----------------	--	-----------------------------	---	-----------------------	---	--------------------------	---

Sobre los autores

Santiago Leyva

Doctor en Administración (Gobernanza Pública) de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Magíster en Cambio Organizacional de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Administrador de negocios de la Universidad EAFIT. Sus temas de interés incluyen las reformas a la administración pública, las relaciones intergubernamentales en el orden nacional (descentralización), los temas de desarrollo disciplinar de la Ciencia Política y el desarrollo de la filantropía empresarial. Actualmente se desempeña como Profesor Titular de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno, y como director del grupo de investigación Gobierno, Política y Políticas Públicas.

Andrés Olaya

Politólogo de la Universidad de Antioquia y magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Sus intereses de investigación y consultoría incluyen la administración y gestión pública, teoría de la construcción del Estado, economía política (centrada en la política social) y el análisis de las políticas públicas. En estas mismas áreas, se ha desempeñado como profesor en la Universidad de Antioquía, la Universidad EAFIT y la Universidad del Norte.

Juan Aristizábal

Politólogo y especialista en Comunicación Política de la Universidad EAFIT, y magíster en Política Comparada de la University of Essex. En la actualidad es Jefe del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y docente del pregrado en Ciencias Políticas.

Andrea Echavarría

Politóloga de la Universidad EAFIT con énfasis en gobierno y políticas públicas. Se ha desempeñado como analista de investigación en análisis y diseño de políticas públicas, especialmente en temas de equidad de género y asuntos de desarrollo social, confianza y acción colectiva en comunidades mineras. En el sector académico se desempeña como analista de investigación en el proyecto de equidad de género en el sector empresarial antioqueño, y en el sector público realiza el acompañamiento técnico para la consolidación de la gestión del conocimiento en la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín.

Daniela Roldán-Restrepo

Socióloga de la Universidad de Antioquia. Sus áreas de estudio e interés profesional están relacionadas con los estudios de género e interseccionalidad; la salud y los derechos sexuales y reproductivos; las políticas públicas y la desigualdad. Ha trabajado como consultora de género, de políticas públicas y como investigadora.

Diana Paola Rojas

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, especialista en Evaluación Socioeconómica de Proyectos de la Universidad de Antioquia y politóloga de esta misma institución. Docente e investigadora con experiencia en diseño, implementación, análisis y monitoreo de políticas públicas y proyectos, en áreas como la planeación territorial, la seguridad y convivencia ciudadana, movilidad, equidad de género, administración pública y desarrollo territorial.

Juan David Montoya

Politólogo y magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado como consultor en proyectos de investigación aplicada en temas de políticas públicas, planeación urbano-regional, seguridad y fortalecimiento institucional en el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Actualmente es responsable del Área de Desarrollo y Equidad Territorial en Proantioquia.

Laura Gallego

Politóloga, magíster en Administración, magíster en Gobierno y Políticas Públicas, y magíster en Economía aplicada de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado como coordinadora de proyectos del Plan Integral para el Desarrollo de Urabá de la Gobernación de Antioquia, jefa del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, y directora de Desarrollo Económico y Social en Proantioquia. Actualmente es vicepresidente ejecutiva de Proantioquia.

Laura Toro

Politóloga de la Universidad EAFIT y magíster en Filosofía y Políticas Públicas por London School of Economics and Political Science. Tiene como temas de trabajo el diseño y evaluación de políticas públicas, la administración de proyectos sociales y la creación de soluciones para necesidades sociales específicas y la optimización de procesos existentes.

Luis Fernando Agudelo

Magíster en Gerencia Pública de la UNPSJB (Argentina) y doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es director de Medellín Cómo Vamos. Sus intereses se encaminan hacia la concepción de las políticas públicas desde la perspectiva de las capacidades de la administración pública y la acción colectiva.

Natalia Garay

Administradora pública y especialista en Finanzas Públicas de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Con experiencia en control político, temas organizacionales del sector público, incidencia, implementación y análisis de políticas públicas, docencia e investigación. Actualmente es profesional senior en el programa Medellín Cómo Vamos.



Esta obra se publicó en formato digital en
Medellín, agosto de 2022, tercer año de la peste
Fuente: Caslon 540 normal, *Caslon 540 italic*

En este libro se presenta un nuevo modelo metodológico para mejorar el análisis y el diseño de las políticas públicas. En términos generales, dos palabras clave orientan su desarrollo, a saber: el diseño de políticas (*Policy Design*). Ambas configuran un concepto que permite reunir lo que en realidad es un conjunto de procesos separados en la literatura sobre las políticas públicas. Este concepto, además, permite ver desde un solo lente la estructuración de los problemas públicos, la búsqueda de soluciones o instrumentos, el estudio de la viabilidad política de las alternativas de solución, la implementación de dichos instrumentos y la realización del seguimiento y la evaluación, dejando claro que todos estos pasos comparten una unidad común. Sin embargo, no solo se ofrece el instrumento del MADPP, sino también su aplicación a sesenta y cinco políticas públicas de la Alcaldía de Medellín (2000-2018), un esfuerzo con el sector público que logra establecer una metodología de trabajo y de sinergias entre la universidad y el Estado.

ISBN 978-958-720-774-3

