

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.

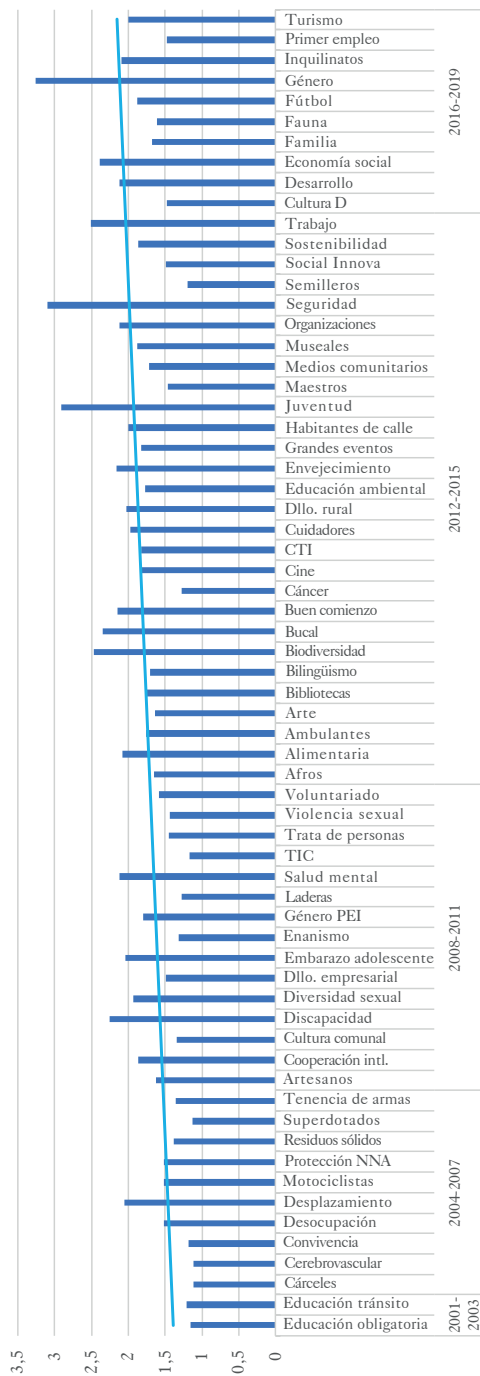
Ahora bien, con el propósito de presentarle la información al lector de una manera ordenada y práctica, cada capítulo del libro cuenta con dos secciones: la primera está orientada a brindar claridad conceptual

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.

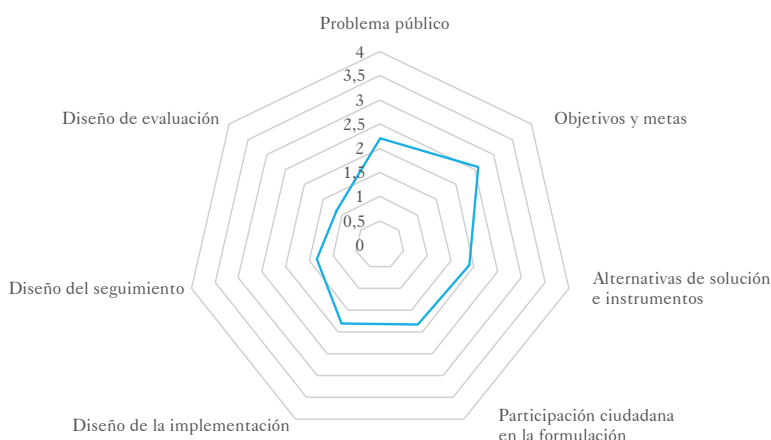
Gráfico 1.1 Promedio de calificaciones 2001-2019



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>

