

## 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).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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 metas<sup>2</sup>

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).

<sup>2</sup> 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*<sup>3</sup> 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 política<sup>4</sup> 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

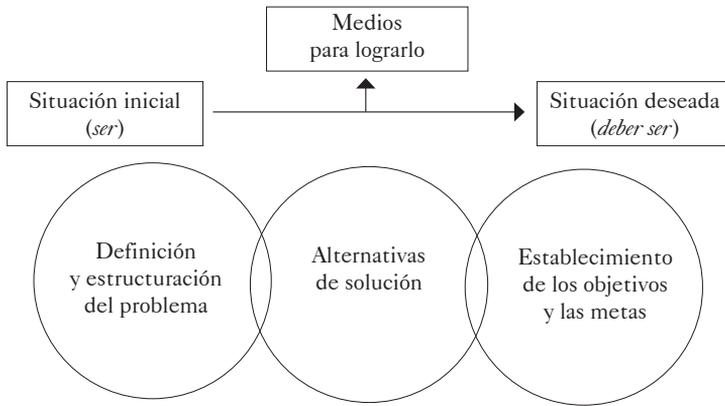
Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

## 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.<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Debe decirse, entonces, que la medición cuantitativa es solo

---

<sup>6</sup> 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).

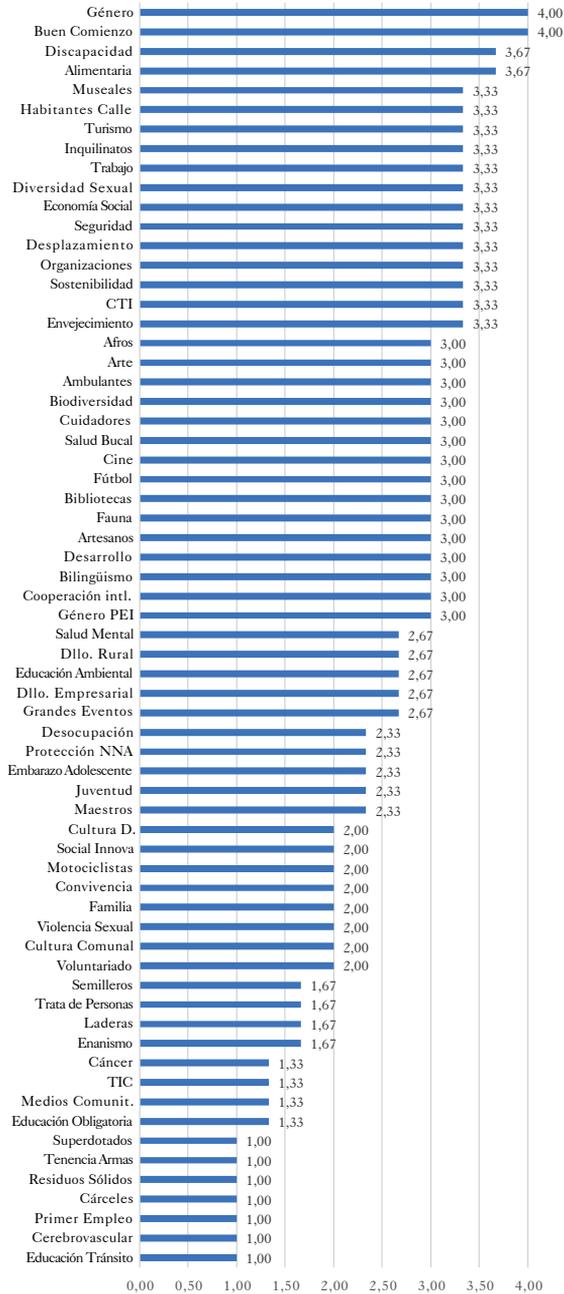
## Diagnóstico del diseño de objetivos y metas en las políticas públicas de Medellín

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.

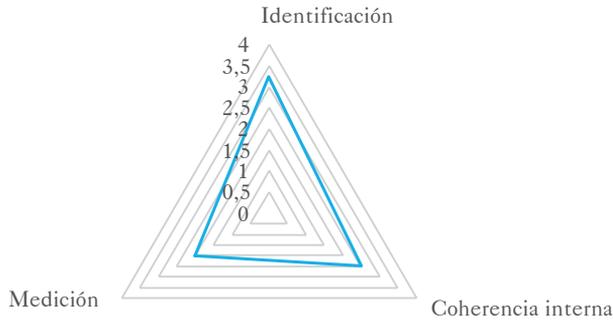
Ahora bien, en el gráfico 3.3 se puede observar el promedio discriminado de esta fase con sus tres criterios correspondientes. La importancia de tener en cuenta esto se debe a que, como ya se mencionó, la fase en general obtiene una buena calificación, pero al discriminarla por criterios se evidencia 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.