

# 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](mailto: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