

# El diseño y la gestión del portafolio de políticas públicas: el caso de la Gobernación de Antioquia

Editores académicos  
Santiago Leyva Botero  
Diana Mesa Correa

UNIVERSIDAD  
**EAFIT**

**Valor Público**  
Centro de estudios e incidencia



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



UNIDOS

# **El diseño y la gestión del portafolio de políticas públicas:** el caso de la Gobernación de Antioquia

Editores académicos

**Santiago Leyva**

**Diana Mesa**

UNIVERSIDAD  
**EAFIT**

**Valor Público**  
Centro de estudios e incidencia



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



UNIDOS

El diseño y la gestión del portafolio de políticas públicas: el caso de la Gobernación de Antioquia / Santiago Leyva y Diana Mesa, editores académicos; – Medellín: Universidad Eafit, 2023.

268 p.; 24 cm.

ISBN: 978-958-5145-21-4

1. Política pública. 2. Política pública - Medellín (Colombia). 3. Políticas y gobierno. I. Leyva, Santiago, edit. II. Mesa, Diana, edit.

320.6 cd 23 ed.

G393

Universidad EAFIT – Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

## El diseño y la gestión del portafolio de políticas públicas: el caso de la Gobernación de Antioquia

Primera edición: noviembre de 2023

© Santiago Leyva y Diana Mesa –Editores académicos–

© Universidad EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur - 50

<https://www.eafit.edu.co/valorpublico>

Correo electrónico: [valorpublico@eafit.edu.co](mailto:valorpublico@eafit.edu.co)

ISBN: 978-958-5145-21-4

Editores académicos: Santiago Leyva y Diana Mesa

Diseño: Hugo Vásquez Echavarría y Sara Isabel Muñoz Salazar

Imagen de carátula: Sebastián Restrepo Hincapié

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 las entidades involucradas en su edición

Editado en Medellín, Colombia

UNIVERSIDAD  
**EAFIT**

**Valor Público**  
Centro de estudios e incidencia



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



UNIDOS

# **El diseño y la gestión del portafolio de políticas públicas:** el caso de la Gobernación de Antioquia

Editores académicos

**Santiago Leyva**

**Diana Mesa**



## Agradecimientos

Gracias al equipo del OPPA por su compromiso con el mejoramiento de las Políticas Públicas de Antioquia y por toda la colaboración prestada para la escritura de este libro.

Aníbal Gaviria Correa, Gobernador de Antioquia

Claudia Andrea García Loboguerrero, Directora del Departamento Administrativo de Planeación

Claudia Milena Ramírez Mejía, Subdirectora de Planeación Institucional y Seguimiento a la Gestión

María Cecilia Pineda Agudelo, Directora de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y Políticas Públicas

### **Equipo Observatorio de Políticas Públicas**

Edy Patricia Trujillo García

Catalina Pineda Ortíz

Silvana Zapata Bedoya

Santiago Cadavid Arbeláez

Charle Augusto Londoño Henao

Olga Nathalia Manrique Arango

Marisol Urrego Arcila

Paula Andrea Muñoz Velásquez

Andrés Osorno Osorio

Federico Gutiérrez Naranjo

María Alejandra Giraldo Rojas

Glenda Liseth Triviño Ávila

Ángela María Rodríguez González

Andrés Felipe Osorio Osorio

# Índice

<b>Presentación .....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 1: El análisis del diseño de las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia.....</b>	<b>12</b>
El diseño de las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia.....	18
El portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia.....	28
La capacidad de diseño en la Gobernación de Antioquia.....	31
A manera de presentación final .....	36
Referencias .....	38
Anexo 1 .....	40
<b>Capítulo 2: La implementación y evolución del modelo de gestión de portafolio de políticas MADPP 2.0 en la Gobernación de Antioquia .....</b>	<b>42</b>
Introducción.....	43
Estado previo de las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia.....	45
La intervención de la Gobernación de Antioquia para mejorar su gestión de las políticas públicas.....	47
Cambios administrativos.....	51
Reparación del portafolio a partir del MADPP.....	58
Reflexiones sobre el uso del MADPP 2.0 para el mejoramiento del portafolio de políticas..	63
Consideraciones finales .....	64
Referencias .....	67
Anexos.....	69
Anexo 2.1 Metodología MADPP 2.0 para la gestión del portafolio.....	69
Anexo 2.2 El proceso de transformación de las políticas públicas en 2023.....	71
<b>Capítulo 3: Transformando ideas en acciones: análisis de los procedimientos estratégicos y las capacidades de política de la Gobernación de Antioquia .....</b>	<b>78</b>
Introducción.....	79
Modelo MADPP 2.0®.....	81
Análisis de los instrumentos procedimentales con el MADPP 2.0.....	83
Análisis de las capacidades de política con el MADPP 2.0.....	86
Instrumentos para la recolección de datos.....	88
Esfuerzos de la Gobernación de Antioquia por tecnificar su portafolio de políticas ...	89
Procedimientos estratégicos de políticas públicas como instrumento procedimental de política .....	91

Análisis sobre el procedimiento de formulación de políticas públicas .....	92
Reflexiones y recomendaciones sobre el procedimiento de formulación de políticas públicas .....	98
Análisis sobre el procedimiento de seguimiento de políticas públicas .....	101
Reflexiones y recomendaciones sobre el procedimiento de seguimiento de políticas públicas.....	105
Capacidades de política para el diseño eficaz de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia .....	107
Análisis de las capacidades de política .....	109
Reflexiones y recomendaciones sobre las capacidades de política de la Gobernación de Antioquia .....	114
Conclusiones .....	116
Referencias .....	119
<b>Capítulo 4: Aplicación del modelo madpp 1.0 a las políticas públicas</b>	
<b>de la Gobernación de Antioquia.....</b>	<b>122</b>
Introducción.....	123
Fase 1. El problema público: la estructuración de la intencionalidad de la intervención ...	124
Paso 1. Identificar la situación problemática a intervenir.....	126
Paso 2. Respaldar con evidencia la situación problemática .....	128
Paso 3. Identificar los factores que causan el problema .....	130
Paso 4. Estructurar de manera clara y lógica el problema público.....	132
Análisis general.....	134
Fase 2. El diseño de objetivos y metas: la ruta para estructurar la política pública.....	138
Identificación de los objetivos.....	140
Buscar la coherencia .....	142
Definir los criterios de medición en el diseño de objetivos de políticas públicas..	144
Presentación de indicadores en relación con líneas de base congruentes con los objetivos.....	145
Análisis general.....	145
Fase 3. Analizar y ponderar las opciones disponibles: la selección de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención .....	148
Identificación de las alternativas de solución .....	150
Contrastar las opciones.....	152
Usar la evidencia como soporte de la elección .....	153
Especificar las mejores alternativas de solución y los instrumentos de intervención .....	155
Análisis general.....	156
Fase 4. Participación ciudadana: la legitimación del diseño de las políticas públicas .....	159
Existencia y continuidad de la participación ciudadana .....	161
Nivel de complejidad de la red de actores que efectivamente participan.....	163



Instancias de participación	
para el diseño y la implementación .....	164
Análisis general.....	166
Fase 5. Diseño estratégico de la implementación: el despliegue efectivo	
de las políticas públicas.....	170
Mapeo hacia adelante .....	172
Mapeo desde atrás .....	175
Transversalización intragubernamental.....	177
Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector .....	179
Análisis general.....	180
Fase 6. El diseño del seguimiento de las políticas públicas: gestión de datos	
y marco de referencia integral.....	183
El seguimiento a la implementación de las políticas públicas .....	185
El seguimiento a los objetivos y las metas de las políticas públicas .....	187
La metodología para el seguimiento a las políticas públicas .....	189
Definición de la línea de base .....	190
Sistema de indicadores para la medición del seguimiento .....	192
Análisis general.....	194
Fase 7. El diseño de la evaluación: métricas y resultados como guía	
para la mejora de las políticas públicas .....	197
Estructuración .....	200
Tipo de evaluación.....	201
Metodología de la evaluación .....	203
Retroalimentación y aprendizaje.....	204
Análisis general.....	205
Referencias .....	211
<b>Capítulo 5: Las rúbricas del modelo para el análisis</b>	
<b>y diseño de políticas públicas (MADPP 1.0).....</b>	<b>222</b>
El arte de diseñar políticas públicas .....	224
El diseño de las políticas en el contexto político.....	224
Componentes del MADPP .....	226
Fase 1. Definición y estructuración del problema público.....	229
Criterios para evaluar la calidad del diseño del problema público.....	230
Fase 2. Los objetivos y las metas en el diseño de las políticas públicas .....	231
Criterios para medir la calidad del diseño de los objetivos y las metas.....	232
Fase 3. El diseño de las alternativas de solución	
y de los instrumentos de intervención pública .....	234
Criterio de identificación .....	235
Criterio de contrastación .....	236
Criterio de evidencia.....	237
Criterio de especificidad .....	237

Fase 4. La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas.....	239
Nivel de complejidad de la red de actores que efectivamente participan.....	241
Instancias de participación para el diseño y la implementación .....	242
Criterios para evaluar la calidad del diseño de la participación ciudadana .....	242
Fase 5. El diseño de la implementación de las políticas públicas .....	244
Mapeo hacia adelante .....	245
Mapeo desde atrás .....	245
La transversalización de las políticas públicas.....	246
El mercado y el tercer sector.....	247
Criterios para evaluar la calidad del diseño de la implementación.....	247
Fase 6. El diseño del seguimiento de las políticas públicas.....	249
El seguimiento a la implementación de las políticas públicas .....	249
El seguimiento a los objetivos y las metas de las políticas públicas .....	250
La metodología para el seguimiento de las políticas públicas .....	250
Criterios para evaluar la calidad del diseño del seguimiento.....	251
Fase 7. Diseño de la evaluación de las políticas públicas.....	253
Diseño general de la evaluación .....	253
Tipo de evaluación y metodología .....	254
Metodología de la evaluación .....	255
Retroalimentación y aprendizaje.....	256
Criterios para evaluar la calidad del diseño de la evaluación.....	256
Referencias .....	259
<b>Autores.....</b>	<b>266</b>

## Presentación

# Información de calidad al servicio de la gestión pública

En un mundo cada vez más complejo y dinámico, la toma de decisiones informadas se vuelve crucial para una gestión pública eficiente y efectiva, que permita mejorar la calidad de vida de quienes habitan nuestros territorios y proponga todos los escenarios para que, con oportunidad, se generen las acciones necesarias desde los gobiernos y las instituciones públicas para abordar los desafíos que traen consigo estas décadas.

La planificación estratégica, y con ello la consolidación de un marco de acción inspirados en la visión Antioquia 2040, permitió la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas de nuestro Departamento, consolidando un portafolio amplio, sensible a la realidad y a las condiciones del territorio, con la que estamos seguros de tener acceso a información confiable y relevante para potenciar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas.

Por ello, durante nuestro gobierno, unimos esfuerzos hacia el fortalecimiento de nuestro portafolio de ordenanzas de política pública, como también de la cultura del dato al interior de la Administración Departamental. Un proceso de sinergia, que sumó el capital humano y el compromiso de todas aquellas dependencias y entidades que coordinan la implementación de políticas públicas de nivel departamental. Con el conocimiento aplicado y el acompañamiento de la Universidad EAFIT y de Proantioquia, hemos hecho esta valoración de la idoneidad de éstas desde su diseño y capacidad para dar respuesta a los problemas públicos.

Esto nos llevó a cualificar la arquitectura institucional y a nuestros equipos de trabajo, en razón de la creación de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y Políticas Públicas, la implemen-

tación del programa Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia (OPPA), sumado con la creación, en nuestro Sistema Integrado de Gestión (SIG), de dos procedimientos para orientar el diseño, formulación y seguimiento de políticas públicas, los cuales suman a la mejora continua del quehacer misional de las dependencias y del ciclo de vida de las políticas públicas.

Estamos convencidos que este ejercicio será un insumo que permitirá a las administraciones dar continuidad en el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de nuevas políticas públicas y, de esa forma, atender y solucionar los problemas públicos que aún afronta nuestro Departamento y que requieren de alternativas acordes y en función de las necesidades poblacionales y territoriales del Departamento, consolidando a Antioquia como un territorio equitativo, educado, competitivo, sostenible, multicultural y en paz.

**Aníbal Gaviria Correa**

*Gobernador de Antioquia*

# Capítulo 1



## **El análisis del diseño de las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia**

*Santiago Leyva, Laura Toro y Diana Mesa*

Los problemas que aquejan a nuestra sociedad son complejos y hacen necesaria una reflexión sobre las políticas exitosas en su mitigación o solución, y de aquellas que han sido ineficientes en su tratamiento. En este sentido, la necesidad de formular políticas públicas que respondan a criterios técnicos y no a diseños ambiguos o exclusivamente políticos, se convierte en un elemento fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de las principales amenazas que afrontamos en el Departamento de Antioquia.

Con este propósito en mente, y a raíz de la formulación del Plan de Desarrollo Departamental, se creó el programa del Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia (OPPA), el cual constituye el punto de partida hacia el proceso de revisión y cualificación de las políticas públicas departamentales, que fue fortalecido con el acompañamiento técnico y metodológico del Centro de Valor Público (CVP) de la Universidad EAFIT.

De este modo, la Gobernación de Antioquia inició un camino para mejorar la calidad de sus políticas, transformando los procesos internos en varias de sus entidades administrativas, capacitando equipos, creando nuevas unidades y trabajando con el concepto del portafolio de políticas para auspiciar una intervención transformadora en la capacidad del Estado y generar valor público. Este libro da cuenta de esta gran transformación y, en tal virtud, busca codificar ese conocimiento para que se convierta en un patrimonio de la Gobernación de Antioquia que pueda continuar a lo largo de varios períodos de gobierno y sirva de modelo, a su vez, para adelantar procesos de gestión de los portafolios de políticas en otras gobernaciones y alcaldías del país.

Las políticas públicas no son nuevas para la Gobernación de Antioquia, pues desde inicios del 2000 empezaron a formularse las primeras bajo esa denominación. No obstante, han venido creciendo a un ritmo acelerado, que alcanzó su año pico en 2019, con 11 políticas. Esto impli-

ca que se han decretado muchas políticas en los 23 años rastreados, de las cuales 44 están vigentes. Este amplio portafolio cubre frentes muy variados que van desde el cuidado del medio ambiente y de la primera infancia, hasta los indígenas, la salud mental y la gestión del riesgo. En concreto, en este último período de gobierno (2020-2023) también se han formulado nuevas políticas como las de crecimiento verde; paz, no violencia y reconciliación; educación rural con enfoque diferencial; formación para maestros y maestras; vivienda; participación ciudadana, y agroindustria y producción del plátano.

Esto indica que la Gobernación empezó a preocuparse por problemas que van más allá de la ampliación de la cobertura de servicios básicos o de la planeación de producción de bienes y servicios. El auge de las políticas públicas muestra un interés por abordar problemas cada vez más complejos que requieren de una interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad para resolverlos. No obstante, este auge también es el resultado de una moda, del uso creciente del término *política pública* en los ámbitos de la sociedad, la política y el gobierno.

De hecho, a muchos problemas grandes o pequeños, importantes o superfluos, se les ha pretendido dar solución mediante la formulación de una política. En ocasiones, estas nuevas “políticas” materializadas en Ordenanzas (en el caso de la Asamblea de Antioquia) no son más que documentos muy generales que simplemente tienen como propósito mostrar “gestión”, pero que se quedan cortas en la calidad de su diseño pues carecen de un problema público, de unos instrumentos, un presupuesto y un plan de implementación. En otros casos, las políticas se formulan, pero luego quedan en el olvido ya que no se las integra al ecosistema de planeación, debido a su origen aislado, político, informal y reactivo. En consecuencia, no resulta fácil que cada vez que se formula un nuevo plan de desarrollo (en cada cuatrienio), realmente se logren integrar los objetivos y las metas de las políticas públicas con los del Plan de Desarrollo, ya sea porque no tienen líneas de base e indicadores de seguimiento, o porque quienes elaboran el plan desconocen que esas políticas existen.

Debido al auge desordenado de las políticas, en el año 2021 el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia, de manera juiciosa, consideró que era necesario transformar

la manera de diseñar y gestionar este portafolio de políticas. El reto al que responde dicho proceso es, por supuesto, mejorar la calidad del diseño de las políticas, a través del Observatorio de Políticas Públicas y de la optimización de los procesos internos. En el marco de este cambio en la estructura y orientación administrativa de la Gobernación, se empleó el Modelo para el análisis y diagnóstico de políticas públicas (MADPP®), una rúbrica del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT que ayuda a mejorar el diseño de las políticas para que logren impactar de forma eficiente y eficaz la manera como la Gobernación de Antioquia aborda los problemas públicos del territorio departamental en su esfera de influencia.

Este libro amplía el trabajo que adelantó el CVP cuando mapeó y diagnosticó 65 políticas del Distrito de Medellín (Leyva y Olaya, 2022), pues con esa misma metodología se analizaron las 40 políticas de la Gobernación de Antioquia con el fin de evaluar la calidad de su diseño. Por ello, quienes consulten este libro y quieran tener una mirada más profunda sobre el fundamento teórico de las rúbricas y las metodologías, les recomendamos leer esa fuente primero, ya que estos aspectos se presentan de manera más resumida en esta nueva publicación.<sup>1</sup>

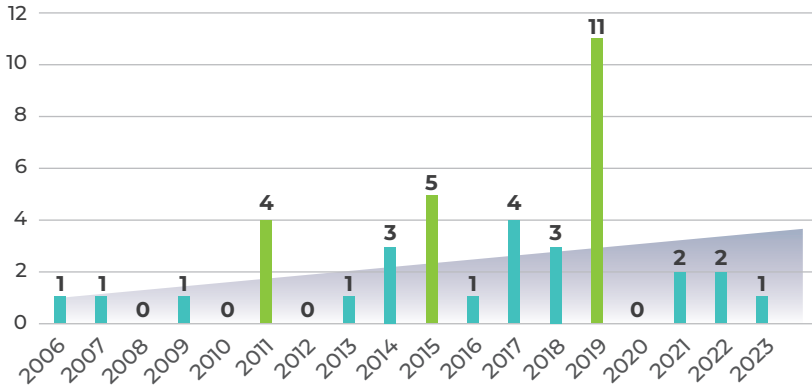
Es importante aclarar que este nuevo trabajo del CVP con la Gobernación de Antioquia no se limita a replicar la experiencia de Medellín a escala departamental. La novedad de este ejercicio conjunto consiste en que, más allá de observar el número de políticas y la calidad del diseño de manera individual, se orientó también al análisis del portafolio. De este modo, la innovación de este trabajo radica en que la unidad de análisis deja de ser cada política individual, para tomar como centro un portafolio de 40 políticas de la Gobernación de Antioquia, que es el conjunto de políticas públicas que se han producido durante estos 23 años, más aquellas que el gobierno territorial debe implementar por mandato nacional. Esta visión de conjunto nos permite entender las tendencias y los problemas de diseño que ha tenido la Gobernación de Antioquia durante seis gobiernos.

---

<sup>1</sup> El libro anterior es el *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* y se puede descargar en el repositorio de la Editorial EAFIT con el DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.



Gráfico 1.1 Número de políticas públicas vigentes por año de aprobación



Fuente: Elaboración propia, con base en el portafolio de políticas públicas del Departamento de Antioquia.

Para entender este portafolio en el contexto institucional de la Gobernación de Antioquia es crucial distinguir entre “políticas empaquetadas” y “remiendos de políticas” (Howlett & Rayner, 2013 y 2017). Las políticas empaquetadas (*policy packaging*) corresponden a las soluciones completas que empaquetan un problema público con sus causas e instrumentos de intervención, con los sistemas de seguimiento y evaluación que miden los efectos de estos instrumentos (Howlett & Rayner, 2013).

Por su parte, los “remiendos de políticas” (*policy patching*) son aquellas políticas que se formulan de una manera mucho más informal y reactiva, las cuales tienen desconexiones entre algunas de las partes y una construcción deficiente de elementos clave del diseño: por ejemplo, pueden tener una definición insuficiente de sus objetivos, carecer de problema público o de sistemas de medición. En lugar de diseñar soluciones empaquetadas, el remiendo implica que las partes de la política se ensamblan sin un criterio técnico, respondiendo a coyunturas o presiones políticas de un solo gobierno, sin preocuparse por la mirada de largo plazo o por la manera en la que ellas impactan la gestión de la situación a resolver (Howlett & Rayner, 2017).

A partir de estas categorías, como se muestra en el quinto capítulo del libro, la Gobernación de Antioquia ha venido adelantando ejercicios de reparación de las políticas públicas desde el año 2021, en vista de que gran parte del portafolio requería ser optimizado. Esto plantea el reto de

gestionar mejor el portafolio pasando de la mirada individual –una a una– a otra orientada hacia las políticas bien empaquetadas, para construir espacios de diseño de alta calidad. Gracias a la creación del OPPA en el año 2020, el Departamento Administrativo de Planeación dio inicio a la estrategia de empaquetamiento con una mirada de portafolio para tener una visión de conjunto y un proceso claro y unificado de gestión de las políticas que le confiere al OPPA un papel articulador y un rol de fijación de estándares, procedimientos y requisitos de calidad.

En este orden de ideas, más que mejorar el diseño individual de las políticas públicas con el MADPP, el camino emprendido por la Gobernación de Antioquia buscó perfeccionar el proceso general de acompañamiento al diseño de manera centralizada desde el DAP, con la creación de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas y fortaleciendo el Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia (OPPA), que está adscrito a la anterior. Así mismo, a partir del acompañamiento del CVP, estas unidades administrativas pudieron fortalecer sus procedimientos de calidad en el desarrollo de políticas, afianzar sus equipos, capacitar su personal y consolidar una red de más de cincuenta personas en las dependencias de la Gobernación, todas ellas comprometidas con el proceso de diseñar mejores políticas y optimizar las existentes. En tal virtud, este libro ilustra un proceso de transformación interna que ha logrado un cambio significativo en la cultura de las políticas públicas y en impulsar la toma de decisiones basadas en evidencia empírica.

La clave más importante de este proceso de transformación radica en entender al DAP como un espacio dotado de una alta capacidad para el diseño de políticas (*policy capacity*), es decir, eficaz en el diseño de políticas públicas de calidad (Wu *et al.*, 2015). El lente de la *policy capacity* ayuda a que el reflector pase de iluminar las políticas individuales, para enfocarse en el equipo humano del DAP y su acompañamiento a otros departamentos que son expertos en sus respectivas áreas (salud, educación, niñez, seguridad, etcétera), aunque no sean necesariamente expertos en políticas. La Dirección de Políticas Públicas de la Gobernación ha cumplido un rol fundamental en esta transformación, convirtiéndose en un espacio con una alta capacidad para diseñar políticas que pueden ser empaquetadas e implementadas de manera efectiva, lo que constituye el tercer foco de este trabajo conjunto entre la Gobernación y el CVP.

La premisa central que guio esta transformación vivida por la Gobernación de Antioquia fue la de entender que para mejorar las políticas era necesario optimizar sus espacios de diseño. Esta premisa sugiere que si el proceso de elaboración de las políticas es informal, altamente politizado y solo responde de manera reactiva a situaciones emergentes con acciones aisladas de unidades de gobierno que no se comunican entre sí, entonces es muy probable que la calidad del diseño de las políticas sea baja (Howlett, 2019).<sup>2</sup>

Trabajar en conjunto con la Gobernación de Antioquia bajo esta premisa le permitió al CVP superar su enfoque anterior. Con nuestra metodología del MADPP, no solo conseguimos mostrar el estado actual de la calidad del diseño de las políticas públicas de una entidad, sino que también, gracias a nuestro modelo expandido 2.0, pudimos identificar por qué las políticas formuladas en el pasado tuvieron ciertos problemas. En este sentido, pudimos ayudarle a la Gobernación a intervenirlos, mejorando la gestión del portafolio de políticas e interviniendo sus procesos de diseño.

Este capítulo se divide en tres apartados. En el primero, se explican los resultados de la evaluación del diseño de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia que se analizan en este libro. En el segundo, se expone el concepto del portafolio de políticas públicas y cómo se aplicó en el caso de la Gobernación de Antioquia, así como sus resultados más significativos. Por último, en el tercer apartado se trata la capacidad de diseño que se ha venido fortaleciendo en la Gobernación de Antioquia como un factor clave en el largo plazo para los procesos administrativos y de gestión de política pública dentro de la entidad gubernamental.

## El diseño de las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia

Como ya se indicó, el CVP cuenta con el instrumento del MADPP para evaluar la calidad en el diseño de las políticas públicas. Esta metodología está patentada ante la Dirección Nacional de Derechos de Autor del Minis-

---

<sup>2</sup> En ese orden de ideas, el portafolio de políticas de la Gobernación de Antioquia es la variable dependiente (es decir, el resultado), mientras que la calidad del espacio de diseño y su proceso es la variable independiente (esto es, lo que explica o produce el resultado).

terio del Interior (Modelo de la Universidad EAFIT para el análisis de políticas públicas. Registro N.º 10-874-258). Fue presentada en 2022 en una publicación académica con el título *Modelo de análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (Leyva y Olaya, 2022), y es el resultado de quince años de trabajo continuo de investigación aplicada y consultoría de la Universidad EAFIT, en diferentes administraciones y niveles de gobierno.<sup>3</sup>

Contar con un modelo de análisis facilita el proceso de toma de decisiones públicas en la medida en que define los criterios fundamentales para identificar las falencias en las diferentes etapas de las políticas públicas. Esto permite realizar posteriores reparaciones, reformulaciones o derogaciones, en aras de garantizar su efectividad. En este marco, el MADPP es el resultado de un proceso de investigación que el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT ha venido decantando y construyendo con referentes teóricos de vanguardia e investigaciones en políticas públicas sectoriales, poblacionales, departamentales, locales y nacionales. La guía práctica de llevar las diferentes dimensiones de una política a criterios que sean medibles con la asignación de cuatro niveles de desempeño –óptimo, considerable, básico e insuficiente–, facilita la visión integral del estado de cualquier política pública (Leyva y Olaya, 2022, p. 27).

Esta rúbrica facilita el análisis de asuntos fundamentales como, por ejemplo, el número de problemas públicos que una entidad gubernamental puede abordar para construir portafolios de políticas públicas manejables. También permite reparar aquellas que presentan deficiencias en dimensiones como el seguimiento y la evaluación. Estos son factores que a menudo no se consideraban o se dejaban como base normativa, sin pensar en su implementación. En esa medida, la contribución del MADPP da un paso más allá de las aportaciones de teóricos como Roth (2014) y Ordóñez-Matamoros (2013) en Colombia, pues acerca la política pública a la práctica y facilita el diseño de políticas cada vez mejores, considerando en detalle su ciclo de vida (Leyva y Olaya, 2022, p. 19).

En este sentido, la medición de las políticas públicas con el MADPP no solo sirvió de instrumento para medir la calidad de las políticas públicas vigentes, sino también de diagnóstico para formulaciones futuras. El modelo nutre tanto el trabajo al interior de las oficinas encargadas de su

---

<sup>3</sup> Véase en el Anexo 1 el inventario de los proyectos que condujeron a su desarrollo.

formulación como sus reflexiones sobre los alcances de una política pública. Incluso, permite depurar aquellas que no cumplen con los fundamentos básicos. De este modo, el MADPP se define como un instrumento para evaluar los diseños de las políticas públicas implementadas y, de ser necesario, rediseñar las ya existentes.

En 2023, el CVP llevó a cabo una revisión y calificación de la calidad del diseño de las políticas públicas vigentes de la Gobernación de Antioquia, en las siete dimensiones del modelo MADPP.<sup>4</sup> Este análisis se efectuó a partir de las políticas con sus correspondientes Ordenanzas (tabla 1.1). Cabe anotar que también se examinaron los documentos anexos enviados por el equipo de la Gobernación de Antioquia. En este sentido, el análisis de las dimensiones del MADPP se aplicó en un amplio *corpus* de documentos referidos a la política pública.

**Tabla 1.1 Políticas públicas analizadas con el MADPP en 2023**

N.º	Dependencia responsable	Número	Año	Título de la Ordenanza
1	Secretaría de Asuntos Institucionales, Paz y No Violencia	6	2006	Política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, el reconocimiento y la reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado.
2	Secretaría de Inclusión Social y Familia	10	2007	Política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrodescendientes del Departamento de Antioquia.
3	Secretaría de Productividad y Competitividad	22	2011	Política pública de ciencia, tecnología e innovación del Departamento de Antioquia.
4	Secretaría de Participación y Cultura Ciudadana	33	2011	Política pública para la acción comunal en el Departamento de Antioquia.

<sup>4</sup> Las siete dimensiones son: (1) definición y estructuración del problema público; (2) identificación y diseño de los objetivos y las metas de la política pública; (3) diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención; (4) participación ciudadana; (5) implementación; (6) seguimiento, y (7) evaluación. Cabe reiterar que estas dimensiones, con sus respectivas rúbricas, descriptores y fundamentos teóricos pueden consultarse en detalle en el libro anterior: *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, con libre acceso y descarga en el repositorio de la Editorial EAFIT: <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.

<b>5</b>	Secretaría de Inclusión Social y Familia	60	2013	Política pública Departamental de Juventud en el Departamento de Antioquia.
<b>6</b>	Secretaría de Educación	32	2014	Política pública para el acceso y permanencia a la educación terciaria de los jóvenes de los municipios del departamento de Antioquia, se crea un fondo de becas para la misma y se autorizan transferencias de recursos a la Corporación Gilberto Echeverri Mejía. (Nombre de la política modificado por la Ordenanza 10 de 2020).
<b>7</b>	Secretaría de Ambiente y Sostenibilidad	61	2014	Política pública encaminada a la protección y el bienestar de los animales en el Departamento de Antioquia.
<b>8</b>	Secretaría de Inclusión Social y Familia	9	2015	Política pública de discapacidad e inclusión social en el Departamento de Antioquia.
<b>9</b>	Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia	12	2015	Política pública para el fortalecimiento de las artes y la cultura en el Departamento de Antioquia.
<b>10</b>	Secretaría de Ambiente y Sostenibilidad	19	2015	Política pública para la adquisición, preservación y administración de los ecosistemas estratégicos del agua de Antioquia.
<b>11</b>	Secretaría de Inclusión Social y Familia	26	2015	Política pública departamental Buen Comienzo Antioquia, para el pleno desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas desde la gestación y durante su primera infancia en el Departamento de Antioquia.
<b>12</b>	Secretaría de Inclusión Social y Familia	46	2016	Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para el Departamento de Antioquia – Sistema departamental de seguridad alimentaria y nutricional.
<b>13</b>	Secretaría de Seguridad y Justicia	22	2017	Política departamental para elegir y fortalecer los jueces de paz.
<b>14</b>	Secretaría de Seguridad y Justicia	39	2017	Política pública "Antioquia libre de cultivos ilícitos" en el Departamento de Antioquia.
<b>15</b>	Secretaría de Productividad y Competitividad	61	2017	Política pública de cafés especiales (Modificatoria de la Ordenanza 15 de 2015).
<b>16</b>	Secretaría de Productividad y Competitividad	68	2017	Política pública de economía social y solidaria para Antioquia.

17	Secretaría de Suministros y Servicios	17	2018	Política pública de atención a la ciudadanía.
18	Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia	42	2018	Se fortalece el emprendimiento y se fomenta la economía creativa/economía naranja en el Departamento de Antioquia.
19	Secretaría de Ambiente y Sostenibilidad	4	2019	Política pública de Educación Ambiental de Antioquia (PPEAA).
20	Gerencia de Seguridad Vial	9	2019	Política pública de movilidad saludable, segura y sostenible en el Departamento de Antioquia.
21	Secretaría de Asuntos Institucionales, Paz y No Violencia	12	2019	Política pública integral de derechos humanos de Antioquia 2019-2034, y se crean mecanismos para su implementación.
22	Secretaría de las Mujeres	13	2019	Política pública para las mujeres de Antioquia y otras disposiciones afines (actualización) Incluye modificatoria: Ordenanza 29 de 2022. Política pública para las mujeres de Antioquia.
23	Secretaría de Educación	15	2019	Política departamental para la formación inicial de maestros y para el fortalecimiento de las escuelas normales superiores de Antioquia como polos de desarrollo educativo y pedagógico en el Departamento.
24	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	16	2019	Política pública de agricultura campesina, familiar y comunitaria en el Departamento de Antioquia.
25	Departamento Administrativo de Planeación (DAP)	17	2019	Política de antienviejecimiento en Antioquia: vivir más y mejor.
26	Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia	29	2019	Política pública para el fortalecimiento del sector audiovisual y cinematográfico del Departamento de Antioquia.
27	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	33	2019	Política pública de jóvenes rurales del Departamento de Antioquia.
28	Departamento Administrativo para la Gestión del Riesgo de Desastres (DAGRAN)	46	2019	Política pública de gestión del riesgo de desastres de Antioquia – Antioquia Resiliente–, y se modifica la organización del Sistema Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

29	Secretaría de Inclusión Social y Familia	47	2019	Política pública para el apoyo y fortalecimiento a las familias en Antioquia.
30	Secretaría de Inclusión Social y Familia	17	2021	Política pública de envejecimiento humano y vejez de Antioquia (actualización).
31	Secretaría de Asuntos Institucionales, Paz y No Violencia	8	2021	Política pública nacional de libertad religiosa y de cultos en el Departamento de Antioquia.
32	Secretaría Seccional de Salud	41	2022	Política pública de salud mental y prevención de las adicciones.
33	Secretaría de Inclusión Social y Familia	42	2022	Política pública indígenas de Antioquia.
34	Secretaría de Turismo	2	2023	Política pública de turismo sostenible.
35	Instituto Departamental de Deportes (Indeportes)	12	2023	Política pública del deporte, la educación física, la recreación y la actividad física, se definen los lineamientos básicos de la misma y se deroga la Ordenanza 24 de 2011.
36	Secretaría de Educación	17	2023	Política pública de educación rural del Departamento de Antioquia.
37	Secretaría de Inclusión Social y Familia	18	2023	Política pública de infancia y adolescencia del departamento de Antioquia (actualización).
38	Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia (VIVA)	En sanción	2023	Política pública departamental de vivienda y hábitat adecuados y sostenibles de Antioquia.
39	Instituto Departamental de Deportes (Indeportes)	En sanción	2023	Política pública para promover el uso de la bicicleta en el Departamento de Antioquia (actualización).
40	Secretaría de Productividad y Competitividad	En sanción	2023	Política pública de crecimiento verde.
41	Secretaría de Participación y Cultura Ciudadana	En sanción	2023	Política pública para promover la participación social y comunal mediante la convocatoria pública de iniciativas en el Departamento de Antioquia.

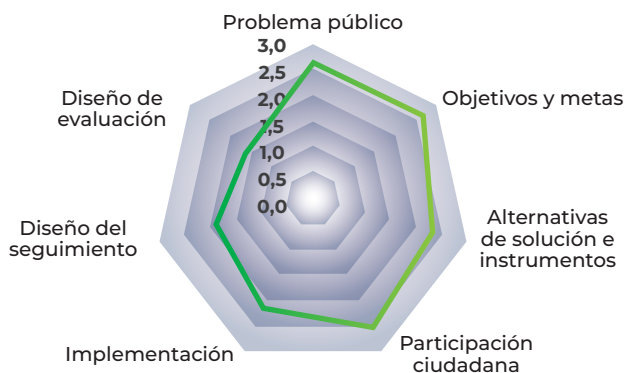
Fuente: Elaboración propia, con base en el portafolio de políticas públicas del Departamento de Antioquia.



Entre los hallazgos más significativos de este análisis se destaca el hecho de que el grueso de las políticas públicas obtuvo un mayor puntaje en las dimensiones de la construcción teórica de la política pública; a saber: problema público (2.6), objetivos (2.7) y participación (2.6). En cambio, tuvieron puntajes menores en las dimensiones cuya orientación es más operativa como, por ejemplo, diseño de la implementación (2.2), alternativas de solución (2.3), y evaluación y seguimiento (1.6). En esa misma línea, esta desconexión es más evidente en las políticas públicas que contratan a terceros para el componente de diagnóstico, pero no en la totalidad de su diseño. En consecuencia, cuentan con diagnósticos muy robustos que dan lineamientos para la implementación, la evaluación y el seguimiento, pero que no son necesariamente implementados.

En general, las dimensiones con mejor calificación en las políticas públicas evaluadas son, en su respectivo orden: objetivos y metas; participación ciudadana y problema público. Por su parte, las peor calificadas corresponden a evaluación, seguimiento e implementación. El gráfico 1.2 muestra la forma en la que se distribuye el promedio de las calificaciones de las siete dimensiones.

**Gráfico 1.2. Promedio general del MADPP por dimensión**



Fuente: Elaboración propia.

Un hallazgo interesante es que las políticas públicas que contrataron operadores externos en la fase de diagnóstico del problema público para la posterior formulación de la política, están mucho mejor calificadas en

esa fase, aunque esto solo se correlaciona con una mejoría en la fase de los objetivos y las metas. De hecho, pareciera que el diagnóstico no es utilizado en las otras cinco dimensiones. Las políticas públicas que contaron con operadores para su diseño constituyen cerca de un 70 % de las que obtuvieron los mejores puntajes en las dimensiones del problema público y la participación ciudadana, respectivamente.

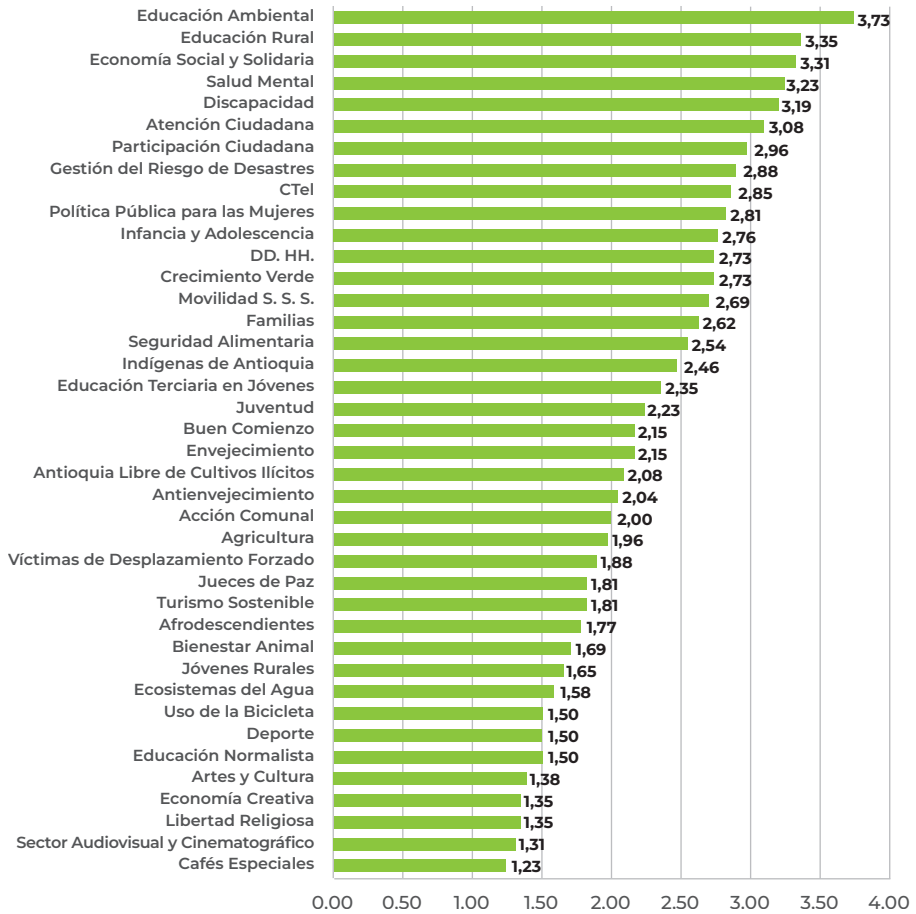
Parece entonces que hay dos dimensiones del diseño: una más asociada a la caracterización teórica de la situación problemática y los actores involucrados, y otra a las alternativas de solución. De acuerdo con el diagnóstico que se hace en este libro, la Gobernación de Antioquia es más fuerte en la caracterización de las situaciones problemáticas, los actores involucrados en ella y la creación de estrategias de participación ciudadana, pero hay oportunidades de mejora importantes en la definición de las soluciones concretas (instrumentos de gobierno) y las estrategias para implementarlas y hacerles seguimiento.

En el gráfico 1.3 se muestran los promedios generales de los puntajes que obtuvieron las cuarenta políticas públicas analizadas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Cabe anotar que en los casos de las políticas públicas de vivienda, deporte y bicicleta incluimos en el análisis inicial sus versiones anteriores, dado que en ese momento estaban en trámite en la Asamblea Departamental. No obstante, al final del Capítulo 3 de este libro se indican las calificaciones que obtuvieron con el modelo MADPP en una revisión adicional que hicimos con el objetivo de comparar su desempeño con el de las políticas públicas previas.

**Gráfico 1.3 Promedios generales de calificación en diseño por política pública**



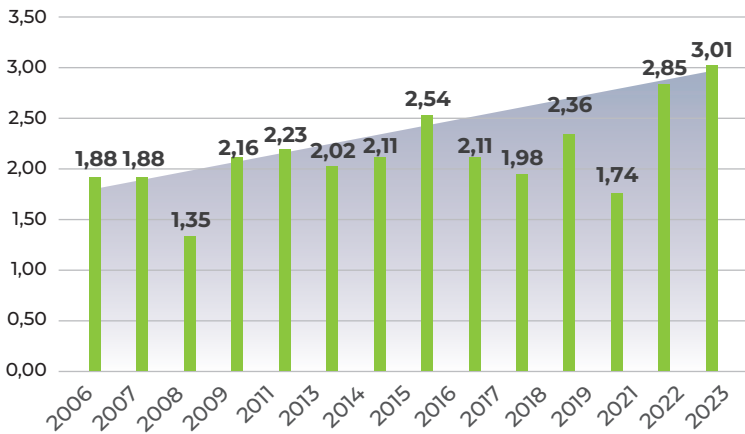
Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto para destacar es que, en términos generales, las políticas públicas que incluyen atención directa a los usuarios parecen ser las que tienen mejores desempeños. Esto obedece a que se trata de políticas en las que la Gobernación de Antioquia posee una experiencia previa que le permite robustecer con mayor agilidad el proceso de diseño y de generación de consenso. Del mismo modo, tienen una infraestructura institucional cuyas rutas concretas de ejecución están relativamente prediseñadas. En ese sentido, las políticas públicas más innovadoras en su diseño no obtienen calificaciones tan altas. Sin embargo, en la medida en que sean

actualizadas y los procesos internos optimizados, es presumible que mejorarán también sus calificaciones.

El gráfico 1.4 muestra la evolución anual del promedio de calificación que obtuvieron las cuarenta políticas analizadas. Si bien hay algunos bajones aleatorios, la tendencia general es de mejoría a lo largo de los años, alcanzando su punto más alto en 2023. Es notable la desaparición del nivel “insuficiente” (1.0 / 2.0) a partir del año 2013.

**Gráfico 1.4. Promedio de calificación de las políticas públicas por año**



Fuente: Elaboración propia.

Al agrupar las políticas públicas con el criterio de las calificaciones que obtuvieron con el MADPP, se pueden identificar distintos grupos en función de su calidad promedio. Un 43 % de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia tiene una calificación que oscila entre los niveles *insuficiente* (1.0 / 1.9) y *básico* (2.0 / 2.9), con puntajes que van desde 1.0 hasta 1.5, siendo este último el más común en este grupo. Otro 43 % de las políticas públicas tiene una calificación que varía entre 2.0 y 3.0, es decir, del nivel *básico* al *considerable* (3.0 / 3.9), con 2.5 como el puntaje más frecuente en este grupo. Por último, el 16 % restante obtuvo una calificación que va del nivel *considerable* a óptimo (4.0), con 3.0 como puntaje más representativo. Este último grupo corresponde a las políticas públicas empaquetadas (*policy packaging*).

**Tabla 1.2 Distribución de las políticas públicas en función de la calificación obtenida**

Rango	Porcentaje
1.0 - 1.5	15 %
1.5 - 2.0	27 %
2.0 - 2.5	20 %
2.5 - 3.0	22,5 %
3.0 - 3.5	12,5 %
3.5 - 4.0	3 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia.

Precisamente, en el marco de este *corpus* de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia se llevó a cabo un análisis no individualizado, sino en términos de portafolio de proyectos, cuyo eje estratégico y programático se encuentra detrás del compendio previo. En la siguiente sección se profundiza sobre este punto.

## El portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia

El diseño de las políticas públicas es un fenómeno complejo que no es refractario a las lógicas de poder y complejidad de la administración pública. Las estrategias que las administraciones emplean para el diseño definen qué tan exitosas pueden ser las políticas públicas en su implementación. Como ya se mencionó, en términos generales se pueden considerar dos opciones para la formulación y modificación de las políticas públicas: el empaquetamiento de políticas (*policy packing*) y el remiendo de políticas (*policy patching*).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Aunque al comienzo del capítulo ya se explicó esta diferencia, es pertinente reiterarla: el empaquetamiento (*policy packing*) se refiere al diseño deliberado de un conjunto de políticas coordinadas e integradas que abordan problemas específicos, en procura de una solución integral y a largo plazo (Howlett & Rayner, 2013). Este diseño tiene una orientación detallada, intencionada y, sobre todo, estructurada. En contraste, en el fenómeno del *policy patching* los funcionarios públicos hacen modificaciones circunstanciales a la política pública de manera reactiva. Esto implica que no contemplan las transformaciones sustanciales y estructurales necesarias, sino que agregan, modifican o eliminan ciertos componentes de las políticas en respuesta a presiones inmediatas. Esto implica con frecuencia la carencia de un análisis sobre las consecuencias que este comportamiento trae a largo plazo en la implementación y la eficiencia de la política pública (Howlett & Rayner, 2017).

Existen, además, tres tipos de *policy patching*. El primero tiene lugar cuando, con el objetivo de obtener ganancias inmediatas o la simpatía de cierto tipo de público, se llevan a cabo dichas modificaciones. El segundo atañe a la gestión de estos cambios, por vías diferentes a las de los mecanismos formales definidos para el efecto. En tercer lugar, se encuentra un tipo específico de remiendo que realiza las modificaciones sin considerar los conflictos que ello puede implicar en otras políticas públicas (Howlett & Rayner, 2013).

En la medida en que se hagan modificaciones o adiciones incrementales a las políticas existentes sin darle una gestión integral a los problemas subyacentes, se estará entonces favoreciendo el trabajo de remiendo (*policy patching*). Si bien es comprensible la utilidad de este recurso para la administración pública, es también evidente que ello acarrea consecuencias negativas para el funcionamiento y la legitimidad del Estado.

Un síntoma frecuente del abuso del *policy patching* en la administración pública es la existencia de un mosaico complejo y desarticulado de políticas, lo que dificulta la comprensión e implementación coherente por parte de los actores involucrados (Knill *et al.*, 2023). Sin embargo, más allá de las confusiones y contradicciones que conlleva, el desdibujamiento constante de las políticas públicas termina por socavar la eficacia general del portafolio de políticas.

En adición, el *policy patching* promueve una cultura poco efectiva de la gestión pública, que asume que las políticas son documentos cuyo fin se reduce a satisfacer demandas inmediatas, sin considerar la necesidad de proteger su proyección en el largo plazo. De este modo, el *policy patching* afecta la solidez de la política pública en lo atinente a la estructura causal de los problemas públicos, por cuanto su formulación se va llenando de soluciones superficiales que abordan síntomas en lugar de causas, lo que da lugar a formas fragmentarias de intervención. En síntesis, el exceso de remiendos es una práctica peligrosa para el diseño de las políticas públicas, pues perjudica su estructura y su misionalidad.

En el trabajo conjunto entre la Gobernación de Antioquia y el CVP fue crucial identificar los procesos de remiendo de las políticas públicas con el fin de determinar los puntos específicos en los que emergieron y obtener una visión integral del fenómeno. Es aquí donde adquiere relevancia el concepto de la gestión del portafolio. En nuestro ámbito, este término hace referencia a la decisión de la administración pública de gestionar

de manera estratégica y coordinada un portafolio de políticas, programas y proyectos diseñados para abordar una serie de problemas públicos. De este modo, no se considera cada política de manera aislada, sino que se examinan desde una perspectiva sistémica los vacíos existentes y las áreas de trabajo focalizadas en general. Siguiendo esta lógica, se puede observar cómo las diferentes iniciativas se complementan entre sí y cómo se pueden asignar recursos de manera eficiente para potenciar los intereses conjuntos y específicos de estas.

La construcción de un portafolio de políticas públicas para una entidad gubernamental conlleva una identificación, revisión y selección que tome como criterio qué tanto contribuyen esas políticas a la consecución de unos objetivos estratégicos específicos. Del mismo modo, implica asignar recursos, priorizar iniciativas y una revisión periódica para garantizar que el portafolio esté alineado con las prioridades por las cuales fue seleccionado.

Existen múltiples ventajas para una administración pública que decide construir su portafolio de políticas públicas. La principal de ellas es que el portafolio le permite mejorar la coordinación y coherencia entre las diferentes políticas y los distintos programas, lo que evita incurrir en redundancias y conflictos. En adición, le ofrece la posibilidad de hacer una limpieza general de las políticas que continúan vigentes, pero que resultan poco operativas o desarticuladas en esta nueva cultura; por ejemplo, aquellas que son resultado de un exceso de *policy patching*.

El segundo capítulo del libro (“La implementación y evolución del modelo de gestión de portafolio de políticas MADPP 2.0 y su aplicación en la Gobernación de Antioquia”) presenta una síntesis del estado de las políticas públicas departamentales antes de 2020. Además, expone los cambios administrativos que dieron lugar a la creación del Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia, es decir, el proceso de construcción del portafolio correspondiente, y luego describe la reparación del portafolio de políticas públicas.

En este primer capítulo se presenta el procedimiento sugerido para la gestión del portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia con el fin de indicar cuáles políticas derogar/rehacer, cuáles ajustar y cuáles empaquetar, al igual que para entender la gestión del portafolio, el proceso y sus desafíos. Para esto se realizaron inicialmente dos grupos focales con los equipos de la Gobernación de Antioquia y entrevistas a actores clave.

**Tabla 1.3 Políticas públicas objeto de ajuste (*patching*) en el período 2021-2023**

Año	Política pública	Patching (Sí / NA)	En caso afirmativo, ¿cuál fue el remiendo?
2011	Sector audiovisual y cinematográfico	Sí	Modificación de tres artículos.
2013	Juventud	Sí	Línea base y batería de indicadores.
2014	Educación terciaria en jóvenes	Sí	Modificación de artículos.
2014	Bienestar animal	Sí	Modificación de artículos.
2015	Discapacidad	Sí	Línea base.
2016	Seguridad alimentaria	Sí	Línea base.
2017	Economía social y solidaria	Sí	Línea base.
2018	Uso de la bicicleta	Sí	Alternativas de solución.
2019	Política pública para las mujeres	Sí	Batería de indicadores de seguimiento del Plan de igualdad de oportunidades y de la Ordenanza.
2019	Familias	Sí	Línea base y batería de indicadores de seguimiento.
2019	Educación normalista	Sí	Plan estratégico.

Fuente: Elaboración propia.

## La capacidad de diseño en la Gobernación de Antioquia

El fortalecimiento de la capacidad de diseño iniciado por la Gobernación con el inventario de sus políticas públicas se reforzó con el acompañamiento del CVP en una capacitación denominada “El diseño de las políticas públicas: metodología para su evaluación. Una agenda para mejorar las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia”. Luego, la Gobernación empezó a evaluar su portafolio de políticas con el MADPP para determinar la calidad del diseño de todo su portafolio. Con esta información, el OPPA decidió cómo proceder con cada política pública (según sus resultados en cada dimensión de la evaluación en el MADPP), definiendo si debía derogarla, ajustarla, empaquetarla o dejarla sin modificaciones, para luego pasar a la formulación de nuevas políticas públicas. Así mismo, el OPPA estableció un nuevo protocolo de diseño basado en el modelo MADPP, pero también incorporó sus propias dimensiones, como la financiera, y estableció sus propios protocolos de seguimiento.



Este insumo esencial condujo a la sistematización del proceso de diseño, encaminada a la construcción de la memoria institucional para posteriores administraciones, a la del plan de implementación y a los cambios administrativos necesarios para poder gestionar el portafolio de políticas públicas en la Gobernación de Antioquia. Uno de los resultados más relevantes de este ejercicio es el fortalecimiento de la gestión realizada por el OPPA, que se ha consolidado como un espacio crucial para el debate sobre las políticas públicas, en lugar de ser un simple repositorio del portafolio de políticas públicas y de indicadores de seguimiento y evaluación. En este sentido, se ha convertido en un foro de análisis para la administración departamental, orientado a la optimización y construcción de políticas públicas.

Es especialmente beneficioso garantizar la existencia de criterios técnicos en el diseño de las políticas públicas a través de múltiples dependencias. En este sentido, se observa un esfuerzo claro por contar con sistemas de información confiables y con la capacidad técnica para implementarlos en el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Se destaca también la voluntad política de evaluarse y considerar estas calificaciones como oportunidades de mejora para cualificar los procesos y mejorar el diseño de las políticas. La creación de un programa como el OPPA permite mejorar las políticas públicas utilizando una herramienta como el MADPP, con la cual se puede supervisar el cumplimiento de los requisitos fundamentales para que una política pública sea viable.

En tal virtud, la gestión adecuada del portafolio de políticas públicas depende crucialmente de la existencia de un espacio institucional que pueda encargarse de esta gestión de una manera clara y profesionalizada. El OPPA está llamado a ser este espacio de gestión, acompañamiento y supervisión del diseño de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia. Precisamente por esto, es necesario optimizar estos espacios de diseño, pues son ellos los que determinan la calidad de las políticas públicas. A continuación se profundiza en la importancia de estos espacios y en el trabajo realizado desde el CVP para su mejoramiento.

Una novedad que el CVP aplicó en su trabajo con la Gobernación de Antioquia es que el objetivo no solo consistió en medir la calidad del diseño y entender el portafolio como un todo, sino también en mejorar las capacidades de diseño de las entidades encargadas de apoyar en

la formulación o de realizarla directamente dentro de la Gobernación. Todo esto asumiendo por capacidad de diseño la existencia de habilidades multidimensionales instaladas con las que los funcionarios pueden sortear las complejidades de la administración pública de manera efectiva, para producir de forma exitosa políticas públicas intencionadas, resistentes, viables, estratégicas y basadas en evidencia (Howlett, 2019; Mukherjee *et al.*, 2021; Newman *et al.*, 2017; Wu *et al.*, 2015).

La capacidad de diseño hace referencia a la habilidad de los actores e instituciones gubernamentales para diseñar e implementar políticas públicas de manera efectiva (Wu *et al.*, 2022). Esta capacidad no solo implica contar con suficientes recursos teóricos para elaborar un buen diseño, sino también la existencia de conocimiento acumulado y habilidades que les permiten a los actores tomar decisiones informadas y planear de manera estratégica el diseño, con miras a la posterior implementación y gestión de las políticas. Además, poseer la capacidad de diseñar de una forma correcta las políticas públicas facilita la mejora continua y comprender qué acciones han funcionado y cuáles no. En la literatura especializada pueden encontrarse varios aspectos clave que definen la capacidad de diseño de una política pública (Arellano-Gault & Vera-Cortés, 2005; Gero & Kannengiesser, 2008; Howlett, 2019).

Siguiendo a Wu *et al.* (2022), la capacidad para diseñar políticas está determinada, en primer lugar, por la capacidad analítica con la que cuentan las organizaciones públicas, esto es, su habilidad para comprender, interpretar y utilizar información en la formulación de las políticas. En segundo lugar, está la capacidad operativa, que atañe a la logística requerida en el diseño, lo que implica contar con los recursos necesarios y el apoyo infraestructural adecuado. Por último, está la capacidad política, la cual abarca las habilidades para negociar, construir coaliciones y obtener apoyo para las iniciativas que se propongan (Wu *et al.*, 2022).

Cuando no existe una capacidad analítica fuerte, las instituciones encargadas de diseñar políticas públicas pueden volverse propensas al remiendo (*patching*) y a adoptar enfoques subjetivos basados en intuiciones e intereses políticos en lugar de evidencia empírica. Esto lleva al diseño de políticas que no abordan de manera adecuada los problemas que se buscaba resolver. Además, la falta de capacidad analítica puede hacer que las instituciones sean más vulnerables a la influencia de grupos de

interés y a la manipulación política, en menoscabo de la objetividad requerida en la toma de decisiones.

En definitiva, una capacidad analítica débil puede minar la confianza pública en las instituciones gubernamentales y obstaculizar la capacidad del gobierno para abordar los desafíos y problemas de una manera eficaz y basada en evidencia. Por lo tanto, es esencial que las instituciones encargadas del diseño de las políticas públicas desarrollen y mantengan una capacidad analítica sólida para garantizar una toma de decisiones más informada y eficiente.

Por su parte, una capacidad operativa insuficiente puede llevar a un diseño deficiente de las políticas públicas, a la imposibilidad de alcanzar los objetivos, a un daño reputacional en los procesos y a una pérdida de recursos, debido a esfuerzos desarticulados y con limitado impacto. En general, es riesgoso permitir que las políticas sean formuladas por una administración pública sin las capacidades instaladas adecuadas (Howlett, 2019).

Cuando no existe una fuerte capacidad de diseño, una administración puede formular políticas que no se alinean con las necesidades reales de la población o que acarrearán consecuencias no deseadas, o que dan lugar a una sobrecarga institucional desgastante para los funcionarios y el sistema de gestión estatal (Howlett & Rayner, 2017). En conclusión, se puede aseverar que las capacidades en el diseño de las políticas son esenciales para garantizar que la administración pública pueda optimizar sus procesos de gestión internos, eliminar ruido a la hora de diseñar intervenciones y potenciar el impacto generado a partir de sus esfuerzos, recursos reales y áreas de interés (Fischer, 2000).

La Gobernación de Antioquia ha venido trabajando en el fortalecimiento del diseño de sus políticas públicas con el objetivo de optimizar su formulación en todas las dependencias de la Institución. Desde 2021, la Universidad EAFIT ha apoyado esta transformación mediante la transferencia de conocimiento, el diagnóstico de procesos, la evaluación de políticas públicas y el análisis de rutas de trabajo. Este libro expone en detalle el proceso que se lleva a cabo en el OPPA en cuanto espacio de diseño para apoyar la construcción de políticas públicas. El objetivo consistió en identificar cuáles son los aspectos específicos que puede mejorar el OPPA en el acompañamiento a las dependencias en la formulación de sus políticas públicas.

Entre los hallazgos más relevantes, se encontró que si bien existe un proceso estructurado de cómo debe realizarse el acompañamiento a las dependencias para la construcción de la política pública desde el OPPA, este puede mejorar en términos de su claridad y sencillez. En esa medida, otro hallazgo significativo es el desgaste de los funcionarios ocasionado por la citación constante a instancias institucionales para revisar la estructuración de los diseños de política pública propuestos. Una fatiga administrativa que puede ser minimizada, precisamente, con la claridad en el diseño y la formulación de las políticas.

También se encontró que en algunos momentos específicos del acompañamiento en el diseño de las políticas públicas, hacen falta criterios técnicos que permitan aprobar o no la continuidad del proceso. Un ejemplo de esto es la ausencia de parámetros para rechazar la solicitud de una iniciativa para ser política pública. Asimismo, existen fases que favorecen los retrocesos incluso cuando el diseño de la política pública está muy avanzado. Por otro lado, hay dificultades significativas para conseguir apoyos políticos frente a asuntos técnicos en el caso del diseño de las políticas, puesto que estas son percibidas como mecanismos de proselitismo institucional y no como auténticos gestores de intervención social.

A su vez, el análisis de las capacidades de diseño en el caso de la Gobernación de Antioquia muestra que es importante crear instrumentos que permitan revisar de una forma más estandarizada la viabilidad de derogar o actualizar las políticas públicas. Así mismo, es crucial fortalecer las estrategias internas de comunicación para que el seguimiento al cumplimiento de los objetivos de las políticas y de las fases posteriores a su formulación sean acompañados por el OPPA como espacio de diseño. En este trabajo de búsqueda de un diseño más robusto, se encontró que es esencial fortalecer el análisis de datos y la gestión cuantitativa de la información por parte del OPPA. Además, es necesario incluir indicadores que vayan más allá de la percepción y descripción tradicionales. También se realza la necesidad de contar con un equipo con dedicación exclusiva al acompañamiento del diseño de las políticas públicas.

Entre los retos del Observatorio se encuentra la integración orgánica de las dependencias relacionadas con las políticas poblacionales, la apropiación del formato de formulación de políticas públicas y el me-

joramiento de las articulaciones con otras entidades que cuentan con indicadores pertinentes. También se requiere hacer una revisión más profunda del portafolio, de modo que se identifiquen las políticas públicas que están vigentes, pero que carecen de implementación asociada.

Por último, se hallaron limitaciones importantes en la búsqueda de aliados para el diseño de la implementación de las políticas públicas. Justamente, el fortalecimiento de esta área puede hacer más relevante el trabajo del OPPA para las otras dependencias. El CVP realiza este tipo de análisis con el objetivo de no limitar la optimización de las políticas a su revisión técnica, sino de ampliarla a la mejoría de los espacios de diseño como el Observatorio de Políticas Públicas de la Gobernación de Antioquia, en sus componentes operativos, políticos y analíticos.

## A manera de presentación final

El trabajo que se presenta en este libro se centra en la relación crucial entre la calidad del diseño y la elaboración de las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia. Es claro que la formulación de políticas informales y altamente politizadas, orientadas de forma reactiva hacia situaciones emergentes y ejecutadas de una manera fragmentada por unidades de gobierno que no colaboran entre sí, tiende a dar como resultado políticas de baja calidad. No obstante, la buena noticia es que esto puede mejorarse con el fortalecimiento de los espacios de diseño de política pública y la gestión del portafolio. Con esto en mente, se propone un procedimiento para construir y mejorar el portafolio de políticas de la Gobernación de Antioquia y se plantean recomendaciones para optimizar el trabajo de acompañamiento a la política pública desde el OPPA.

El segundo capítulo del libro, como ya se mencionó, se enfoca en el concepto del portafolio de políticas públicas y explica en detalle cómo se construyó el del Departamento de Antioquia con el acompañamiento del CVP, exponiendo los hallazgos más significativos, así como las fases propuestas para su mantenimiento y gestión. En el tercer capítulo se reconstruye el trabajo de acompañamiento del OPPA a las dependencias de la Gobernación para el diseño de sus políticas públicas, se analizan las capacidades de este espacio de diseño y se sugieren estrategias para su fortalecimiento. El cuarto capítulo expone los resultados de la evaluación

del diseño de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia en las siete dimensiones del MADPP, señalando buenas prácticas y oportunidades de mejora en cada una de ellas. Finalmente, en el último capítulo se explica la rúbrica del MADPP y su metodología, con base en la cual fueron evaluadas las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia, y se definen cada uno de sus criterios y su aplicación en las políticas públicas.

En definitiva, este libro es una guía y una hoja de ruta para comprender y abordar de forma técnica y orientada los desafíos en la formulación de políticas públicas en la Gobernación de Antioquia. Esperamos que sirva de modelo también para la optimización de la gestión de los portafolios de las políticas en las demás Gobernaciones y Alcaldías del país.



## Referencias

- Arellano-Gault, D., & Vera-Cortes, G. (2005). Institutional design and organisation of the civil protection national system in Mexico: The case for a decentralised and participative policy Network. *Public Administration and Development*, 25(3), 185-192. <https://doi.org/10.1002/pad.357>.
- Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*. Duke University Press.
- Gero, J. S., & Kannengiesser, U. (2008). An Ontological Account of Donald Schön's Reflection in Designing. *International Journal of Design Sciences and Technologies*, 15(2), 77-90. <https://goo.su/VpyJVTw>.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Routledge.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2017). Patching versus packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. En M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Handbook of Policy Formulation* (pp. 112-127). Edward Elgar Publishing.
- Knill, C., Steinebach, Y., & Zink, D. (2023). How policy growth affects policy implementation: bureaucratic overload and policy triage. *Journal of European Public Policy*, 1-28. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2158208>.
- Leyva, S. y Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.

- Mukherjee, I., Coban, M. K., & Bali, A. S. (2021). Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sciences*, 54(2), 243-268. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>.
- Newman, J., Cherney, A., & Head, B. W. (2017). Policy capacity and evidence-based policy in the public service. *Public Management Review*, 19(2), 157-174. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1148191>.
- Ordóñez-Matamoros, G. (Dir.). (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A-N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (12.<sup>a</sup> ed.). Aurora.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.





## Anexo 1

Desde 2011 hasta 2023 desarrollamos el laboratorio de políticas (*Policy-Lab*), el cual se focalizó en el diseño de políticas públicas con *a)* una arquitectura clara; *b)* una lógica causal evidente; *c)* objetivos claros y medibles mediante líneas de base, y *d)* instrumentos y modelos de implementación factibles. A continuación presentamos el itinerario de este proceso:

- Desde el 2008 hasta el 2023, el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT opera el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM). Estos quince años de acompañamiento nos han permitido ser unos actores permanentes y activos de los procesos de gobernanza y toma de decisiones en la ciudad.
- En 2011, el Centro de Valor Público participó en la construcción de la política pública de trabajo decente para Medellín.
- Desde el 2013 hasta el 2015, le brindamos a la Alcaldía de Medellín acompañamiento técnico y metodológico en el diseño de la política pública de seguridad y convivencia.
- Durante el 2014, acompañamos a la Secretaría de Juventud en el diseño de la nueva política pública de juventud para Medellín. Esta actualización fue un trabajo conjunto entre funcionarios de la Alcaldía y académicos de la Universidad EAFIT.
- En el 2016, iniciamos con la Secretaría de las Mujeres de Medellín la actualización de la política pública de género para las mujeres urbanas y rurales, que se materializó en el Acuerdo 102 de 2018. El acompañamiento finalizó en 2019 con la construcción del plan de acción de esta política pública.
- En el 2017 se celebró el convenio de asociación para el fortalecimiento de la política pública de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos de Medellín.

- En el 2017 se llevó a cabo la actualización de la política pública de desarrollo económico del municipio de Envigado, en alianza con Rise (*Research in Spatial Economics*).
- En el 2019 el Centro de Valor Público acompañó al Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) en el diseño técnico y metodológico de la política pública metropolitana de seguridad y convivencia.
- Un hito importante en la consolidación de nuestro *Policy-Lab* fue el desarrollo de una metodología registrada para el diseño efectivo de las políticas públicas. Este instrumento fue probado por primera vez en un contrato con el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín para evaluar la calidad de las 65 políticas públicas diseñadas por la Administración Municipal entre 2002 y 2018. De este modo, se impulsaron una serie de acciones de mejora y fortalecimiento institucional mediante un proceso de transferencia de conocimiento y la adaptación de una guía para la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de Medellín como hoja de ruta técnica para apoyar los diseños de políticas públicas en esa entidad.
- Entre 2021 y 2022, el Centro de Valor Público acompañó técnica y metodológicamente a la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) de la Administración Departamental en el diagnóstico e identificación del problema público, el diseño de los objetivos y las metas, y las alternativas de solución de la política pública social de vivienda y hábitat sostenible de Antioquia.
- Entre 2021 y 2023, el CVP acompañó a la Gobernación de Antioquia en el diagnóstico de 41 políticas públicas y en la reestructuración de sus espacios de diseño.

# Capítulo 2



## **La implementación y evolución del modelo de gestión de portafolio de políticas MADPP 2.0 en la Gobernación de Antioquia**

*Ana Milena Vera, Laura Estefanía Gómez y Santiago Leyva*

## Introducción

La formulación de políticas públicas basadas en criterios técnicos y que gestionen de una forma adecuada los factores externos es esencial para la toma de decisiones en el orden territorial. Con esto en mente, la Gobernación de Antioquia, con el apoyo técnico y metodológico del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT, encontró en el Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP) un instrumento útil para la formulación y el diseño de políticas que impacten de forma eficiente y eficaz los problemas públicos del territorio departamental.

El objetivo de este capítulo es ilustrar la evolución en la gestión del portafolio de políticas públicas del Departamento de Antioquia mediante el MADPP. Este modelo, concebido en un primer momento para las políticas públicas individuales, ha evolucionado en esta versión 2.0 hacia una visión integral dentro del portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia.

La gestión de un portafolio de políticas públicas se facilita cuando se cuenta con una metodología definida, un sistema de información robusto y una capacidad y voluntad institucionales de índole técnica y política. Esto es crucial para la toma de decisiones públicas, ya que permite identificar los problemas reconocidos por los gobiernos, su importancia y prioridad, las políticas públicas implementadas para enfrentarlos, así como sus marcos conceptuales, enfoques, contenidos, población objetivo, resultados esperados y recursos involucrados (Dye, 2002).

En el caso de la Gobernación de Antioquia, esta entidad hizo ajustes administrativos para responder a un vacío institucional que existía en el acompañamiento de las políticas públicas y por la inexistencia de un portafolio que permitiera hacer un encuadre de estas políticas vigentes con el Plan de Desarrollo. Con este diagnóstico, la Administración Departamental identificó la necesidad de crear un programa denominado Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia para la estandarización,

gestión, administración, apertura y generación de información que diera como resultado insumos de carácter estratégico para los procesos de toma de decisiones. Todo esto con el propósito de brindar acompañamiento técnico y metodológico en el campo de la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas del gobierno departamental.

Este capítulo describe la hoja de ruta que siguió la Administración Departamental para analizar, evaluar, intervenir y mejorar de manera eficiente y técnica su cartera de políticas, bajo una metodología clara de gestión del portafolio. En ese sentido, se expone el cambio en la Gobernación desde un trabajo de parcheo o remiendo (*patching*) en las diferentes políticas públicas –derivado de la falta de acompañamiento técnico previo a su formulación, antes del año 2021–, hacia otro de empaquetamiento (*packaging*) para diseñar políticas más integrales y congruentes con los objetivos y las metas trazados en la búsqueda de soluciones a largo plazo, en un marco de sucesión lineal de las políticas.

En este orden de ideas, el capítulo está estructurado de la siguiente manera: en la primera sección se hace una síntesis del estado de las políticas públicas departamentales antes de 2020. La segunda detalla los cambios administrativos que llevaron a la creación de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas. La tercera sección documenta el trabajo del Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia (OPPA) con el apoyo del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT, y describe el proceso de gestión del portafolio para mejorar, derogar y actualizar las políticas públicas que lo integran. La cuarta sección expone la reparación del portafolio a partir del Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP). La quinta sección presenta las reflexiones sobre el uso del MADPP en el mejoramiento del portafolio de políticas.

Por último, se incluyen dos anexos: la metodología MADPP 2.0, que es la sugerida por el Centro de Valor Público para la gestión del portafolio de políticas en las entidades territoriales (Anexo 2.1), y el análisis de las políticas actualizadas en los últimos dos años por la Gobernación de Antioquia (Anexo 2.2).

## Estado previo de las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia

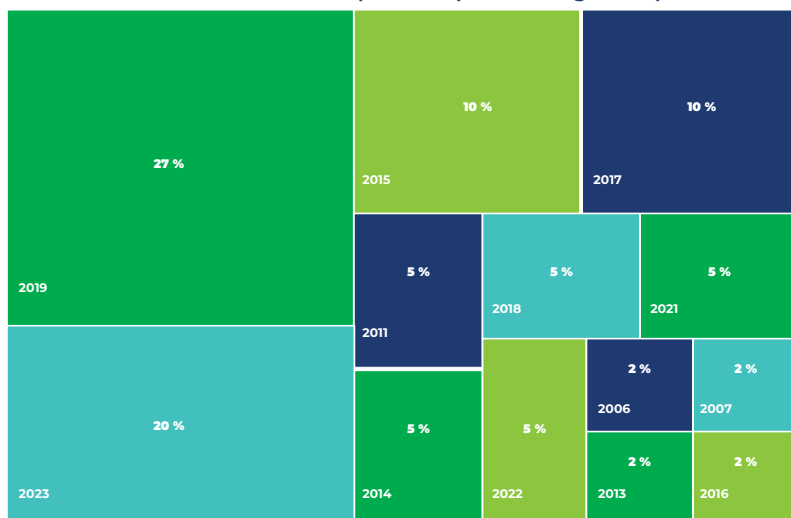
La introducción de las políticas públicas como instrumento de intervención en el nivel departamental es una iniciativa relativamente reciente. Los gobiernos locales y regionales han centrado sus estrategias en los planes de desarrollo como su principal hoja de ruta.<sup>1</sup> En consecuencia, a lo largo de casi veinte años, se han formulado políticas públicas sin una estrategia global ni una clara integración con los planes de desarrollo que se elaboran cada cuatro años.

Entendiendo que las políticas fueron surgiendo de manera aislada en una línea de tiempo correspondiente a diferentes administraciones departamentales, cuyos formuladores no tenían acceso a esta perspectiva integral de un portafolio, es posible entender por qué se llegó a uno de 40 políticas en 2021 con poca coherencia interna (gráfico 2.1). En consecuencia, durante casi veinte años se diseñaron políticas públicas con objetivos y metas afines, sin empaquetar. Además, estas políticas fueron formuladas con poca documentación de soporte, lo que dificultó su gestión. En consecuencia, la Gobernación desarrolló un portafolio de políticas con una fragmentación del problema público en múltiples subproblemas y una hiperfocalización en acciones que podían rivalizar o solaparse en sus públicos, objetivos, metas e instrumentos de intervención.

---

<sup>1</sup> Esto se ve reflejado en la legislación colombiana con la Ley 152 de 1994, que establece “los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo”. A este tenor, el primer registro de política pública del departamento de Antioquia data del año 2006 con la política para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, el reconocimiento y la reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado.

Gráfico 2.1 Distribución de políticas públicas vigentes por año



Fuente: Elaboración propia (2023).

Con frecuencia, se consideraba que la Ordenanza proporcionaba suficiente información de soporte para las políticas, y no se procuraba reunir –o, en su defecto, construir– junto con los equipos formuladores, los documentos técnicos, los planes de acción y la batería de indicadores, insumos clave para la gestión de cada política. Parte de esta problemática, como lo indica la directora del OPPA, María Cecilia Pineda, es que “Colombia, en términos de ordenamiento jurídico, no está pensada en materia de políticas públicas, sino en términos de plan de desarrollo, el cual nos permite una ordenación del gasto” (entrevista, septiembre 19, 2023).

En los primeros quince años de formulación de políticas, la Gobernación de Antioquia se centró en resolver asuntos puntuales sin una lógica de conjunto, en un trabajo de parcheo (*patching*). A su vez, la formulación y el diseño de las políticas públicas departamentales acusaba la influencia de intereses y factores políticos sobre los aspectos técnicos; en palabras de los funcionarios del OPPA: “La mayoría de las Ordenanzas se sancionan bajo argumentos netamente políticos y con carácter de urgencia” (Grupo focal, agosto 9, 2023). Esto acarreó una serie de dificultades como, por ejemplo, problemas de costos de oportunidad, deterioro de la confianza pública en los procesos de toma de decisiones, fallos y políticas públicas ineficientes y con poca coherencia entre cada uno de sus componentes.

## La intervención de la Gobernación de Antioquia para mejorar su gestión de las políticas públicas

Al identificar el vacío existente en términos de la falta de colaboración estrecha entre múltiples capacidades analíticas y operativas para resolver las dificultades señaladas arriba, la coordinación de las políticas públicas departamentales se convirtió en uno de los objetivos de la Gobernación de Antioquia en el período 2020-2023. El desafío consistió en conformar un portafolio que se pudiera integrar con el Plan de Desarrollo y la Agenda Antioquia 2040, dado que la fragmentación o ausencia de coordinación de las políticas públicas con los demás instrumentos de gestión constituye uno de los principales obstáculos para alcanzar resultados efectivos y eficientes en los procesos de intervención del territorio y su población.

La primera solución a este problema de la fragmentación surgió cuando la Administración 2020-2023 formuló su *Plan de Desarrollo Departamental Unidos por la Vida*. En ese momento, se consideraron las guías metodológicas del *Kit de Planeación Territorial* del Departamento Nacional de Planeación (DNP).<sup>2</sup> Sin embargo, el primer reto fue integrar el programa de gobierno con las políticas públicas vigentes. Por ejemplo, una de las dificultades radicaba en la barrera en el acceso a la información por su dispersión en las diferentes dependencias de la Gobernación.

Por otro lado, se encontró que solo catorce de las cuarenta políticas públicas identificadas inicialmente en este análisis contaban con su respectivo documento de plan estratégico de implementación, además de la Ordenanza que la sancionaba (véase tabla 2.1). Esto evidenciaba una falta de continuidad en el seguimiento de las políticas públicas, la ausencia de un criterio unificado para su formulación y la carencia de un sistema de indicadores acorde con cada política, lo que dificultó la integración de sus indicadores con el Plan de Desarrollo. Así mismo, con los cambios de administraciones y contratistas, se olvidaron los esfuerzos realizados en el pasado en cuanto a la necesidad de crear un documento técnico de soporte que contuviera la exposición de motivos y los estudios técnicos de diagnóstico.

---

<sup>2</sup> Este es un recurso proporcionado por el DNP para apoyar a los gobiernos municipales y departamentales en la construcción de su Plan de Desarrollo Territorial (PDT).



Esta ausencia de un diseño técnico y estandarizado, sumada a la pérdida de conocimiento, pone de manifiesto que el diseño de las políticas públicas se quedaba en una etapa inicial de lo que Howlett y Mukherjee (2018) denominan *no-políticas*. En efecto, al no existir la información técnica sobre las políticas, ni la capacidad de los funcionarios para acompañarlas, era imposible implementarlas, así como hacerles seguimiento y evaluación. A su vez, lo anterior se reflejaba en una falta de coherencia entre los diferentes componentes de algunas de las políticas públicas departamentales. Es decir, no existía una línea clara entre los objetivos, las metas, el problema público objeto de intervención y las alternativas de solución propuestas, debido a la carencia de un procedimiento técnico definido que sirviera de guía para la formulación de las políticas.

El diagnóstico del equipo de la Gobernación al comienzo del período de gobierno 2020-2023 señaló la necesidad acuciante de centralizar el diseño de las políticas públicas en la Dirección Administrativa de Planeación. Aunque las dependencias conocían sus políticas, en Planeación no existía una gestión del conocimiento que permitiera acceder a una memoria institucional de las políticas públicas departamentales. En adición, quedaba claro que hacía falta desarrollar una estrategia institucional de cultura de los datos con una sistematización de la información para lograr integrar los indicadores de política pública con los del Plan de Desarrollo.

**Tabla 2.1 Compilación inicial de políticas públicas con plan estratégico**

Ordenanza	Título de la Ordenanza	Nombre del plan estratégico
N.º 32 de 2004	Política pública para reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia.	Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas.
N.º 6 de 2006	Política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado.	Plan de Acción Territorial 2020-2023.

N.º 10 de 2007	Política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrodescendientes del departamento de Antioquia.	Plan de Desarrollo para los Pueblos Afrodescendientes.
N.º 22 de 2011	Política pública de ciencia, tecnología e innovación del departamento de Antioquia.	Plan y Acuerdo Estratégico Departamental en Ciencia Tecnología e Innovación (PAED)/5 años terminando 2020.
N.º 25 de 2011	Políticas públicas departamentales para la educación integral de las personas jóvenes y adultas del departamento de Antioquia.	Plan Departamental para la educación integral de las personas jóvenes y adultas del Departamento de Antioquia.
N.º 60 de 2013	Política pública Departamental de Juventud en el departamento de Antioquia.	Plan Estratégico de Juventud de Antioquia 2015-2025. La voz de los jóvenes 2030 (Guía).
N.º 48 de 2014	Política pública de envejecimiento y vejez en el departamento de Antioquia.	Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Programa Gerontológico.
N.º 12 de 2015	Política pública para el fortalecimiento de las artes y la cultura en el departamento de Antioquia.	Plan Departamental de Cultura Antioquia 2006-2020: Antioquia en sus Diversas Voces. Planes sectoriales de las artes y la cultura 2014-2020.
N.º 16 de 2015	Se moderniza el sistema departamental de áreas protegidas de Antioquia, las categorías de manejo, así como los instrumentos y actores que lo conforman.	Plan estratégico 2008-2020.
N.º 46 de 2016	Sistema departamental de seguridad alimentaria y nutricional y se fija la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para el departamento de Antioquia.	Ordenanza 05 de 2020. Plan decenal de seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia 2020-2031 y se dictan otras disposiciones.
N.º 4 de 2019	Política pública de Educación Ambiental de Antioquia (PPEAA).	Plan de Acción 2020-2023. Según lineamiento de la Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia "Construcción participativa de una cultura ambiental ética y sostenible".

N.º 13 de 2019	Política pública para las mujeres de Antioquia y otras disposiciones afines.	Plan de igualdad de oportunidades de Antioquia.
N.º 15 de 2019	Política departamental para la formación inicial de maestros y para el fortalecimiento de las escuelas normales superiores de Antioquia como polos de desarrollo educativo y pedagógico en el Departamento.	Plan de trabajo 2020-2023 para el fortalecimiento de las Escuelas Normales Superiores de Antioquia.
N.º 46 de 2019	Política pública de gestión del riesgo de desastres de Antioquia –Antioquia Resiliente–, se modifica la organización del Sistema Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.	Antioquia Resiliente 2019-2050.

Fuente: Elaboración propia (2023), a partir del trabajo de recopilación realizado por el OPPA.

Para documentar estos vacíos, la Gobernación de Antioquia hizo un cuadro de seguimiento en el que analizaba si cada política cumplía con los criterios de una lista de verificación, la cual incluía preguntas como estas: ¿Cuenta con soportes de formulación? ¿Está la Ordenanza vigente? ¿Es la Ordenanza una política pública o un plan? Otras preguntas para el diagnóstico de las políticas indagaban si estas contemplaban un plan estratégico, si contaban con destinación presupuestal del Plan de Desarrollo, y sobre el grado de participación de la ciudadanía. A su vez, en la fase de seguimiento se examinaba si cada política tenía sistemas de información y si contaba con un observatorio.

En resumen, la Gobernación identificó un gran reto relacionado con la construcción del portafolio, ya que buena parte de la información se había extraviado o estaba en manos de contratistas que ya no tenían vinculación con la entidad. En esa medida, la apropiación del conocimiento dentro de las dependencias para fortalecer las políticas públicas representó todo un desafío, dado que existía una disparidad considerable entre la información que cada una lideraba, con la consiguiente dificultad para reconstruir la memoria institucional. Aunque algunas poseían información sólida, otras

acusaban falencias, como ocurre en el caso de las políticas públicas poblacionales que requieren de una articulación y transversalización.

## Cambios administrativos

La complejidad en la gestión de un portafolio de políticas públicas se acrecienta cuando se carece de una metodología y una capacidad institucional con un sistema de información robusto que permita hacerles seguimiento, o efectuar los respectivos ajustes para alcanzar los impactos esperados. En este sentido, el observatorio de políticas públicas es un instrumento clave para la gestión y administración de la información. Fue en ese momento cuando el Centro de Valor Público se unió a la Gobernación de Antioquia para apoyar el proceso con la metodología del MADPP.

Durante las primeras capacitaciones y reuniones, quedó claro que este modelo daba respuesta al vacío institucional que existía en el acompañamiento de las políticas públicas, y a la carencia de un portafolio que permitiera integrarlas con el Plan de Desarrollo. Como lo señala la directora del OPPA, María Cecilia Pineda:

**Desde la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas en desarrollo del Observatorio de Políticas Públicas, entre 2020 y 2022 se avanzó en la identificación de las políticas públicas vigentes y en la realización del diagnóstico estratégico de estas, el cual tuvo como sustento el Modelo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT<sup>3</sup> para el análisis de políticas públicas, al encontrarse que si bien existen muchas teorías en materia de políticas públicas, era indispensable contar con un modelo con una metodología establecida y aplicación práctica, en la cual fundamentar el acompañamiento que desde el Departamento Administrativo de Planeación se brinda a las dependencias durante el ciclo de las políticas públicas (entrevista, septiembre 19, 2023).**

Las principales motivaciones que llevaron a la Administración Departamental a emprender este análisis con el modelo MADPP, con un énfasis en el portafolio de políticas públicas, fueron: (a) los efectos que han tenido

---

<sup>3</sup> El Centro de Análisis Político era el nombre anterior del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT.

los cambios de administración en la formulación de las políticas; (b) la ausencia de un repositorio de políticas públicas departamentales; (c) el cambio de prioridades en la agenda de desarrollo del Departamento, y (d) los cambios en la estructura administrativa de la entidad, que acogió la creación del Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia (OPPA).

La metodología propuesta en el MADPP para la gestión de portafolios no solo se centra en la evaluación y mejora de la cartera de políticas existente, sino que también incluye en su versión 2.0 una formulación detallada de los cambios administrativos necesarios para implementar su manejo dentro del conglomerado gubernamental (véase Anexo 2.1). Esto implica que la metodología ayuda a determinar (si es necesario) la creación de nuevas unidades especializadas en la gestión de las políticas, la ampliación o el refuerzo del personal existente, y la provisión de formación y entrenamiento para los equipos encargados. El objetivo es garantizar que la estructura administrativa esté alineada con las necesidades y exigencias del enfoque de gestión del portafolio de políticas públicas, lo que permite una implementación más eficiente y efectiva.

Por tal motivo, desde la concepción del *Plan de Desarrollo Unidos por la Vida 2020-2023*, la Gobernación de Antioquia concibió el OPPA como un programa de la línea estratégica Nuestra Gobernanza, con las siguientes orientaciones:

**Implementar un instrumento para la estandarización, gestión, administración, disponibilidad y apertura de información y generación de productos de conocimiento de carácter estratégico –tipo observatorio–, que brinde acompañamiento técnico en el campo de la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y temas de desarrollo en la Administración Departamental, cuya producción sea soporte para la toma de decisiones de carácter gerencial (Gobernación de Antioquia, 2020b, p. 500).**

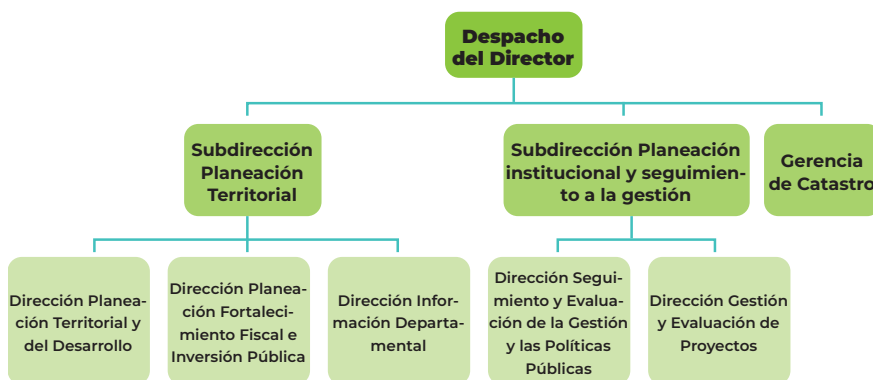
Con este objetivo de promover los procesos de gestión y coordinación de políticas públicas, el OPPA cumple una labor de monitoreo más que de rendición de cuentas (*accountability*), pues busca la rigurosidad técnica en el manejo de la información necesaria para la toma de decisiones. Sin embargo, esta gestión de la información requiere de un equipo multidisciplinar para trabajar en las diferentes políticas sectoriales y poblacionales.

Por lo anterior, y atendiendo al diagnóstico organizacional que incluía no solo al Departamento Administrativo de Planeación (DAP), sino tam-

bién a las otras dependencias de la Administración Departamental, en noviembre de 2020 la Gobernación de Antioquia presentó el programa de Evolución Humana y Organizacional con el fin de generar mejores capacidades en el servicio a la ciudadanía e incrementar los niveles de motivación en los servidores públicos. En este sentido, se crearon nuevas dependencias y otros procedimientos mediante el Decreto con fuerza de Ordenanza N.º 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020, “Por el cual se determina la estructura administrativa de la administración departamental, se definen las funciones de sus organismos y dependencias y se dictan otras disposiciones” (Gobernación de Antioquia, 2020a).

Estos cambios administrativos se basan en un modelo de gerencia pública de la Gobernación de Antioquia, dispuesto en el artículo 167 de dicho Decreto, para señalar que su adopción busca lograr un mayor impacto a partir de la coordinación y la alineación de los diferentes organismos que conforman el ente territorial, y la implementación de buenas prácticas de gerencia pública (Gobernación de Antioquia, 2020a, p. 135).

**Gráfico 2.3 Estructura orgánica del Departamento Administrativo de Planeación**



Fuente: Gobernación de Antioquia (2020a, p. 134).

Este Decreto del 5 de noviembre de 2020 fue modificado por la Ordenanza 23 del 6 de septiembre de 2021 que creó la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas, adscrita a la Subdirección de Planeación Institucional y Evaluación de la Gestión del Departamento Administrativo de Planeación, con las siguientes funciones:

1. Realizar la evaluación estratégica de las políticas públicas.
2. Acompañar técnicamente a las diferentes dependencias de la administración departamental, en los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas departamentales.
3. Asistir el diseño, aprobación e implementación de políticas públicas territoriales, sectoriales y poblacionales.
4. Elaborar o coordinar la elaboración de estudios e investigaciones que contribuyan a diseñar las políticas públicas del departamento.
5. Definir y realizar el cálculo de indicadores estratégicos, la analítica de datos y la producción de insumos de información relacionada con políticas públicas, agendas de desarrollo y temas de relevancia para la administración departamental.
6. Generar la información requerida para el desarrollo de la rendición de cuentas y la elaboración del informe anual de ejecución del plan de desarrollo.
7. Generar alertas y proponer recomendaciones para el cumplimiento de las metas adscritas al plan departamental de desarrollo, de acuerdo con los resultados de su monitoreo y seguimiento.
8. Liderar las acciones para la ejecución del sistema de seguimiento y evaluación al plan de desarrollo departamental.
9. Administrar el sistema de monitoreo y evaluación de la gestión del plan de desarrollo departamental.
10. Proponer estrategias para el cumplimiento del plan departamental de desarrollo, de acuerdo con los resultados del monitoreo y seguimiento.
11. Realizar el seguimiento y [la] evaluación de los planes indicativos y de acción del plan departamental de desarrollo, en los cortes temporales establecidos.
12. Coordinar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión de los municipios del departamento (Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 23 de 2021, Artículo 20, p. 19).

La transformación en las capacidades administrativas del Departamento permitió redireccionar la concepción de las políticas públicas hacia deli-

beraciones técnicas internas. De este modo, el Observatorio inició formalmente en noviembre de 2020 y, a partir de febrero de 2021, se dio la asignación de la nómina. Con este soporte administrativo, aunque se llegara a tomar la decisión de terminar el programa en una siguiente administración, la dirección del OPPA seguiría con las mismas funciones, tal como lo estipula el Decreto 2020070002567 (Gobernación de Antioquia, 2020a).

Como resultado de esta reorganización interna para la gestión de la información en las dependencias relacionadas con las políticas públicas, las labores del OPPA están definidas con los siguientes indicadores de seguimiento:

- [1] Dependencias acompañadas en asuntos relacionados con la cultura del dato.
- [2] Batería de indicadores estratégicos asociada a temas de desarrollo y políticas públicas, delimitada y calculada.
- [3] Plataforma corporativa para el seguimiento estratégico fortalecida.
- [4] Portal del Observatorio de Políticas Públicas diseñado, implementado y operando.
- [5] Dependencias acompañadas en procesos de formulación, seguimiento y evaluación de temas de desarrollo, políticas públicas y planes estratégicos.
- [6] Insumos de información, conocimiento e inteligencia de negocios producidos (Gobernación de Antioquia, 2020b, p. 501).

Una vez creado el equipo de trabajo del OPPA, se le asignaron las políticas públicas a cada uno de sus miembros según su respectiva área de conocimiento. A finales de 2023, el equipo del OPPA estaba compuesto por trece personas, cuatro de ellas de carrera administrativa y nueve contratistas, quienes han acompañado a varias dependencias de la Gobernación tanto en la formulación del Plan de Desarrollo como en las diferentes políticas públicas que estas lideran.

Para fortalecer las capacidades técnicas de la Gobernación, el CVP adelantó un trabajo de acompañamiento y capacitación para el equipo del OPPA y los funcionarios de las Secretarías a cargo de las políticas. La formación consistió en seis sesiones, cada una dedicada a una fase diferente del MADPP. Gracias a este fortalecimiento técnico, se reflexionó sobre la importancia de la definición de un problema público; la diferencia práctica entre definir como instrumento de intervención un programa, un plan o una política; el valor de un portafolio de políticas públicas desde la perspectiva de la gestión y apropiación del conocimiento, y la promoción de una cultura de la analítica de datos.



A su vez, se identificó la necesidad de pensar en las capacidades técnicas con las que deben contar las personas que acompañan de manera transversal a los tomadores de decisiones en la formulación y el diseño de las políticas públicas. Como lo refiere María Cecilia Pineda:

Este ejercicio permitió cualificar la estrategia de fortalecimiento de las políticas públicas, al establecer criterios de evaluación claros, que permitieran disminuir la subjetividad. En igual sentido, la aplicación del Modelo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT sirvió de bibliografía para la construcción de los procedimientos de formulación y seguimiento de las políticas públicas, como parte integral del proceso de direccionamiento estratégico dentro de la cadena de valor acogida por el Modelo Integrado de Gestión de la Calidad (Comunicación personal, septiembre 19, 2023).

En seguimiento a esta capacitación y a la entrega de la metodología, el OPPA aplicó las rúbricas del MADPP del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT al portafolio de políticas públicas departamentales con la elaboración del documento *Diagnóstico valorativo de ordenanzas de políticas públicas del Departamento de Antioquia* (figura 2.1). Una de sus conclusiones plantea lo siguiente:

Teniendo en cuenta que la evaluación a través del modelo MADPP permitió evidenciar que ninguna de las 38 ordenanzas de política pública vigentes hasta el momento obtuvieron el puntaje máximo para ubicarse en un nivel óptimo, se sugiere continuar con los procesos que se están llevando a cabo al interior de la Gobernación de Antioquia, en cuanto a la formulación de los procedimientos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, con el fin de que se cumplan a cabalidad en la formulación de políticas públicas futuras. De igual manera, es importante mantener el ejercicio de monitoreo, seguimiento y evaluación para constatar el cumplimiento de los marcos estratégicos, pero también para verificar la necesidad de actualización correspondiente, según las necesidades de cada sector y las recomendaciones de los responsables pertinentes (Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia, 2022, p. 72).

De este modo, el OPPA pudo identificar deficiencias en las etapas de implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que

obtuvieron las menores calificaciones. Así mismo, en términos de diseño, detectó que las dependencias formulaban de manera diferente sus políticas pues no existían procedimientos claros, lo que hacía necesario revisar las capacidades técnicas, operativas y políticas para la toma de decisiones. Como resultado, el OPPA elaboró dos documentos complementarios referentes a los procedimientos de formulación y seguimiento de las políticas públicas, con el fin de homogenizarlos y facilitar el cumplimiento de unos criterios mínimos que permitan un diseño técnico apropiado en la Gobernación.

**Figura 2.1 Diagnóstico valorativo de ordenanzas de política pública del Departamento de Antioquia**



Fuente: Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia (2022).

La aplicación de las rúbricas por parte del equipo del OPPA permitió identificar buenas y malas prácticas en las diferentes políticas públicas. De allí surge la necesidad de cualificar e intentar unificar criterios para el análisis de las políticas en los equipos de trabajo de la Administración Departamental. Para darle mayor homogeneidad a las capacidades de las dependencias, se calificaron las fortalezas técnicas individuales y organizacionales, como también la de su estructura global en términos del sistema de gestión de la calidad.

## Reparación del portafolio a partir del MADPP

El diseño de las políticas públicas es un proceso continuo que requiere de una revisión permanente para alinear los instrumentos de intervención con el problema público y garantizar que las políticas se ajusten a los cambios y desafíos sociales. En ese sentido, la evaluación de la calidad de las políticas públicas vigentes con el MADPP también sirvió de diagnóstico para formulaciones futuras.

Como resultado de la aplicación de la rúbrica del MADPP al portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia, se hizo un inventario de las que han sido objeto de actualización o modificación. En concreto, se identificaron evidencias de parcheo (*policy patching*) y empaquetamiento (*packaging*) en los procesos de mejora de algunas políticas después de 2021. En esa medida, las modificaciones en el portafolio tras la aplicación del MADPP mezclaron el parcheo, el empaquetamiento y la sucesión lineal de políticas.

El parcheo implica agregar, modificar o eliminar ciertos elementos de las políticas en respuesta a desafíos o presiones inmediatas (Howlett & Rayner, 2017). Las reparaciones de parcheo o remiendo tienen el propósito de mejorar las políticas públicas existentes, aunque siempre será preferible tener una visión integral desde el comienzo. No obstante, en algunos casos, aquella era una solución necesaria, incluso óptima. En el parcheo se cambian algunos aspectos de las políticas sin alterar su esencia; en cambio, en el empaquetamiento se contempla el diseño de políticas coordinadas e integradas (Howlett & Del Río, 2015). Aunque se ha previsto el parcheo de las políticas públicas como una solución pragmática, la perspectiva cortoplacista (de mejoramiento incremental) debe considerarse con rigor para evitar que sea una vía para dar respuesta a presiones exclusivamente políticas, sin considerar las mejoras necesarias en el diseño.

En la tabla 2.2 se presentan las once políticas intervenidas, con sus criterios de intervención y las fechas en las que se efectuaron los ajustes o remiendos. Las intervenciones comprenden, en primer lugar, la adición de la línea base o batería de indicadores en las políticas que carecían de ella (juventud, discapacidad, mujeres y familia, respectivamente). En

segundo lugar, el fortalecimiento de las políticas públicas mediante la modificación de sus artículos o las alternativas de solución (verbigracia: sector audiovisual y cinematográfico; educación terciaria en jóvenes; bienestar animal; uso de la bicicleta, y la adición del plan estratégico en la política de educación normalista).

**Tabla 2.2 Políticas públicas objeto de ajuste en el período 2021-2023**

Año	Política pública	Patching (Sí / NA)	En caso afirmativo, ¿cuál fue el remiendo?
2011	Sector Audiovisual y Cinematográfico	Sí	Modificación de tres artículos.
2013	Juventud	Sí	Línea base y batería de indicadores.
2014	Educación Terciaria en Jóvenes	Sí	Modificación de artículos.
2014	Bienestar Animal	Sí	Modificación de artículos.
2015	Discapacidad	Sí	Línea base.
2016	Seguridad Alimentaria	Sí	Línea base.
2017	Economía Social y Solidaria	Sí	Línea base.
2018	Uso de la Bicicleta	Sí	Alternativas de solución.
2019	Política Pública para las Mujeres	Sí	Batería de indicadores de seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades y de la Ordenanza.
2019	Familias	Sí	Línea base y batería de indicadores de seguimiento.
2019	Educación Normalista	Sí	Plan estratégico.

Fuente: Elaboración propia (2023).

Estas intervenciones muestran el potencial de que una entidad territorial tenga claro cuál es el estado de su portafolio de políticas para saber qué ajustes debe llevar a cabo y cómo actualizar y mejorar las políticas con las que cuenta. En el caso de la Gobernación de Antioquia se advierte un progreso importante, aunque aún faltan varias políticas públicas por intervenir y mejorar.

Otras políticas se reformularon con la tipología del empaquetamiento (*packaging*), que consiste en el diseño deliberado de un conjunto de políticas coordinadas e integradas que abordan cuestiones específicas en busca de una solución integral y de largo plazo (Howlett & Rayner, 2013). Dos

ejemplos son, en su respectivo orden, la política de participación ciudadana –que combinó la Ordenanza 33 de 2011 y la Ordenanza 21 de 2015–, y las políticas de juventud y la de jóvenes rurales. Las razones de este empaquetamiento obedecen a su complementariedad o duplicidad.

Un caso de falta de empaquetamiento de políticas previo a la construcción del portafolio de la Gobernación de Antioquia se dio con la política pública para la acción comunal, de 2011, y la de participación social y comunal mediante la convocatoria pública de iniciativas, de 2015. Ambas fueron implementadas de manera aislada por la Administración Departamental, hasta que la dependencia encargada –la Secretaría de Participación y Cultura Ciudadana–, luego de la evaluación, identificó la posibilidad de agruparlas en un solo documento. Esto dio como resultado un Proyecto de Ordenanza que será presentado ante la Asamblea Departamental y con el cual se busca establecer la nueva política pública para la acción comunal en el departamento de Antioquia 2023-2035.

Ahora bien, con respecto a la renovación que se debe realizar cuando empiezan a vislumbrarse rezagos o desactualización en la respuesta adecuada de una política ante los cambios o la evolución de los problemas públicos, es necesario considerar un tercer tipo de intervención: la sucesión lineal de las políticas. Este es un tipo de cambio que se produce cuando se adopta una nueva política para sustituir otra ya existente, bien sea porque perdió vigencia, o bien porque fue formulada varios años atrás. Un ejemplo es la política pública indígena, la cual sigue estando dirigida al mismo problema o público objetivo de la política que la precedió. Sin embargo, independiente de la resiliencia de una política, para que la nueva perdure, esta debe tener objetivos, programas o formas organizativas diferentes (Dunn, 1983). Esto ocurre en el caso de las políticas públicas poco eficaces en su implementación debido a cambios de gobierno y a transformaciones en la opinión pública.

Este dinamismo hace que las políticas públicas se transformen de forma paulatina de acuerdo con los requerimientos y criterios del problema público que buscan resolver. Tal es el caso de la política para promover el uso de la bicicleta (Antioquia en Bici), que tuvo un parcheo en sus alternativas de solución, al igual que otras de reciente formulación como, por ejemplo, las de vivienda y deporte. En el Anexo 2.2 se presenta el análisis de la aplicación de los descriptores de la rúbrica del MADPP a estas

políticas públicas en particular, las cuales estaban pendientes de aprobación por la Asamblea Departamental de Antioquia.

Por último, a modo de inventario potencial (no contemplado aún por la Gobernación de Antioquia), en la tabla 2.3 organizamos las políticas existentes por sectores. En ellos se pueden vislumbrar potenciales empaquetamientos sectoriales y poblacionales que pasarían de un nivel simple, como en el caso de la política de participación ciudadana (a la que ya nos referimos), a otro de mayor complejidad por tratarse de políticas complementarias, aunque claramente diferenciables. Estos sectores plantean oportunidades de empaquetamiento que deberán ser revisados mediante criterios técnicos para evitar la distorsión de la política pública en cuestión.

**Tabla 2.3 Propuesta de empaquetamientos por sectores económicos y sociales**

Sector	Población	Ordenanza	Título de la Ordenanza
<b>Cultura</b>	General	N.º 42 de 2018	Se fortalece el emprendimiento y se fomenta la economía creativa/economía naranja en el Departamento de Antioquia.
	General	N.º 29 de 2019	Por la cual se adopta la política pública para el fortalecimiento del sector audiovisual y cinematográfico del Departamento de Antioquia.
<b>Drlo. Económico</b>	General	N.º 61 de 2017	Política pública de cafés especiales (modificatoria de la Ordenanza 15 de 2015).
	General	N.º 68 de 2017	Política pública de economía social y solidaria para Antioquia.
<b>Movilidad</b>	General	N.º 18 de 2018	Política pública para promover el uso de la bicicleta en el Departamento de Antioquia y se toman otras decisiones.
	General	N.º 9 de 2019	Política pública de movilidad saludable, segura y sostenible en el Departamento de Antioquia.

<b>Pobla-cional (enfoque comuni- dades diversas)</b>	Víctima/ Despla- zada	N.º 6 de 2006	Política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado.
	Afro	N.º 10 de 2007	Política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrodescendientes del Departamento de Antioquia.
	Indígena	N.º 42 de 2022	Política pública indígenas de Antioquia.
<b>Pobla-cional (Familia, primera infancia)</b>	Primera infancia	N.º 26 de 2015	Política pública departamental Buen Comienzo Antioquia, para el pleno desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas desde la gestación y durante su primera infancia en el Departamento de Antioquia.
	Familia	N.º 47 de 2019	Política pública para el apoyo y fortalecimiento a las familias en Antioquia.
<b>Pobla-cional (ciclo de vida)</b>	Personas mayores	N.º 17 de 2021	Política pública de envejecimiento humano y vejez de Antioquia.
	General	N.º 17 de 2019	Política de antienviejimiento en Antioquia: vivir más y mejor.
<b>Seguridad y conviven- cia</b>	General	N.º 22 de 2017	Política departamental para elegir y fortalecer los jueces de paz.
	General	N.º 39 de 2017	Política pública "Antioquia libre de cultivos ilícitos" en el Departamento de Antioquia.
<b>Ambiental</b>	General	N.º 2 de 2023	Política pública de turismo sostenible.
	General	N.º 19 de 2015	Política pública para la adquisición, preservación y administración de los ecosistemas estratégicos del agua de Antioquia.
	General	N.º 23 de 2023	Política pública de crecimiento verde.

Fuente: Elaboración propia (2023).

Cabe resaltar que es mucho más estratégico tener un portafolio con menos políticas, pero de mayor alcance. De este modo, en los portafolios de políticas públicas se pueden dar combinaciones de múltiples instrumentos para lograr sus objetivos, teniendo en cuenta las complejidades

que se presentan y la sinergia entre los instrumentos (Howlett & Del Río, 2015). En este sentido, el uso del parcheo o el empaquetamiento de políticas públicas requiere una comprensión de la necesidad del diseño para ser congruentes sobre cuál alternativa es la conveniente, pues existen circunstancias en las que se requieren enfoques integrales. Por último, es importante acotar la cartera de políticas hacia problemas públicos de mayor tamaño y, en los casos en que se carezca de un problema público, depurarlo en el portafolio con el fin de que este sea administrable e implementable.

## Reflexiones sobre el uso del MADPP 2.0 para el mejoramiento del portafolio de políticas

Como ya lo mencionamos, el MADPP es el resultado de un trabajo de investigación sobre el diseño de las políticas que el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT ha adelantado durante los últimos quince años. Este modelo se fundamenta en diferentes investigaciones en políticas públicas sectoriales, poblacionales, departamentales, locales y nacionales, y fue publicado en 2022. El MADPP tiene un enfoque práctico que permite medir las diferentes dimensiones de una política y asignar niveles de desempeño que van desde óptimo hasta insuficiente, lo que facilita la visión integral del estado de cualquier política pública (en el capítulo 5 de este libro se explica la metodología).

La implementación del MADPP en la Gobernación de Antioquia permitió analizar aspectos clave como el número de problemas públicos que enfrenta una entidad gubernamental para construir portafolios de políticas públicas manejables. También hizo posible identificar y corregir deficiencias en ciertas políticas, en especial en dimensiones como el seguimiento y la evaluación, porque son aspectos que en su momento no se contemplaban o se dejaban como sustento normativo, sin pensar en las implementaciones.

Además, el MADPP no solo fue útil como instrumento para medir la calidad de las políticas públicas vigentes en el departamento de Antioquia, sino también como diagnóstico para formulaciones futuras. Suscitó reflexiones sobre lo que debe contener una política pública y, a su vez, permitió depurar aquellas que no cumplieron con los fundamentos básicos.



Así mismo, el MADPP 2.0 activó las respectivas alertas en las diferentes dependencias en caso de inconsistencias entre las políticas públicas o incoherencias dentro de un mismo sector, lo que permitió hacer los ajustes necesarios. Gracias a ello, la Gobernación de Antioquia logró darle una mayor coherencia a su portafolio de cuarenta y un políticas desarrolladas durante dos décadas, algunas con vigencias superiores a quince años. La visión integral del portafolio permitió pasar de un enfoque micro (política por política) a un enfoque macro de la cartera, para entender su coherencia y vigencia actual.

En adición, el manejo del portafolio por parte de la Gobernación de Antioquia destacó la importancia del MADPP 2.0 desarrollado por el Centro de Valor Público para superar la mirada individual política a política del MADPP 1.0 (Leyva y Olaya, 2022). Es decir, permitió evidenciar que los trabajos de intervención no se deben reducir únicamente a la evaluación de las políticas, sino que también deben incluir una metodología teórico-práctica para su gestión (*policy management*).

Desde esta nueva perspectiva, la ruta para la gestión integral de los portafolios se basa en la identificación del inventario inicial con la aplicación del MADPP, para continuar con una categorización en la que se plantean decisiones con cada política de acuerdo con sus respectivas calificaciones, pasando por el análisis basado en los conceptos de Howlett y Mukherjee (2018) sobre parcheo y empaquetamiento, en el marco de una sucesión lineal de las políticas, para proseguir con un plan de implementación y cerrando con un monitoreo y realimentación de todo el portafolio.

## Consideraciones finales

En la modernización administrativa que inició la actual Administración Departamental con la formulación del *Plan de Desarrollo Unidos por la Vida 2020-2023*, mediante la identificación de unas problemáticas inicialmente expuestas alrededor de la necesidad de un seguimiento y evaluación de las políticas públicas, se creó el Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia como respuesta a ese vacío institucional. En este contexto, con el acompañamiento técnico y metodológico de la Universidad EAFIT, la Gobernación de Antioquia encontró en el MADPP un instrumento para mejorar la gestión de su portafolio de políticas.

La consolidación del Observatorio de Políticas Públicas benefició a la Administración Departamental al garantizar criterios técnicos en el diseño de las políticas públicas y seleccionar instrumentos adecuados para el cumplimiento de los objetivos y las metas propuestos. Entre los logros del OPPA se destacan los esfuerzos por contar con sistemas de información confiables y la capacidad técnica para implementarlos en el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Además, se valora la voluntad política de evaluarse con el MADPP, y entender que estas calificaciones representan oportunidades de mejora para la gestión de su portafolio.

Una de las principales contribuciones del análisis de un portafolio de políticas públicas con el MADPP es la ruta de acción aplicable a las administraciones departamentales y locales. Esta perspectiva holística fortalece los procesos internos y externos mediante una metodología robusta que optimiza la gestión de las políticas públicas y facilita la toma de decisiones basadas en criterios técnicos. Este enfoque académico-práctico, aplicado en este caso por la Administración Departamental y el Centro de Valor Público, cualificó el diseño de las políticas públicas territoriales, promoviendo el empaquetamiento, el parcheo, o la derogación de aquellas que no cumplían con los criterios propios de este tipo de instrumentos de intervención.

De este modo, se impulsó la revisión del diseño, la configuración de un portafolio en un amplio lapso de publicación de políticas públicas, el fomento de la cultura de la analítica de datos para la toma de decisiones, así como la revisión y realimentación constante de las políticas. Además, se promovió la apropiación del formato de formulación de políticas públicas, asegurando que las dependencias lo utilicen de manera habitual y se corresponsabilicen en esta labor.

Uno de los desafíos que depara la aplicación del MADPP es la “atomización del problema público”, como lo denominó el equipo del OPPA. Esto dificulta determinar cuántos problemas públicos encara el departamento de Antioquia, ya que parte del portafolio de políticas públicas iniciales eran simples compromisos simbólicos sin implementación. Por lo tanto, el reto es continuar revisando el empaquetamiento de políticas públicas, como se hizo con las de participación ciudadana y la de juventud. Esta perspectiva del portafolio permite explorar otras opciones de empaquetamiento, siempre que los instrumentos, los objetivos y las metas se alineen en el tiempo.

En adición, se identifica una oportunidad de mejora en la cualificación de la información territorial y poblacional con los correspondientes actores, lo que permitiría fortalecer las dimensiones de implementación y evaluación del MADPP. La falta de especificidad en los indicadores, ya sea porque no están alineados con los objetivos y las metas, o porque su aplicación a escala subregional, municipal y zonal es compleja, o porque su inclusión en la Encuesta de Calidad de Vida es costosa, son aspectos que requieren atención.

En definitiva, el mayor desafío del OPPA es continuar promoviendo el diseño y la formulación adecuados de políticas públicas en la Gobernación de Antioquia. En esa medida, el objetivo es que no solo siga manteniendo el repositorio del portafolio de políticas públicas y los indicadores de seguimiento y evaluación, sino que también sea un espacio de análisis para la Administración Departamental, con el fin de seguir construyendo políticas públicas eficientes y efectivas en función de una entidad territorial que requiere acciones eficaces en sus subregiones.

En suma, el modelo MADPP 2.0 propone un cambio en la gestión de los portafolios de las políticas públicas: pasar de una perspectiva individual a una mirada integral del conjunto del portafolio. Esto permite comprender su coherencia y vigencia, alineando instrumentos para garantizar eficiencia y eficacia. En esa medida, las recomendaciones planteadas en este capítulo sobre el parcheo y empaquetamiento de las políticas tienen el propósito de demostrar el potencial del modelo de gestión del portafolio. Ello promueve la implementación de políticas públicas más solventes, diseñadas y formuladas con rigor técnico y metodológico, dejando en segundo plano los intereses y las necesidades inherentes a las dinámicas políticas que han incidido de manera determinante en la política pública en Colombia.



## Referencias

- Asamblea Departamental de Antioquia. (2021, septiembre 6). *Ordenanza Nro. 23*. “Por medio de la cual se modifica el Decreto con fuerza de Ordenanza 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020”. Gaceta Departamental N.º 23.131 (pp. 29-48). <https://goo.su/Xb1Xr1>.
- Congreso de la República de Colombia (1994, julio 15). *Ley 152 de 1994*. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial N.º 41.450. <https://goo.su/EMxVKV>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Kit de Planeación Territorial*. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>.
- Dunn, J. (1983). *Policy Dynamics*. By Brian W. Hogwood & B. Guy Peters. (New York: St. Martin's Press, 1983, 289 pp.). *American Political Science Review*, 78(3), 833-833. <https://doi.org/10.2307/1961890>.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy* (10.<sup>a</sup> ed.). Prentice-Hall.
- Gobernación de Antioquia. (2020a, noviembre 5). *Decreto Nro. 2020070002567*. “Por el cual se determina la estructura administrativa de la administración departamental, se definen las funciones de sus organismos y dependencias y se dictan otras disposiciones”. Gaceta Departamental N.º 22.772 (pp. 3-144). <https://goo.su/tpSmct>.
- Gobernación de Antioquia. (2020b). *Plan de Desarrollo Departamental Unidos por la Vida 2020-2023*. <http://hdl.handle.net/20.500.12324/36688>.
- Howlett, M., & del Río, P. (2015). The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5), 1233-1245. <https://doi.org/10.1177/0263774X15610059>.

- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). 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., & Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2017). Patching versus packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. En M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Handbook of Policy Formulation* (pp. 112-127). Edward Elgar Publishing.
- Leyva, S. y Olaya, A. (Eds.) (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Universidad EAFIT.
- Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia. (2022). *Diagnóstico valorativo de ordenanzas de políticas públicas del Departamento de Antioquia*. [Documento de trabajo interno].

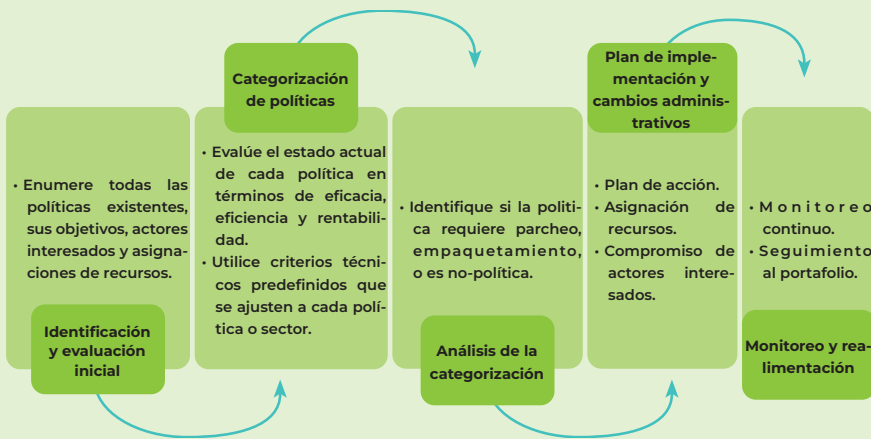


## Anexos

### Anexo 2.1 Metodología MADPP 2.0 para la gestión del portafolio

En el ámbito de la formulación de las políticas, las estrategias de diseño e implementación adoptadas por los gobiernos pueden determinar en gran medida el éxito o el fracaso de estas. En consecuencia, es necesario pasar de un enfoque individual a otro centrado en la gestión del portafolio, como el que aporta el MADPP 2.0 del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT. Si bien esta metodología no se aplicó en su totalidad al portafolio de políticas de la Gobernación de Antioquia, se describe en este anexo para una mayor comprensión del lector y como explicación académica del trabajo adelantado.

Gráfico 1. Ruta para la gestión de portafolios con el MADPP 2.0



Fuente: Elaboración propia (2023).

A continuación se detallan los cinco componentes de esta metodología del Centro de Valor Público, que le permitirá a las entidades gubernamentales gestionar de manera eficiente y efectiva su portafolio de políticas:

1. *Identificación y evaluación inicial*: Es primordial que las entidades públicas gubernamentales realicen un inventario de todas las políticas públicas existentes en su portafolio. Haciendo una evaluación inicial de la definición que estas tienen de sus objetivos, actores interesados, recursos asignados e información o documentos de respaldo disponibles para cada una de las políticas.
2. *Categorización de políticas*: Tener un registro claro de todas las políticas es determinante para definir un marco de diagnóstico para cada una de ellas. Para tal fin, se recomienda clasificarlas dentro de una tipología que, para este caso, corresponde a las categorías propuestas por Howlett y Mukherjee (2018):
  - No-política: remite a aquellas áreas donde no existen políticas públicas formales o donde las medidas existentes son inconsistentes.
  - Parcheo (*patching*): hace referencia a aquellas políticas públicas existentes, pero que son subóptimas y requieren ajustes menores para mejorar su eficacia.
  - Empaquetamiento (*packaging*): alude a aquellas políticas públicas de alta sofisticación, cuyo diseño estratégico las hace mutuamente reforzantes y, por ende, complementarias.Cabe aclarar que esta categorización se establece a partir de la evaluación técnica del primer paso, en el que se visualiza el estado de cada una de las políticas públicas en términos de eficacia, eficiencia y rentabilidad, utilizando criterios que se ajusten a las particularidades de cada sector de intervención.
3. *Análisis de la categorización*: Basados en la tipología propuesta por Howlett y Mukherjee (2018), es posible establecer los pasos para desarrollar políticas efectivas en caso de encontrar en el portafolio las denominadas “no-políticas”. En primer lugar, especificar los ajustes necesarios en las políticas que requieren “parcheo”, identificando áreas en las que las políticas podrían ser ajustadas, es decir, que requieran de modificaciones para mejorar su eficacia, o que definitivamente deban ser derogadas. En segundo lugar, para las políticas afines o en la etapa de “empaquetamiento”, es preciso identificar las oportunidades para un mayor refinamiento e integración, distinguiendo aquellas políticas que, al intervenir problemas públicos comunes, podrían ser agrupadas en una sola para, de esa manera, lograr un mayor impacto en términos de eficiencia.

4. *Plan de implementación y cambios administrativos*: Con base en los resultados obtenidos en los tres pasos anteriores, esta fase define la secuencia necesaria para gestionar el portafolio de políticas, en tres momentos: (a) crear un plan de acción detallado que describa los procedimientos para implementar los ajustes (parcheos) y empaquetamientos identificados; (b) determinar los recursos necesarios para el desarrollo del plan de acción y asignar el presupuesto correspondiente; (c) desarrollar un plan para interactuar con los actores interesados en cada una de las políticas y que se verán afectados por los cambios a implementar: teniendo en cuenta la experiencia de estos actores, ellos pueden aportar de manera positiva a su formulación.
5. *Monitoreo y realimentación*: En este último paso se propone definir un monitoreo continuo del rendimiento de cada una de las políticas públicas, con el uso de herramientas analíticas que estén alineadas con los objetivos y las metas de estas. Ello permite llevar un registro de su implementación y, de esta manera, fortalecer los procedimientos de rendición de cuentas por parte de las administraciones gubernamentales.

En la medida en que los diseñadores de políticas no se enfrentan a la cuestión de rediseñar completamente un “paquete” de políticas, sino más bien a la de “retocar” algunos de sus aspectos para reparar su eficacia (Howlett y Mukherjee, 2018, p. 308), el modelo MADPP 2.0 presenta una guía estructurada para que los gobiernos regionales evalúen y mejoren sus carteras de políticas de manera técnica y estratégicamente efectiva. En este sentido, esta hoja de ruta es aplicable tanto en el caso de la Gobernación de Antioquia como en las demás administraciones territoriales interesadas en la gestión de sus portafolios de políticas públicas.

## Anexo 2.2 El proceso de transformación de las políticas públicas en 2023

En este anexo se consideran los resultados obtenidos con la rúbrica del MADPP en la evaluación de las políticas públicas de vivienda, deporte y bicicleta diseñadas por la Gobernación de Antioquia con el acompañamiento del OPPA, pero que estaban en trámite en la Asamblea Departamental cuando se llevó a cabo la revisión del portafolio que se detalla en este libro.



Este análisis reviste una importancia significativa debido a la condición reciente de estas políticas públicas, lo que permite examinar el desempeño del OPPA como entidad encargada de acompañar el diseño y la implementación de políticas públicas después de la transferencia de conocimiento del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT, con relación a su adecuado diseño. Por medio del análisis, se podrán identificar las áreas de mejora, así como aquellos aspectos que se mantienen estables en relación con políticas públicas previas y los puntos en los que se ha logrado una mayor optimización en el diseño.

Cabe anotar que, en cualquier administración pública, algunas políticas presentan un desempeño superior en comparación con otras en términos de la calidad de su diseño, lo cual es algo natural en la gestión gubernamental. En el caso específico de las políticas de vivienda, deporte y bicicleta, se han observado mejoras sustanciales en varias dimensiones, reflejadas en los puntajes obtenidos en la evaluación realizada. Estos resultados resaltan la efectividad de ciertas estrategias utilizadas, al tiempo que señalan áreas donde se pueden hacer ajustes o se deben tomar decisiones significativas respecto al enfoque, todo ello con miras a la optimización de los procesos más eficientes y eficaces para el Departamento de Antioquia.

Este estudio se enmarca en un esfuerzo continuo por fortalecer las capacidades de diseño del OPPA, aprovechando la experiencia y el conocimiento acumulado del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT en el diseño de políticas públicas. Con la evaluación rigurosa de estas políticas se busca conocer qué tipo de diseño se ha venido desarrollando desde el OPPA para que las políticas gubernamentales respondan de manera efectiva a las necesidades y expectativas de los ciudadanos de Antioquia.

A continuación se presenta una descripción de los resultados que obtuvieron las políticas públicas de vivienda, bicicleta y deporte en las siete dimensiones de la rúbrica del MADPP 2.0.

## 1. Problema público

En la fase de la definición del problema público se destaca la significativa transformación y los resultados de la política pública de deporte y de la nueva política de vivienda. Ambas alcanzaron un nivel óptimo, dado que son claras, específicas y directas en la exposición de la situación problemática que buscan intervenir y transformar.

En el caso de la política de vivienda se efectuó una desagregación adecuada por causas y efectos del problema público, el cual se refiere al “déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo), que se materializa en la inaccesibilidad a una vivienda digna y sostenible en Antioquia” (Proyecto de Ordenanza N.º 23 de 2018, p. 78). Además, es una política que se destaca por la estructuración del problema en términos de fallos de Estado y de mercado, lo cual puede servir de ejemplo para futuras formulaciones de políticas públicas.

Respecto a la política del deporte, es preciso señalar el apartado del Documento técnico de soporte (DTS) que se enfoca en el “análisis situacional de la política pública”, el cual contiene información y datos actualizados que explican y soportan el problema público. Esto permite conocer las causas estructurales que originan los bajos niveles de accesibilidad, así como los insuficientes mecanismos para garantizar el derecho a la práctica del deporte en el departamento de Antioquia. En cuanto a la política pública del uso de la bicicleta, se encuentra en el nivel insuficiente dado que no se identifica de manera precisa la situación problemática que pretende atender y no relaciona evidencia que soporte la respectiva formulación.

Por último, en las políticas de vivienda y deporte es pertinente destacar la calidad de su planeación estratégica, la cual da cuenta del óptimo diseño del problema público, en el que se evidencia el acompañamiento y fortalecimiento de las capacidades técnicas de los equipos formuladores y del OPPA. Como ya se mencionó, esta es una fase clave, debido a que condiciona las demás fases de diseño de una política. Por lo tanto, es pertinente resaltar el nivel de especificidad y coherencia en el planteamiento del problema público en ambas políticas.

## 2. Objetivos y metas

La manera en la que se ha venido acompañando el diseño de los objetivos y las metas de las políticas públicas en la Gobernación de Antioquia es dinámico, por cuanto depende fundamentalmente de los intereses de las dependencias asociadas a su formulación y a sus capacidades de posterior seguimiento a los objetivos y las metas. En general, puede hablarse de un tránsito de objetivos más generales y desvinculados hacia objetivos más específicos y que orientan con más precisión la estructuración del diseño de las políticas públicas.

En esta segunda dimensión puede notarse que las políticas de vivienda, deporte y bicicleta se caracterizan por contar con un apartado específico donde señalan de forma concreta y directa cuáles son los objetivos y las metas de la política pública. Ahora bien, aunque puede notarse que las tres definen cuáles son sus objetivos y suelen incluso separarlos en categorías que orientan la estructuración de la política pública, su descripción es muy general. En particular, los objetivos de estas políticas públicas siguen sin estar delimitados espacial ni territorialmente, y solo en algunos casos abren oportunidades reales de medición.

### **3. Alternativas de solución e instrumentos de intervención pública**

Estas tres políticas públicas evaluadas de manera independiente identifican y desarrollan alternativas de solución y ejes estratégicos orientados a la intervención del problema público. No obstante, es importante advertir que se sigue presentando el patrón observado con el resto de las políticas del portafolio, a saber: si bien definen unas soluciones, no especifican los criterios empleados para elegir las alternativas propuestas y su grado de priorización. Este es un reto que aún queda por atender y trabajar en futuras formulaciones de las políticas.

Ahora bien, en el caso de la política de vivienda y la de deporte, se destaca el uso de evidencia empírica para soportar sus respectivos componentes estratégicos. Es importante destacar la especificidad con la que la política de vivienda define sus instrumentos de intervención pública; por ejemplo, hace referencia a la necesidad de “crear un subsidio en especie o en dinero para las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos domiciliarios ligado a los programas y proyectos de mejoramiento de vivienda” (Proyecto de Ordenanza N.º 23 de 2018, p. 89). Este es el nivel de claridad requerido en esta fase, dado que los instrumentos son el componente operativo esencial para la materialización de las alternativas de solución elegidas.

### **4. Participación ciudadana**

En la formulación de la política pública de vivienda y en la actualización de las políticas de deporte y promoción del uso de la bicicleta, se identifican grandes avances en la dimensión de participación ciudadana-

na. Por ejemplo, en el caso de estas dos últimas, se destaca la labor de los equipos formuladores en el criterio correspondiente a la *existencia de participación ciudadana*, ya que aplicaron varias metodologías cualitativas (en especial, talleres) para incentivar a la población civil a participar en el diseño de la política pública. Durante la aplicación de esas metodologías se recolectaron insumos valiosos para la estructuración del problema público. Así mismo, en el criterio correspondiente a la *ciudadanía estructurada* se resalta la participación de diversos actores de la sociedad civil, organizados en agremiaciones, quienes enriquecen la implementación de las políticas públicas del deporte y la promoción del uso de la bicicleta con sus conocimientos.

Esta multiplicidad de actores representados por asociaciones organizadas de la sociedad civil permite una deliberación dinámica, democrática y pluralista, lo que evita que un solo grupo de interés monopolice la gobernanza de la política pública. Por último, se reconoce la mejora en la actualización de la política del uso de la bicicleta en el criterio de la *instancia de participación estructurada*, ya que en los artículos del respectivo proyecto de Ordenanza se identifican las normas de conformación y funcionamiento de las dos instancias de participación (Consejo Departamental de la Bicicleta y Consejo Consultivo de la Bicicleta), los instrumentos gerenciales para la operación y la coordinación de ambas instancias, así como su relevancia para el seguimiento y la evaluación de la política pública.

## 5. Implementación

El diseño de la implementación de las políticas públicas constituye una dimensión con transformaciones relevantes en la Gobernación de Antioquia, por cuanto el correcto diseño de esta fase requiere un reconocimiento claro del funcionamiento operativo de las dependencias, así como de las oportunidades vigentes en términos de articulación y optimización de los procedimientos para la ejecución de la política pública. No obstante, como ya se mencionó, en general, esta es una de las dimensiones con más bajos puntajes en la evaluación del portafolio que se presenta en el Capítulo 4 de este libro. Por ende, es relevante observar cómo es diseñada la implementación en estas políticas públicas más nuevas en relación con las previas.

En el caso de la política pública del deporte, se destaca un análisis muy detallado de los actores que hacen parte del plan de implementación de la política pública, como consecuencia de la manera en la que el diseñador puede utilizar dicho análisis para construir estrategias eficientes de transversalización. Esta es una de las pocas políticas que cumple con este último criterio. Del mismo modo, la política pública de vivienda concreta un trabajo muy significativo en el criterio del *mapeo hacia atrás*, pues revisa con mucho cuidado cuáles son las experiencias previas y cómo utilizarlas para mejorar el diseño de la política pública. Esto es excepcional en comparación con las políticas públicas previas; no obstante, falta vincular esto más claramente con un plan operativo.

## 6. Diseño del seguimiento

El diseño del seguimiento es una fase que requiere de especial atención en la formulación de las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia. En el caso de las políticas públicas de vivienda, deporte y uso de la bicicleta, este sigue siendo un componente que se considera posterior al diseño. En lo que concierne al diseño metodológico de esta fase, se trata de un aspecto para mejorar, al igual que la planeación estratégica de planes indicativos con sus respectivas líneas de base y metas.

Como ya se señaló en los dos primeros capítulos, las políticas públicas se caracterizan por su dinamismo y transformación, de modo que es importante aprovechar las oportunidades que se presenten para actualizar, reformular o rediseñar el modelo de seguimiento a la implementación y a los objetivos y las metas, con el propósito de definir una ruta con indicadores propios para la medición y el monitoreo de los resultados que arroja la ejecución de las políticas. En ese sentido, esta fase representa un reto que requiere del trabajo articulado y coordinado entre las diferentes dependencias del gobierno y los actores responsables de la implementación de las políticas en mención.

## 7. Evaluación

En la revisión de las nuevas políticas públicas que están en discusión en la Asamblea Departamental de Antioquia en el año 2023, se considera el avance individual en algunos de los criterios de esta última dimensión,

debido a la estructuración somera de su diseño de evaluación o porque no contemplan ningún tipo de evaluación.

En este componente aún es exigua la información de los documentos de las políticas en comparación con las otras seis dimensiones. No obstante, se vislumbran avances en términos del desarrollo de los objetivos y las metas que facilitan la ejecución a futuro de los planes estratégicos. Además, las políticas de vivienda y deporte cuentan con sus respectivos observatorios: el de Vivienda y Hábitat de Antioquia y el Observatorio Departamental del Deporte de Indeportes, respectivamente. Ambos son un insumo fundamental en cuanto al acceso a información pertinente, de calidad y actualizada, útil para la realimentación del diseño y la formulación de estas políticas, mediante la elaboración de indicadores y series de tiempo que permitirán cada vez decisiones más informadas.

En síntesis, este anexo subraya la incidencia de la administración pública para el mejoramiento continuo de sus políticas, mediante el uso del parcheo o el empaquetamiento a través de modelos más estructurados como el del MADPP 2.0. Al mismo tiempo, es esencial el compromiso de las diferentes partes interesadas, en especial de la alta gerencia, para lograr avanzar en el diseño de políticas públicas que aporten soluciones reales a las diferentes problemáticas que buscan resolver.

# 3 Capítulo Transformando ideas en acciones: análisis de los procedimientos estratégicos y las capacidades de política de la Gobernación de Antioquia



## **Transformando ideas en acciones: análisis de los procedimientos estratégicos y las capacidades de política de la Gobernación de Antioquia**

*Gerardo Acosta García y Santiago Leyva*

## Introducción

En el diseño de políticas públicas, sus formuladores (*policy makers*) disponen de un portafolio de herramientas que facilitan dicha labor. En su primera versión (Leyva y Olaya, 2022), el MADPP se enfoca justamente en proveer los recursos necesarios para mejorar la calidad de la factura de las políticas públicas. En otras palabras, se concentra en los instrumentos denominados “sustantivos”, es decir, aquellos que afectan directa o indirectamente la naturaleza de los bienes y servicios producidos o consumidos en la sociedad y entregados por el Estado (Bali *et al.*, 2021, p. 297), como lo son, por ejemplo, los subsidios, incentivos, servicios sociales, etcétera. Sin embargo, existen otros instrumentos de política que no se atendieron en la primera versión del MADPP, que son aquellos denominados “procedimentales de política”. Estos se emplean principalmente para alterar aspectos del propio funcionamiento de un gobierno y su comportamiento en la formulación de las políticas públicas (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997).

Aunque los instrumentos procedimentales no afectan los resultados en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de forma tan directa como los sustantivos, a menudo son necesarios para que estos últimos funcionen de modo eficaz (Bali *et al.*, 2021). Por ejemplo, en Colombia, un instrumento sustantivo como Jóvenes en Acción impulsa a los jóvenes más pobres a que continúen con sus estudios técnicos o universitarios por medio de una transferencia monetaria. Esto requiere de múltiples instrumentos procedimentales para funcionar de forma eficiente; por ejemplo: las bases de información del Sisbén IV que clasifican a los jóvenes por sus condiciones socioeconómicas y focaliza solo a quienes se encuentren en condición de pobreza, o los procedimientos internos del programa que establecen reglas mínimas para la implementación como la verificación de los documentos del joven o su estatus de estudiante universitario activo.



Por esta razón, en el Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP) es indispensable profundizar en el examen de los instrumentos procedimentales y determinar su aporte en el mejoramiento de la calidad de los diseños de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia. Sin embargo, el diseño eficaz de políticas públicas no solo depende de las herramientas procedimentales, sino también de los espacios de diseño (*design spaces*). Estos dotan a los *policy makers* de unas plataformas respaldadas por altas capacidades de política (*policy capacities*), que no solo mejoran la deliberación, sino que también les permiten a los diseñadores navegar en contextos de diseño cambiantes y a menudo volátiles (Mukherjee *et al.*, 2021, p. 260).

Este capítulo plantea que el diseño eficaz de políticas públicas no solo depende de los instrumentos sustantivos, sino también de las capacidades de política de los agentes estatales para hacer uso de ellas. Gracias a estas capacidades, los *policy makers* poseen la destreza para estructurar problemas públicos, utilizar herramientas informacionales y entender los pasos y las acciones para formular una política (Howlett, 2014, p. 291). En tal virtud, este capítulo analiza las *policy capacities* de los agentes estatales en el desarrollo de los procedimientos estratégicos de política de la Gobernación de Antioquia.

En este orden de ideas, es necesario que los diseñadores de políticas sean conscientes de los mecanismos internos de sus sistemas de gobierno y de los sectores políticos, pues estos últimos tienen la capacidad de impulsar o afectar el diseño de las políticas debido a sus intereses particulares o por acuerdos suscritos con actores estratégicos de la sociedad civil. Para evitar estos sucesos, los *policy makers* deben contar con suficientes capacidades políticas para lograr el apoyo y la legitimidad de los actores del sistema de gobierno con la finalidad de contar con un *design space* óptimo para el diseño eficaz de las políticas públicas.

Con ello en mente, el objetivo principal de este capítulo es identificar las fortalezas y debilidades de los instrumentos procedimentales y de las *policy capacities* de los agentes estatales. A la par, se proponen recomendaciones que aportan a la mejora de estos instrumentos y habilidades que influyen a su vez en la calidad de diseño de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia. Para profundizar en estos aspectos, se describen y analizan las fases de los procedimientos estratégicos de po-

lítica y cómo los funcionarios del Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia (OPPA) los acompañan en su condición de asesores técnicos. A la par, se ahonda en las capacidades institucionales de la Gobernación de Antioquia en sus distintos niveles de gobernanza para el diseño de políticas públicas. Ambos ejes temáticos están precedidos por un apartado donde se explica el cambio de la primera a la segunda versión del Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP 2.0).

## Modelo MADPP 2.0 ®

El primer modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP) desarrollado por el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT surge por la necesidad de crear un instrumento para diseñar nuevas políticas públicas, pero también para evaluar diseños ya elaborados con el fin de orientar sus rediseños. Este instrumento fue utilizado en la evaluación del diseño de sesenta y cinco políticas públicas del portafolio de la Alcaldía de Medellín en el año 2019, con el acompañamiento de los funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación, quienes ayudaron con la entrega de los documentos (actos administrativos, instrumentos de políticas) y en la aplicación de las metodologías cualitativas (grupos focales y entrevistas semiestructuradas) para obtener mayor información.

El MADPP 1.0 evalúa el diseño y la orientación técnica de las políticas por medio de un enfoque secuencial que califica el diseño de siete dimensiones en cuatro niveles de desempeño: “óptimo, considerable, básico e insuficiente” (Leyva y Olaya, 2022, p. 18). Las dimensiones evaluadas son: (1) la definición y estructuración del problema público; (2) los objetivos y las metas en el diseño de políticas públicas; (3) el diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública; (4) la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas; (5) el diseño de la implementación; (6) el diseño del seguimiento, y (7) el diseño de la evaluación (Leyva y Olaya, 2022).

No obstante, han surgido nuevas teorías sobre el diseño de políticas que identifican otras variables que optimizan este trabajo creativo, a saber: los instrumentos procedimentales, el espacio de diseño y las capacidades de política de las entidades públicas. A raíz de ello, el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT desarrolló una nueva metodolo-

gía que perfecciona el MADPP 1.0, al evaluar también la gestión del portafolio, los instrumentos procedimentales y las capacidades de política.

En concreto, este capítulo se enfoca en el análisis de los dos últimos componentes con la metodología del MADPP 2.0: el primero concierne a la identificación de los instrumentos procedimentales y sus usos en las fases estratégicas de las políticas, con el fin de analizar su incidencia en el mejoramiento de la calidad del diseño. Para ello, se tienen en cuenta la autorregulación de los actores públicos a través de guías, los protocolos, el acompañamiento de los funcionarios de la dependencia experta en materia de planeación y la exigencia de requisitos mínimos de calidad para la adopción de políticas públicas.

El segundo componente se enfoca en evaluar la capacidad del espacio de diseño de políticas de la entidad intervenida, mediante el análisis de las capacidades técnicas, operativas y políticas de los niveles de gobernanza individual y organizacional de la entidad al momento de implementar los procedimientos estratégicos de las políticas. Para el análisis de los dos componentes es necesario recopilar información adicional por medio de metodologías cualitativas con los actores intervinientes.

**Gráfico 3.1 Metodología para evaluar los procedimientos y las capacidades de diseño de políticas**



Fuente: Elaboración propia.

## Análisis de los instrumentos procedimentales con el MADPP 2.0

Este análisis surge de la necesidad de identificar qué factores optimizan o disminuyen la calidad del diseño de las políticas públicas en el uso de los instrumentos procedimentales que direccionan o autorregulan la actividad estatal en la formulación de políticas. Es importante entender que el análisis de estos instrumentos no solo recae en lo regulado, sino que también ha de examinar aquellas costumbres o normas no escritas que han aplicado los burócratas de la calle<sup>4</sup> cuando utilizan estas herramientas, para evaluar cómo estas costumbres, normas o acciones optimizan o perjudican la calidad del diseño de las políticas públicas.

A partir de esa identificación de acciones que mejoran o debilitan la calidad del diseño, se busca, por medio de recomendaciones, orientar a la entidad responsable de la estructuración del instrumento procedimental con el fin de subsanar los puntos críticos del instrumento o perfeccionarlo para mejorar la calidad de sus productos. Este análisis de instrumentos alimenta la evaluación del MADPP 1.0 porque explica qué factores reales afectan u optimizan la calidad del diseño en el *policy process*, y no se enfoca exclusivamente en el resultado, es decir, en el portafolio de políticas públicas.

Como ya se indicó en el gráfico 3.1, la metodología se compone de cinco pasos: (1) identificación de los instrumentos procedimentales de políticas públicas; (2) creación de un esquema secuencial del proceso de diseño de políticas; (3) análisis de los resultados del MADPP 1.0 por cada dimensión de diseño de políticas públicas; (4) identificación de los puntos críticos de aumento o disminución de calidad en el diseño de las políticas, y (5) optimización de los instrumentos procedimentales según los resultados obtenidos.

Estos pasos se aplican secuencialmente, iniciando con *la identificación de los instrumentos procedimentales de políticas públicas* de la entidad gubernamental estudiada. En este primer paso, se identifican todos los instrumentos que aportan al diseño de las políticas públicas de la entidad con la finalidad de definir sus características, objetivo/función del instru-

---

<sup>4</sup> El término hace referencia a los funcionarios “más cercanos al ciudadano, que a su vez tienen la responsabilidad de ejecutar los instrumentos públicos de la política” (Leyva y Toro, 2022, p. 157).

mento, modo de empleo y actores que interactúan con él. Es importante apoyarse en los agentes estatales que se encargan de la estructuración de los procedimientos estratégicos de las políticas con el fin de poder identificar estos instrumentos.

El segundo paso es la creación de un esquema secuencial del diseño de las políticas públicas. A partir de la identificación de los instrumentos, se organiza un flujograma o un mapa de procesos que permita conocer cómo se diseñan las políticas públicas en una entidad. En este flujograma es importante definir las fases del diseño, señalando quiénes participan en cada una de ellas y cuáles son sus funciones, el propósito de cada fase, y qué requisitos son esenciales para continuar a la siguiente. Para obtener más insumos se recomienda emplear metodologías de recolección de datos cualitativos (entrevistas, grupos focales, observación no participante y estudios de caso).

En el tercer paso se realiza el análisis de los resultados del MADPP 1.0 por cada dimensión de diseño de las políticas públicas. Después de la evaluación del portafolio de políticas públicas de la entidad con el modelo MADPP 1.0, se hace un análisis causal sobre las calificaciones obtenidas con la evaluación del modelo en las fases correspondientes al diseño, estableciendo patrones y conectores causales entre las calificaciones y los instrumentos procedimentales.

El cuarto paso está muy ligado al análisis efectuado en el punto anterior: se trata de *la identificación de los puntos críticos de aumento o disminución de calidad en el diseño de las políticas*. En este paso se identifican los puntos críticos del *policy process*, es decir, aquellas fases que son indispensables para garantizar el factor técnico del proceso. Así mismo, en esta labor es indispensable examinar la calidad de los instrumentos, el acompañamiento de los asesores técnicos y la participación externa de actores, en especial los actores políticos que pueden influir en el diseño de las políticas.

El quinto paso es la optimización de los instrumentos procedimentales según los resultados obtenidos con las rúbricas del MADPP. A partir de la identificación de las causas que disminuyen la calidad del diseño de las políticas públicas, se proponen unas recomendaciones para optimizar los instrumentos procedimentales. Para ello, se requiere el análisis previo sobre las capacidades de política en el plano individual y organizacional de la entidad gubernamental, con el fin de adecuar las sugerencias al respectivo contexto operativo.

En la tabla 3.1 se sintetizan los aspectos más relevantes a considerar en cada uno de los pasos que integra este componente del modelo analítico MADPP 2.0.

**Tabla 3.1 Modelo de análisis de instrumentos procedimentales con el MADPP 2.0.**

Fases	Resumen de las acciones a realizar	Elementos requeridos
Paso 1: Identificación de los instrumentos procedimentales	Se identifican todos los instrumentos que aportan al diseño de las políticas públicas de la entidad gubernamental.	1. Instrumentos procedimentales de políticas (procedimientos, protocolos, guías, formatos).
Paso 2: Creación de un esquema secuencial del diseño	A partir de los instrumentos de políticas, se organiza un flujograma o un mapa de procesos que permita identificar cómo se diseñan las políticas públicas en la entidad gubernamental.	1. Instrumentos procedimentales de políticas (procedimientos, protocolos, guías, formatos). 2. Metodologías de recolección de datos cualitativos.
Paso 3: Análisis de los resultados del MADPP 1.0 por cada dimensión del diseño	Se realiza un análisis sobre las calificaciones obtenidas en la evaluación del MADPP 1.0, estableciendo patrones y conectores causales entre las calificaciones y los instrumentos procedimentales.	1. Instrumentos procedimentales de políticas (procedimientos, protocolos, guías, formatos). 2. Flujograma. 3. Resultado de la evaluación con el MADPP 1.0.
Paso 4: Identificación de los puntos críticos de aumento o disminución de calidad en el diseño	Se identifican los puntos críticos de los procesos de políticas, es decir, aquellas fases que son indispensables para garantizar el factor técnico del proceso.	1. Flujograma. 2. Metodologías de recolección de datos cualitativos. 3. Instrumentos procedimentales de políticas (procedimientos, protocolos, guías, formatos). 4. Resultado de la evaluación con el MADPP 1.0.
Paso 5: Optimización de los instrumentos procedimentales según los resultados obtenidos	Se proponen unas recomendaciones para optimizar los instrumentos procedimentales requeridos para mejorar el diseño de las políticas.	1. Flujograma. 2. Metodologías de recolección de datos cualitativos. 3. Instrumentos procedimentales de políticas (procedimientos, protocolos, guías, formatos). 4. Resultado de la evaluación MADPP 1.0.

Fuente: Elaboración propia.

## Análisis de las capacidades de política con el MADPP 2.0

El apartado anterior se enfoca en los instrumentos procedimentales, mientras que este se centra en las habilidades técnicas, operativas y políticas que el talento humano requiere para diseñar de manera eficaz las políticas públicas de las entidades gubernamentales. El estudio de las capacidades de política amplía el alcance del análisis, ya que existen nuevos agentes que intervienen en el resultado final del diseño de una política. Para el estudio del diseño de las políticas públicas es relevante analizar las *policy capacities* en los planos individuales y organizacionales de los entes gubernamentales, pues mediante su evaluación se determina la idoneidad de los agentes estatales para desempeñar su función de formulación.

El análisis de las capacidades de política sirve para realimentar el componente analítico de los instrumentos procedimentales, puesto que permite identificar en la gestión pública cómo influyen en el comportamiento de los actores o si estos cuentan con las habilidades suficientes para implementarlos. Por tal razón, esta metodología busca examinar las capacidades de las entidades gubernamentales para determinar cuáles requieren ser fortalecidas para gestionar de una manera adecuada los instrumentos de las políticas.

En términos metodológicos, el análisis de las capacidades de política comienza con la *indagación sobre las capacidades individuales y de organización en los distintos ejes*. En la tabla 3.2 se plantean los principales desafíos relativos a las capacidades de política para determinar los campos a investigar en la aplicación de las metodologías cualitativas de recolección de información.

**Tabla 3.2 Análisis de capacidades de política con el MADPP 2.0**

Retos en las capacidades	Retos técnicos	Retos operativos	Retos políticos
	<p>Wu <i>et al.</i> (2017) señalan que los gobiernos con mejor calidad en el diseño de sus políticas públicas cuentan con</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) información suficiente sobre la situación histórica o actual a la que se enfrenta un gobierno para poder especificar con exactitud la naturaleza y el alcance del problema público;</li> <li>2) herramientas tecnológicas que ayudan a analizar la información disponible para discriminar las relaciones causa-efecto y fundamentar una acción política eficaz;</li> <li>3) funcionarios con una formación básica en las áreas sustantivas donde trabajan, o que carecen de las aptitudes y competencias analíticas necesarias para formular e implementar las políticas públicas.</li> </ol>	<p>Wu <i>et al.</i> (2017) identifican que en la formulación de políticas públicas eficaces se requiere, como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Procesos administrativos bien definidos que delimiten funciones y responsabilidades de las distintas dependencias.</li> <li>2) Recursos adecuados disponibles para implementar las políticas.</li> <li>3) Establecimiento de incentivos para el cumplimiento de requisitos mínimos por parte del equipo formulador de la política pública.</li> </ol>	<p>Según Wu <i>et al.</i> (2015), este reto está relacionado con la incapacidad de los <i>policy makers</i> para reconocer y gestionar los intereses contrapuestos de los agentes políticos. Por lo tanto, para superar estas deficiencias, se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Gestionar los desacuerdos entre los distintos niveles de gobierno.</li> <li>2) Alinear los objetivos de las políticas entre todos los organismos gubernamentales que participan en su diseño.</li> <li>3) Analizar el contexto político en el que se formulan las políticas públicas.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir de Wu *et al.* (2017).

En lo que concierne a las capacidades de política, se indaga sobre los criterios de selección de los profesionales de las oficinas de planeación o de la dependencia responsable de la estructuración de los procedimientos estratégicos de las políticas; el perfil de los profesionales que la integran; los mecanismos de transferencia de conocimiento de los instrumentos procedimentales a los *policy makers*; la disponibilidad de *softwares* para el análisis de información, y las herramientas y metodologías para la obtención de datos e información atinentes al problema público.

En cuanto a las capacidades operativas, el investigador profundiza sobre la efectiva aplicación de los procedimientos y formatos por parte de los agentes responsables del diseño de las políticas públicas, la ca-



lidad de ambos, la coordinación interinstitucional en la gestión de las políticas, la disponibilidad presupuestal para ejecutarlas y los requisitos mínimos para la estandarización de la calidad de su diseño.

Por su parte, en la evaluación de las capacidades de política se profundiza sobre la alineación de intereses de los actores estratégicos en el proceso de diseño de las políticas públicas, los espacios institucionalizados liderados por los *policy makers* para la respectiva gestión y la conformación de alianzas para la designación de los corresponsables de las políticas públicas.

El segundo paso consiste en *la identificación de los puntos críticos de aumento o disminución de calidad en el diseño de políticas a consecuencia de las capacidades de política del ente gubernamental*. Después de la indagación de las capacidades de política, se analiza cómo estas influyen en el mejoramiento de la calidad del diseño, o si su ausencia deteriora el portafolio de políticas públicas de la entidad administrativa, empleando los resultados de la evaluación del portafolio de políticas públicas con el MADPP 1.0. En este punto es indispensable examinar las fases de los procedimientos estratégicos porque se puede individualizar a los actores y sus funciones en relación con el diseño de las políticas públicas. Esto permite concluir qué capacidades son necesarias para mejorar la calidad del *policy design*.

El tercer paso es la *optimización de los instrumentos procedimentales según los resultados obtenidos*. A partir de la identificación de las capacidades débiles de una entidad, se proponen una serie de recomendaciones con el fin de intervenirlas para perfeccionar y fortalecer las capacidades de política del ente gubernamental con el fin de optimizar el diseño de sus políticas públicas. Estas recomendaciones se hacen con base en el espacio de diseño de la entidad pública. En el siguiente apartado se especifican los medios utilizados para el análisis de los instrumentos procedimentales y las capacidades de política en los niveles de gobernanza individual y organizacional de la Gobernación de Antioquia.

## Instrumentos para la recolección de datos

Con el fin de diagnosticar los procedimientos descritos hasta aquí, se utilizaron tres herramientas para la recolección y el análisis de la información. Primero, se hizo la revisión documental de los procedimientos PR-M1-P6-012 y PR-M1-P6-17 de la Gobernación de Antioquia, con el

fin de organizar el respectivo flujograma para establecer sus fases y formular los interrogantes que fueron resueltos con los instrumentos cualitativos: grupos focales y entrevistas en profundidad.

En segundo lugar, se llevó a cabo un grupo focal con todos los integrantes del OPPA para identificar los principales desafíos que han tenido en su labor de asesores técnicos en los procedimientos de política. De igual manera, se convocó otro grupo focal en el que participaron cinco miembros del OPPA, incluyendo a su directora, quienes fueron seleccionados por ser los servidores públicos que han acompañado la formulación o actualización de políticas públicas con el nuevo procedimiento estratégico PR-M1-P6-017. Durante este encuentro, se les consultó sobre cada una de las fases del procedimiento, el acompañamiento realizado por el OPPA y sobre las capacidades políticas requeridas para implementarlo.

Por último, se aplicaron dos entrevistas en profundidad semiestructuradas a la subdirectora del Departamento de Planeación, Claudia Ramírez, y al secretario general de Antioquia, Juan Guillermo Usme Fernández, quienes ocupaban estos cargos durante el transcurso de la presente investigación. Las dos entrevistas se enfocaron en resolver dudas sobre la implementación del procedimiento PR-M1-P6-012 y el PR-M1-P6-017, e indagar sobre las experiencias que tuvieron en su aplicación.

## Esfuerzos de la Gobernación de Antioquia por tecnificar su portafolio de políticas

En los últimos años se ha despertado una curiosidad por la viabilidad de los procedimientos de formulación y el contexto en el que tienen lugar las decisiones políticas. Esto ha permitido incorporar una perspectiva comparativa de las realidades del diseño de las políticas públicas (Mukherjee *et al.*, 2021, p. 244).

Los resultados obtenidos con la aplicación del MADPP al portafolio de políticas de la Gobernación de Antioquia reflejan un cambio de paradigma sobre la realidad de las políticas públicas en Colombia, ya que estamos saliendo de una época en la que estas se formulaban de una manera generalista, con incrementos de cobertura o focalización de servicios, sin la necesidad específica de un diseño profundo (Corzo y Román, 2014). A raíz de esto, no se requería de instrumentos procedimentales ni, mucho

menos, de capacidades técnicas para emplearlos con el fin de lograr un diseño eficaz.

Con todo, la realidad es muy distinta hoy en día. La Gobernación de Antioquia cuenta con una oferta pública bastante amplia para todos sus municipios, pero los problemas públicos son cada vez más específicos y focalizados y, por esta razón, se demandan mayores esfuerzos en la labor de diseño.

Por lo anterior, la Gobernación de Antioquia definió unos *Procedimientos de formulación y seguimiento de políticas*, luego de la estructuración administrativa de la entidad por la Ordenanza 23 del 6 de septiembre de 2021, la cual designa responsabilidades a la Subdirección de Planeación Institucional y Seguimiento a la Gestión en lo atinente a la gestión de políticas públicas. Así mismo, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas, adscrita a la anterior Subdirección, asume las siguientes responsabilidades:

- 1. Realizar la evaluación estratégica de las políticas públicas.**
- 2. Acompañar técnicamente a las diferentes dependencias de la administración departamental en los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas departamentales.**
- 3. Asistir en el diseño, aprobación e implementación de políticas públicas territoriales, sectoriales y poblacionales.**
- 4. Elaborar o coordinar la elaboración de estudios e investigaciones que contribuyan a diseñar las políticas públicas del departamento.**
- 5. Definir y realizar el cálculo de indicadores estratégicos, la analítica de datos y la producción de insumos de información relacionada con políticas públicas, agendas de desarrollo y temas de relevancia para la administración departamental (Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 23 de 2021, Artículo 20, p. 19).**

Bajo este marco de responsabilidades, la dependencia diseñó el procedimiento PR-M1-P6-012 sobre Seguimiento de Políticas Públicas, el día 21 de abril de 2022; y el procedimiento PR-M1-P6-017, denominado “Formulación de Políticas Públicas”, el 9 de junio de 2023. En la siguiente sección se evalúan ambos procedimientos con el MADPP 2.0.

## Procedimientos estratégicos de políticas públicas como instrumento procedimental de política

En la literatura académica se han estudiado en profundidad las herramientas de las políticas como objeto de investigación en campos enfocados en la administración pública y el gobierno, al igual que en disciplinas como la economía, las ciencias políticas y los estudios de bienestar social.

La mayoría de estos estudios hacen énfasis en los instrumentos denominados “sustantivos”, es decir, aquellos que afectan directa o indirectamente la naturaleza de los bienes y servicios producidos o consumidos en la sociedad y entregados por el Estado (Bali *et al.*, 2021, p. 297). Estos son, por ejemplo, los subsidios, los incentivos, la regulación, etcétera. Sin embargo, existen otros instrumentos de política de mayor interés para esta investigación, denominados “procedimentales de política”. Estos se emplean principalmente para modificar aspectos del propio funcionamiento de un gobierno y su comportamiento en la formulación de políticas públicas (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997). Es decir, los instrumentos procedimentales son técnicas políticas diseñadas para influir en el modo en el que se formula y aplica una política (Bali *et al.*, 2021, p. 298), enfocándose en los procedimientos administrativos y las actividades de selección, despliegue y calibración de los instrumentos sustantivos.

A partir del análisis de los instrumentos procedimentales de la Gobernación de Antioquia, se puede identificar su funcionalidad en el diseño de sus políticas. Estos gozan de múltiples destinaciones como, por ejemplo: añadir agentes a las redes políticas; influir en la formación de redes políticas; cambiar la forma en la que interactúan los actores entre sí; incentivar o desincentivar determinados tipos de acciones políticas; cambiar las relaciones de supervisión entre los responsables políticos; modificar los criterios de evaluación y las estructuras de gobernanza en la implementación de las políticas, y redistribuir las cargas de los responsables políticos (Bali *et al.*, 2021, p. 299).

En este apartado se evalúan los instrumentos procedimentales desarrollados por la nueva Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas con la metodología del MADPP 2.0, y cómo tienen injerencia en el mejoramiento de la calidad del diseño de las po-

líticas de la Gobernación de Antioquia. Así mismo, se presenta la identificación de los puntos críticos de aumento o disminución de la calidad del diseño en cada una de las fases de los procedimientos estratégicos de política de la entidad. Finalmente, se ofrecen varias recomendaciones relativas a la optimización de los instrumentos procedimentales según los resultados obtenidos. En estas, se indican cuáles son las deficiencias del proceso, así como las propuestas de acciones de mejora.

Los dos instrumentos a estudiar son el procedimiento PR-M1-P6-012 del 21 de abril de 2022, sobre el *Seguimiento de Políticas Públicas*, y el procedimiento PR-M1-P6-017 del 9 de junio de 2023, denominado *Formulación de Políticas Públicas*, con sus respectivos formatos guía. Ambos instrumentos están integrados al direccionamiento estratégico del Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la Gobernación de Antioquia.

## Análisis sobre el procedimiento de formulación de políticas públicas

El objetivo de este procedimiento es facilitar la formulación de las políticas públicas lideradas por el conglomerado público departamental, mediante la identificación y estructuración de los problemas públicos, las alternativas de solución, el diseño de la implementación y el establecimiento de una estrategia de seguimiento. De este modo, se busca mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria de las políticas públicas (Gobernación de Antioquia, 2023, p. 1).

Este procedimiento se divide en seis fases estratégicas (gráfico 3.2):

Gráfico 3.2 Flujograma del *Procedimiento de Formulación de Políticas Públicas* de la Gobernación de Antioquia



Fuente: Elaboración propia.

Cada fase del procedimiento cuenta con sus propios instrumentos denominados “formatos”, los cuales buscan facilitar la labor de los formuladores de políticas al guiarlos en el trabajo creativo de diseño. Algunos formatos (en la primera, segunda y tercera fase) condicionan el comportamiento de los responsables de la política pública, ya que indican unos requisitos mínimos requeridos, y si no se cumple con ellos, el DAP no viabiliza la propuesta de política pública y, por ende, esta no puede ser adoptada. Estos instrumentos alteran y condicionan el comportamiento de los equipos formuladores con el propósito de obtener una homogeneidad mínima en la calidad del diseño de la política pública (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997).

A continuación, se describen las fases del procedimiento de formulación con la finalidad de entender cómo este instrumento procedimental aporta al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas.

### Estructurar la iniciativa de política pública

Esta primera fase inicia con la solicitud de un actor público, político o privado, que identifica un posible problema público y desea que se gestione con una política pública. Por lo general, estas solicitudes se radican ante la dependencia a la cual, por su misionalidad, le interesa gestionar el problema identificado.

Las dependencias, después de recibir la solicitud y aceptarla, toman una decisión: disponer de sus recursos para contratar a terceros expertos en políticas públicas, o conformar un equipo formulador integrado por contratistas y servidores, quienes serán los responsables de diseñar la nueva política pública. En el siguiente flujograma, se describe gráficamente cómo ingresa la solicitud de política y cómo la gestiona la dependencia responsable.

Gráfico 3.3 Flujograma de ingreso de solicitudes de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Luego de la conformación del equipo formulador (interno, externo o mixto), el Departamento Administrativo de Planeación lo capacita en el uso de las herramientas del procedimiento de formulación de políticas públicas con la finalidad de garantizar un mínimo en la calidad del diseño de la política.

Después de finalizar este proceso formativo, el equipo formulador debe diligenciar el formato (FO-M1-P6-067 “Estructuración PP”) que será socializado en las instancias que establece la segunda fase. El gráfico 3.4 ilustra un flujograma que detalla el desarrollo de la primera fase, posterior a la solicitud.

**Gráfico 3.4 Flujograma de la fase de estructuración de la propuesta de política**



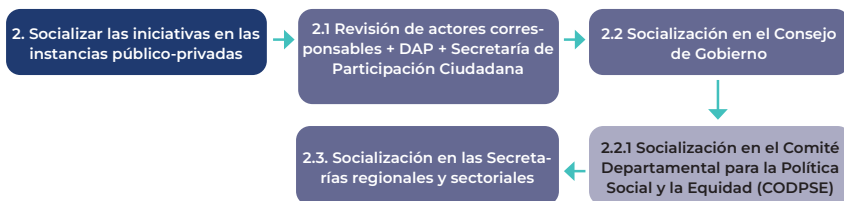
Fuente: Elaboración propia.

### Socializar las iniciativas en las instancias correspondientes

La segunda fase consiste en la socialización en diversas instancias público-privadas del formato de estructuración de la política pública diligenciado por el equipo formulador, con el propósito de recibir orientaciones sobre el procedimiento metodológico e investigativo de la política pública.

En el gráfico 3.5 se ilustra el orden en el que se desarrolla la socialización del formato de la propuesta de política, y sus principales objetivos en cada una de las instancias.

**Gráfico 3.5 Flujograma de socialización de la propuesta en sus respectivas instancias**



Fuente: Elaboración propia.

Como se evidencia en el flujograma, la primera instancia está integrada por los actores corresponsables de la política pública: el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) y la Secretaría de Participación Ciudadana. En esta instancia, se revisa el formato de estructuración de la política pública para definir sus orientaciones técnicas y metodológicas, además de evaluar la pertinencia de la formulación. Es la única instancia que tiene la potestad de archivar la política pública.

La segunda instancia está conformada por el Consejo de Gobierno Sectorial. Allí se socializa el formato de estructuración de la política pública con la finalidad de que todas las dependencias del conglomerado departamental que posean conocimientos sobre el problema público aporten ideas de cómo estos pueden apoyar la implementación de la futura política pública. El Consejo está conformado por los siguientes actores y dependencias:

**1) Gobernador, quien lo preside. 2) Secretario regional y sectorial del sector administrativo que corresponda. 3) Secretarios / gerentes misionales que hagan parte del sector administrativo. 4) Secretarios de apoyo transversal. 5) Jefe de la oficina de comunicaciones. 6) Jefe de la oficina privada. 7) Representantes legales de las entidades descentralizadas adscritas y vinculadas que conforman el sector (Gobernación de Antioquia, 2020, Decreto 2567, artículo 68, p. 26).**

Antes de que las políticas de carácter social pasen a la última instancia, se debe socializar el formato de estructuración del problema público ante el Consejo Departamental para la Política Social y la Equidad (CODPSE), un órgano mixto integrado por actores privados y públicos del orden departamental y municipal. Esta revisión solo se limita a dar orientaciones y asesoría. El concepto proferido por dicha entidad no es de carácter vinculante; pero sí se tiene en cuenta en la tercera y cuarta fase de formulación, como lo refieren los miembros del OPPA.

Por último, la instancia conformada por las Secretarías regionales y sectoriales estudian el formato de estructuración del problema público con la finalidad de articular la futura política pública con las demás políticas vigentes de la Gobernación de Antioquia.

La participación de los múltiples actores durante esta fase permite enriquecer la formulación de la política pública con sus conocimientos,



ya que la exposición de estos les concede un punto de partida a los formuladores para iniciar su trabajo investigativo. Así mismo, la socialización de este formato tiene un propósito oculto, pues busca que las dependencias responsables se anticipen a la adopción de la política pública e ideen estrategias para su posterior implementación.

### Elaborar el documento técnico

Esta fase consiste en la investigación desarrollada por el equipo formulador de la política pública con la participación de agentes o asesores expertos. Los instrumentos cuantitativos más utilizados son el uso de estadísticas obtenidas de las bases de información de la Gobernación de Antioquia, como la Encuesta de Calidad de Vida o, también, en las bases de datos del Dane para identificar fallos de mercado, de comunidad o de Estado. Por otra parte, un instrumento cualitativo empleado por los formuladores de políticas de la Gobernación de Antioquia son los diagnósticos situacionales, los cuales buscan identificar la percepción de los actores estratégicos sobre el problema público con el propósito de llegar a un acuerdo entre todos los actores, o su mayoría, en el diseño de las estrategias para mitigarlo.

En esta tercera fase, el equipo formulador de política debe elaborar el Documento técnico de soporte (DTS) durante cinco meses, y este debe contener, como mínimo, lo siguiente:

- 1) Marco general: (Marco normativo, antecedentes y justificación).
- 2) Marco conceptual.
- 3) Enfoques orientadores de la PP.
- 4) Diagnóstico situacional (información secundaria y primaria).
- 5) Descripción de la metodología de participación, resultado y análisis del proceso.
- 6) Identificación del problema público y sus relaciones.
- 7) Síntesis y conclusiones (Gobernación de Antioquia, 2023, p. 3).

De acuerdo con el procedimiento de formulación, si el DTS no cumple los criterios anteriores el OPPA no entregará un concepto de viabilidad para su adopción. La exigencia de dichos requisitos en este protocolo garantiza una calidad estándar en el diseño de la política pública.

### Elaborar la propuesta de política pública

La cuarta fase consiste en la elaboración de “una propuesta de política pública, utilizando como guía el formato ‘FO-M1-P6-071 – Propuesta PP’”

(Gobernación de Antioquia, 2023, p. 4). Esta propuesta debe ser elaborada en cuatro meses, y contener como mínimo los siguientes elementos:

**Introducción, antecedentes, justificación; Marco normativo; Conceptos básicos; Diagnóstico; Enfoque (síntesis del Documento Técnico de Soporte); Presentación del problema público; Ámbito de aplicación (tiempo, territorio y población, según aplique); Objetivo general y objetivos específicos; Alternativas de solución con sus líneas o pilares (según denominación adoptada). Incluir además la matriz de concertación con los actores corresponsables; Diseño en la implementación (enunciar la estructura operacional y los instrumentos de planificación, gestión y financiación); Escenarios de participación, instancias y actores involucrados; Gobernanza (responsables y corresponsables); Seguimiento y evaluación (indicadores de resultados, metas estratégicas y periodicidad); Financiamiento; Bibliografía; Anexos (Gobernación de Antioquia, 2023, p. 4).**

Al igual que en la tercera fase, el requerimiento de que este documento contenga unos elementos mínimos en su estructuración se exige con el propósito de obligar a los formuladores a diseñar políticas públicas con los estándares requeridos por la Gobernación de Antioquia. Howlett y Ramesh (1998) indican que, en el ámbito productivo, los gobiernos manipulan el comportamiento de los procesos de elaboración de política, y para esto disponen de una serie de instrumentos procedimentales. La guía “Propuesta PP” es uno de estos instrumentos.

### **Revisar técnica y estratégicamente la propuesta de política**

En esta quinta fase, el OPPA evalúa el documento técnico de soporte y la propuesta del equipo formulador con el fin de emitir un concepto favorable para adoptar la política pública. Esta evaluación requiere de quince días hábiles y se realiza utilizando el formato guía FO-M1-P6-069 “Validación técnica propuesta PP”. El objetivo de esta evaluación es asegurar que los dos documentos del equipo formulador cuenten con los requisitos mínimos solicitados por el DAP con el fin de asegurar un estándar de calidad en el diseño de las políticas.

Durante esta fase priman las capacidades técnicas de los miembros del Observatorio, ya que, a partir del aporte de sus conocimientos y experien-

cia, estos hacen anotaciones o ajustes a los documentos del equipo formulador a fin de optimizar la calidad de la política pública. En ocasiones, ha ocurrido que la formulación se retrasa debido a que algunas dependencias aceleran la fase de diseño sin acoger las recomendaciones y guías entregadas por el OPPA. En consecuencia, el proceso se dilata y el funcionario al que le corresponde la función de enlace debe intervenir en el trabajo de corrección como si fuese otro integrante del equipo formulador.

La imposición de los requisitos mínimos en los formatos de elaboración del DTS y la propuesta de política pública cobran sentido en su condición de instrumento procedimental durante esta fase, ya que la evaluación por parte del OPPA es indispensable para el estudio jurídico que concluye en la adopción de la política pública.

### Presentar la propuesta de política pública ante el Consejo de Gobierno

La sexta fase consiste en la socialización de la propuesta de política pública ante el Consejo de Gobierno. Esta exposición busca asignar los corresponsables de cada línea estratégica, con el propósito de diseñar de forma coordinada el plan de implementación de la política según los indicadores y las metas definidas en los hallazgos encontrados por el equipo técnico de formulación. Por último, se envía la propuesta de política pública a la Secretaría General de la Gobernación para que revise su articulado y adopte la política pública por medio de un acto administrativo.

### Reflexiones y recomendaciones sobre el procedimiento de formulación de políticas públicas

El procedimiento de formulación como instrumento procedimental de la política pública cumple a cabalidad con su función, pues modifica el comportamiento de los *policy makers* y cómo se relacionan con los enlaces técnicos, condicionando sus acciones para estructurar adecuadamente los diseños de las políticas públicas bajo los estándares mínimos contemplados en los formatos guía.

Sin embargo, se considera que el rol de los enlaces del OPPA está limitado bajo la estructura del procedimiento, ya que su participación se ciñe a la etapa de estructuración del problema, en la que capacitan al equipo formulador con respecto al kit de herramientas del procedimiento, y a la

fase de revisión técnico-estratégica de los documentos del equipo formulador. Si su participación fuera más activa, se disminuirían los riesgos de retrocesos en la formulación de las políticas, puesto que en la mayoría de las ocasiones se entregan devoluciones a los formuladores en la fase de revisión técnico-estratégica por no acatar o entender correctamente los lineamientos del OPPA.

Esta situación puede empeorar cuando el DTS está mal elaborado, pues esto hace necesario construir uno nuevo, lo que implica retrasos en la elaboración y estructuración de la propuesta de política pública. Por esta razón, es indispensable que los enlaces del OPPA acompañen de forma permanente la formulación de las políticas públicas. En el caso de que esto no sea viable, se recomienda evaluar los DTS antes de que el equipo formulador desarrolle la propuesta, con el fin de evitar o disminuir retrocesos en la formulación de las políticas.

Si bien la capacitación y el kit de herramientas son instrumentos que facilitan la labor del formulador, resultan a la vez genéricos pues les falta detallar el desarrollo de algunos elementos que debe contemplar el DTS o la propuesta de política pública. Por ejemplo, un investigador está capacitado para redactar una meta medible, es decir, expresada en unidad de medida y estimar la fecha o período de su cumplimiento (Olaya y Echavarría, 2020, p. 78). Sin embargo, en aquellos equipos formuladores conformados por funcionarios y contratistas que no poseen suficientes conocimientos en formulación de proyectos y políticas públicas es probable que se requiera un esfuerzo adicional. Por esta razón, se recomienda que el acompañamiento de los enlaces del DAP sea más protagónico durante la formulación.

El último aspecto para mejorar en su inclusión dentro del procedimiento de formulación de políticas son los planes estratégicos o de implementación. Si se observan los resultados de la aplicación del MADPP 1.0 al portafolio de políticas públicas de la Gobernación que se analiza en el Capítulo 4 de este libro, las dimensiones con valoraciones más bajas son las que no se estructuran en su totalidad en el procedimiento de formulación (alternativas de solución, diseño de la implementación, seguimiento y evaluación). Esto se debe a que es competencia directa de las dependencias responsables diseñar estos elementos.

No obstante, se ha identificado que si no hay presión de los agentes internos (DAP) o de grupos externos (entes de control, actores estratégi-

cos o políticos), la elaboración de estas dimensiones se dilata. A su vez, la calidad del diseño es baja por la ausencia de capacidades técnicas de los funcionarios de las dependencias, dado que, en su mayoría, no son expertos en políticas públicas. Por esto, en la actualidad, el OPPA acompaña de manera informal la elaboración de estos productos sin un instrumento procedimental, y únicamente por medio de solicitudes de las dependencias responsables de las políticas.

A partir del análisis de este instrumento, la tabla 3.3 reúne una serie de recomendaciones con el fin de perfeccionar el instrumento procedimental y optimizar la formulación de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia.

**Tabla 3.3 Recomendaciones para optimizar el procedimiento de formulación de políticas**

Fallos en el instrumento	Recomendación	¿Qué se optimiza?
1) Falta de obligatoriedad en el acompañamiento del OPPA en la elaboración del DTS y la propuesta de política pública; o 2) altos riesgos de retrocesos por una mala elaboración del DTS por parte del equipo técnico.	1) Establecer como requisito de procedibilidad el acompañamiento permanente de un integrante del OPPA en la fase de elaboración del DTS.	La estandarización de la calidad en el diseño de políticas públicas mediante el acompañamiento de expertos. Así mismo, se evitan retrocesos en la formulación de las políticas públicas.
	1) Modificar la estructura del procedimiento de formulación agregando una primera evaluación técnica por parte del OPPA, después de que los <i>policy makers</i> elaboren el DTS.	La disminución de riesgos de retrocesos en el procedimiento de formulación de políticas públicas.

<p>3) Ausencia de guías técnicas que contengan metodologías o instrucciones específicas para diligenciar los formatos de los procedimientos.</p>	<p>1) Construir instrumentos técnicos detallados que contengan metodologías explícitas que faciliten la labor de los grupos técnicos de formulación.</p> <p>2) Elaborar una cartilla guía complementaria en la que se expliquen los procedimientos, los elementos que compone cada documento y cómo desarrollarlos.</p>	<p>La estandarización de la calidad en el diseño de las políticas, ya que las metodologías para la recolección de datos se aplicarían también en todas las demás etapas de la formulación.</p>
<p>4) Ausencia de planes estratégicos o de implementación en las políticas públicas.</p>	<p>1) Incorporar en el procedimiento de formulación la elaboración de los planes estratégicos de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia con el acompañamiento del OPPA.</p> <p>2) Elaborar una guía técnica de formulación de planes estratégicos donde se estipulan unos requisitos mínimos que son verificados por el OPPA y la Secretaría General.</p>	<p>La calidad en el diseño de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia y su estandarización.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## Análisis sobre el procedimiento de seguimiento de políticas públicas

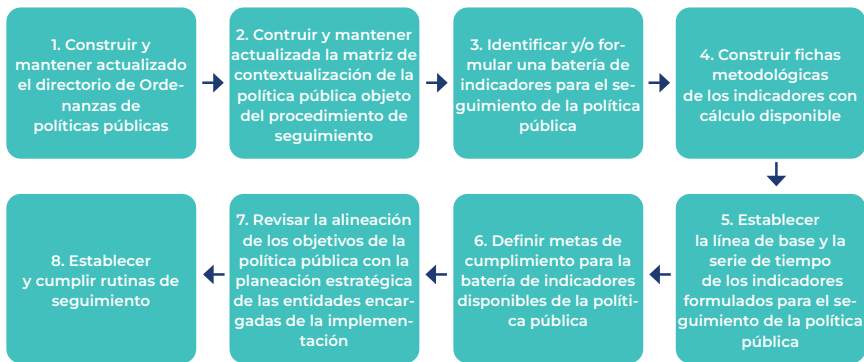
Este procedimiento fue adoptado el 21 de abril de 2022 bajo el código PR-M1-P3-012, y constituye un paso relevante para el direccionamiento estratégico del Sistema Integrado de la Gobernación de Antioquia. El objetivo de este protocolo es:

**Realizar el seguimiento a las políticas públicas departamentales vigentes, mediante la formulación y gestión de indicadores que permitan la construcción de insumos de conocimiento, lecturas situacionales, medición del avance en el cumplimiento de objetivos y la generación de alertas y recomendaciones que surjan de la gestión**

de la Administración Departamental, para la toma de decisiones de nivel estratégico y de las diferentes dependencias a cargo de las políticas públicas (Gobernación de Antioquia, 2022, p. 1).

Este procedimiento se divide en ocho fases estratégicas (gráfico 3.6):

Gráfico 3.6 Flujograma del procedimiento de seguimiento de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Las siete primeras fases están orientadas al parcheo (*policy patching*), esto es, a la reforma o sustitución de algunos aspectos de la política pública sin hacer una revisión exhaustiva de su estructura (Howlett & Mukherjee, 2018, p. 309). Por lo general, estos ajustes se hacen cuando los diseñadores quieren corregir fallos de sus programas y proyectos, o para permitirles adaptarse a circunstancias cambiantes (Howlett & Rayner, 2013, p. 177).

Antes de la creación del OPPA no se contaba con un sistema de seguimiento que evaluara la implementación de las políticas públicas. La mayoría de las políticas departamentales estaban desprovistas de instrumentos para ser funcionales como, por ejemplo, los planes estratégicos, de seguimiento y evaluación. A raíz de esto, la estrategia del *policy patching* fue el método para recuperar y operar las políticas adoptadas por la Gobernación de Antioquia. No obstante, se requieren unos requisitos mínimos para parchear una política pública: verbigracia, que esta cuente con un problema público vigente o que la ley que impulsó su formulación no haya sido derogada; en tal caso, se deroga o actualiza la política pública.

A continuación se describe el funcionamiento de este mecanismo de *policy patching* en el procedimiento de seguimiento, con sus ocho fases estratégicas.

1. *Construir y mantener actualizado el directorio de Ordenanzas de políticas públicas.* En esta primera fase del procedimiento los miembros del OPPA organizan el portafolio de políticas públicas en la matriz “Directorio Ordenanzas PP o FO-M1-P6-060”, basándose en la información general de cada política pública, “tema o sector al que pertenecen, dependencia líder responsable, la referencia de la ordenanza que adopta la política, su reglamentación, su asociación con los planes estratégicos o de acción, sus escenarios de participación y los sistemas de información y observatorios existentes y asociados” (Gobernación de Antioquia, 2022, pp. 1-2).

Esta primera fase solo se enfoca en recabar información. Cuando se creó el OPPA, en el año 2021, aún no se tenía la información sistematizada de las políticas en una carpeta o un archivo, por lo cual idearon esta estrategia para identificar todas las políticas públicas vigentes de la Gobernación de Antioquia.

2. *Construir y mantener actualizada la matriz de contextualización de la política pública objeto del procedimiento de seguimiento.* En esta segunda fase cada miembro del OPPA diligencia la matriz de contextualización “FO-M1-P6-061” según las políticas asignadas, agregando información como, por ejemplo: exposición de motivos, número de la Ordenanza de la política pública, objetivo y líneas estratégicas, entre otros elementos. El propósito de esta matriz es clasificar las variables operativas susceptibles de medición a partir de la formulación de indicadores.

3. *Identificar y/o formular una batería de indicadores para el seguimiento de la política pública.* En la tercera fase los miembros del OPPA formulan los indicadores según las variables que identificaron en la matriz de contextualización. Estos indicadores están asociados principalmente a las metas y los objetivos de las políticas, razón por la cual, en su mayoría, son indicadores de productos y resultados.

4. *Construir fichas metodológicas de los indicadores con cálculo disponible.* Durante esta cuarta fase los integrantes del OPPA construyen fichas metodológicas con el formato “F-M1-P6-063”, para registrar información sobre el tipo y el alcance de cada indicador definido en la tercera fase, con su respectivo cálculo relacionado con las variables de la fórmula, la periodicidad del seguimiento y las fuentes de información a emplear.



5. *Establecer la línea de base y la serie de tiempo de los indicadores formulados para el seguimiento de la política pública.* En la quinta fase los encargados del OPPA mapean datos en los sistemas oficiales de información (observatorios de la Gobernación, Encuesta Calidad de Vida de Antioquia o fuentes externas de información) a partir de un año específico, con el propósito de construir una línea de base para los indicadores de seguimiento formulados en la tercera fase.
6. *Definir metas de cumplimiento para la batería de indicadores disponibles de la política pública.* En la sexta fase cada uno de los miembros del OPPA se reúne con los responsables de las líneas estratégicas de las políticas públicas con el propósito de consultar el cumplimiento de sus programas y proyectos. Con base en esa información se establecen las metas conjuntas entre los implementadores. Esta estrategia busca diseñar metas coherentes para la ejecución real de los proyectos.
7. *Revisar la alineación de los objetivos de la política pública con la planeación estratégica de las entidades encargadas de la implementación.* En el transcurso de esta séptima fase, los encargados del OPPA enlazan los indicadores de los programas y proyectos estructurados en el Plan Departamental de Desarrollo con las líneas estratégicas de las políticas públicas. Esto, con el fin de reportar avances en los informes de seguimiento sobre la implementación de las políticas públicas.
8. *Establecer y cumplir rutinas de seguimiento.* En esta última fase los miembros del OPPA se reúnen con cada uno de los responsables de la implementación de los programas y proyectos que enlazaron previamente con las líneas estratégicas de la política pública. El objetivo es el de acordar “la periodicidad de la medición, la estructura del reporte y la forma en la que serán socializados los resultados del seguimiento” (Gobernación de Antioquia, 2022, p. 4).

Durante la fase de entrega de la información, esta se realiza de forma desagregada por grupo poblacional y territorial. También, se reportan avances en la consecución de metas y en la tendencia del indicador. Asimismo, el enlace del OPPA solicita realimentación por parte del equipo de implementación, el cual plantea recomendaciones y alertas dependiendo de las oportunidades y los retos identificados. Por último, los enlaces acuerdan los medios idóneos para difundir los progresos de la implementación de la política ante los medios de comunicación, las re-

des sociales y las instancias de participación en las que confluyen los grupos de interés.

## Reflexiones y recomendaciones sobre el procedimiento de seguimiento de políticas públicas

El procedimiento de seguimiento como instrumento procedimental de la política pública cumple a cabalidad con su función, pues condiciona adecuadamente el diseño de los formuladores bajo los requisitos mínimos contemplados en los formatos guía. Además de ello, también facilita el trabajo de parcheo de las políticas.

Sin embargo, varias políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia no cuentan con planes estratégicos que integren programas y proyectos que impulsen el cumplimiento de las metas trazadas en las políticas. Por esto, el procedimiento del seguimiento introduce la metodología del parcheo, combinando nuevos instrumentos de políticas en los diseños actuales con el fin de hacer funcionales las políticas públicas de la Administración Departamental. La primera y segunda fases se destacan por adelantar acciones de indagación con los recursos propios de la Gobernación –en su mayoría, Ordenanzas y documentos técnicos de soporte de las políticas públicas–.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando no es posible hacer un parcheo de la política pública debido a que el problema público varió, o la ley nacional que impulsó la formulación de esa política está derogada, o es contraria a normas superiores debido a un cambio legislativo? El OPPA, en su rol de organismo técnico encargado de la estructuración de los instrumentos procedimentales de política, debe contemplar la posibilidad de establecer unos criterios de derogación o de actualización cuando estén realizando el seguimiento o la evaluación de las políticas públicas, ya que algunas de ellas se vuelven inoperantes cuando estos casos ocurren.

La actividad de parcheo por parte de los miembros del OPPA inicia en la tercera fase, cuando formulan los indicadores de seguimiento teniendo como base los programas y proyectos del Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023. Sin embargo, esta estrategia de definir los indicadores de seguimiento según los programas y proyectos de un plan de desarrollo es inconveniente, ya que solo serán útiles durante la vigencia de ese gobierno. Howlett y Rayner (2013) explican que la combinación de nuevos ins-

trumentos y objetivos de políticas sobre otros antiguos pueden dar lugar a mezclas de instrumentos de políticas incoherentes e inconsistentes.

Por esa razón, se recomienda elaborar planes estratégicos congruentes y con su respectivo documento técnico de soporte, que contenga un portafolio de programas y proyectos que apunten a la reducción de brechas sociales, o a la gestión de fallos de mercado o de Estado. Igualmente, se recomienda construir una nueva línea de base orientada por el problema público, mediante la recolección de datos en fuentes de información actualizadas. Esto con el fin de estructurar los indicadores de seguimiento y las metas de las políticas, en lugar de condicionar la línea de base a unos indicadores de seguimiento definidos a partir de unos programas y proyectos que perderán vigencia al finalizar el período de gobierno.

Por último, en la séptima fase se aplica la estrategia de alineación con las entidades encargadas de la implementación, para darle coherencia a las actividades que desarrolla cada responsable en sus programas y proyectos del Plan Departamental de Desarrollo con las líneas estratégicas de las políticas públicas. Gracias a esta estrategia, la Gobernación de Antioquia ha podido reportar avances en la implementación a las entidades de control. La estrategia es válida, ya que busca subsanar los errores originados en las anteriores administraciones que no formularon los planes estratégicos de las políticas públicas. Sin embargo, esto no exime a la actual administración de elaborar los planes de implementación de las políticas públicas vigentes.

Para optimizar este instrumento procedimental, en la tabla 3.4 se enumeran las recomendaciones según los fallos identificados.

**Tabla 3.4 Recomendaciones para optimizar el procedimiento de seguimiento de políticas**

Fallos en el instrumento	Recomendación	¿Qué se optimiza?
1. Falta de coherencia en la estructuración del procedimiento de seguimiento.	Modificar la estructura del procedimiento de seguimiento, cambiando el orden de la fase correspondiente a la línea de base: esta pasa del quinto al tercer lugar, con la finalidad de establecer la batería de indicadores a partir de esta.	La coherencia entre los indicadores de seguimiento y evaluación con la política pública vigente. Así mismo, se garantiza que estos indicadores permanezcan vigentes hasta que se actualice o derogue la política pública.
2. Ausencia de lineamientos que determinen la viabilidad de derogar o actualizar las políticas públicas.	Definir lineamientos para viabilizar la derogación o actualización de las políticas públicas. (Se recomiendan criterios como la derogatoria de la ley que promueve dicha política pública; la mutación del problema público; la ausencia de DTS; el poco interés de los actores estratégicos en la implementación; la ineficacia de la política pública).	La prevalencia de los factores técnicos para viabilizar la derogación o actualización de las políticas públicas, por encima de los intereses políticos.

Fuente: Elaboración propia.

## Capacidades de política para el diseño eficaz de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia

En la evaluación del portafolio de políticas públicas del Departamento de Antioquia con las rúbricas del MADPP, se identifica una mejoría en la calidad del diseño de las políticas públicas a partir del año 2021, gracias a la implementación de los instrumentos procedimentales de política (procedimientos de formulación y de seguimiento de políticas públicas). A la par, las asistencias técnicas realizadas por el OPPA en el desarrollo de estos procedimientos también han influido en este resultado.

La hipótesis que encauza este subcapítulo es la necesidad de fortalecer las capacidades de política de los equipos técnicos de formulación

con el fin de facilitar el uso de los instrumentos procedimentales. Esto es imprescindible para mejorar el diseño del portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia, pues son habilidades que condicionan el éxito de la adopción de las políticas (Howlett, 2014, p. 291). El trabajo realizado por el Centro de Valor Público de la Universidad de EAFIT ha permitido reflexionar sobre las *policy capacities* en el diseño de las políticas públicas, agrupándolas en tres dimensiones: técnica o de análisis, operativa y política, diferenciadas en dos niveles de gobernanza: individual y organizacional.

En términos generales, se entiende por *policy capacities* el conjunto de habilidades, competencias y recursos que todos los organismos gubernamentales poseen para diseñar y alcanzar objetivos de políticas (Rotberg, 2014; Howlett, 2015; Tiernan & Wanna, 2006; Wu *et al.*, 2010, 2015, citados por Mukherjee *et al.*, 2021, p. 249). El concepto de cada una de las dimensiones de las capacidades de política varía dependiendo del nivel de gobernanza; por tal razón, a continuación se definen estos conceptos, para luego pasar al análisis de cada capacidad de política según el nivel de gobernanza.

En primer lugar, el nivel *individual* se refiere a las personas responsables de la formulación de las políticas públicas. En el contexto de la presente investigación, corresponde a los enlaces del OPPA en su labor de asesores técnicos. En segundo lugar, el nivel *organizacional* abarca aquellas dependencias o programas públicos que apoyan la formulación de políticas con su infraestructura, presupuesto y talento humano. En esta investigación, se entiende por nivel organizacional la coordinación existente entre el OPPA y las dependencias responsables de la gestión de políticas en su fase de diseño.

Mukherjee *et al.* (2021) sintetizan en una tabla las habilidades requeridas por los niveles de gobernanza en la fase de diseño de las políticas públicas, empleando los marcos de análisis de Wu *et al.* (2015) y Howlett & Ramesh (2015). La tabla 3.5 sirve de guía conceptual para el análisis de cada una de las capacidades de política en los actores estudiados en este subcapítulo.

**Tabla 3.5 Dimensiones de capacidades de política según el nivel de gobernanza**

Nivel	Capacidad técnica	Capacidad operativa	Capacidad política
Individual	Conocimientos técnicos, capacidad de análisis de datos, experiencia en temas ligados al problema público.	Habilidades de emprendimiento político (v. gr., creatividad, agilidad, manejo de la incertidumbre, negociación, uso de la intuición y el conocimiento.	Perspicacia política (v. gr., conocimiento de los intereses de las partes), aptitudes para conseguir y mantener el apoyo de los actores importantes, reputación.
Organizacional	Disposiciones para el análisis de datos (v. gr., acceso a grandes conjuntos de datos y análisis de estos), acceso a expertos externos, personal cualificado.	Coordinación inter e intraorganizativa, mecanismos de colaboración (v. gr., foros políticos), recursos financieros, mecanismos de aprendizaje organizativo, gestión de recursos humanos.	Reputación, legitimidad, apoyo político, apoyo de las partes interesadas.

Fuente: Mukherjee et al. (2021, p. 248).<sup>5</sup>

Es importante aclarar que para la recolección de la información analizada en este apartado se empleó la tabla 3.2 “Modelo de análisis de capacidades de política con el MADPP 2.0”. En la siguiente sección se analizan los puntos críticos identificados de aumento o disminución de la calidad del diseño de las políticas a partir de las *policy capacities* del ente gubernamental. Allí se resaltan aquellas capacidades sólidas de la Gobernación de Antioquia en los niveles de gobernanza individual y organizacional. Por su parte, también se indican aquellas capacidades débiles que deben ser fortalecidas con las recomendaciones planteadas en el tercer paso de la metodología (*optimización de los resultados procedimentales según los resultados obtenidos*).

## Análisis de las capacidades de política

### Capacidades técnicas

En el nivel individual, la capacidad técnica se concibe como la habilidad para el acceso y la aplicación de conocimientos científicos y de técnicas

<sup>5</sup> La traducción de la tabla es responsabilidad de los autores de este capítulo.

analíticas, como también para recopilar e interpretar información en todos los aspectos de la formulación, la toma de decisiones, la aplicación y la evaluación de las políticas (Wu *et al.*, 2015, p. 168). En relación con esa capacidad, la Gobernación de Antioquia ha desarrollado múltiples esfuerzos para optimizarla mediante la contratación de los funcionarios del OPPA, quienes cuentan con conocimientos y experiencia sobre formulación de políticas públicas, implementación de programas sociales o análisis de datos. Así mismo, la Gobernación de Antioquia también ha fortalecido a este equipo técnico con capacitaciones sobre políticas públicas, planeación estratégica y otros campos afines que buscan perfeccionar la labor de los integrantes del OPPA.

En el nivel organizacional, por su parte, esta capacidad se define como la disposición de personal con aptitudes analíticas que cuentan con mecanismos para el procesamiento y análisis de datos (Wu *et al.*, 2015, p. 4). En este sentido, los equipos técnicos de formulación cuentan con las herramientas diseñadas por el OPPA para facilitar su labor en la formulación de políticas, pues el kit de herramientas indica la forma como se desarrolla el documento técnico de soporte (DTS) y la propuesta de política. Así mismo, estos equipos técnicos reciben capacitación por parte del OPPA sobre el uso de estas herramientas cuando inician la formulación o actualización de una política pública.

Otro factor clave a destacar es que los equipos técnicos cuentan con sistemas de información oficial<sup>6</sup> que suministran insumos primordiales para la estructuración del problema público, además de *softwares* como PowerBI, que optimizan el análisis de datos. Por último, los enlaces del OPPA están a disposición de los equipos formuladores para apoyarlos en la formulación, siempre y cuando la dependencia lo solicite, ya que el acompañamiento del OPPA no es obligatorio en el protocolo.

En relación con los aspectos a mejorar, se identifica la necesidad de fortalecer los conocimientos sobre diseño de políticas públicas de los funcionarios delegados por parte de las dependencias responsables, pues muchos de ellos no cuentan con la experiencia y el conocimiento para desempeñar esta función. Aunque los enlaces del OPPA se encargan de las

---

<sup>6</sup> El Observatorio cuenta con sistemas de información como la Encuesta de Calidad de Vida de la Gobernación y los resultados de los estudios del Dane en el departamento de Antioquia.

capacitaciones sobre el kit de herramientas de los planes estratégicos de las políticas, estos talleres no son suficientes para subsanar esas necesidades. El OPPA se enfoca exclusivamente en el uso de las herramientas, y no en fortalecer las capacidades teórico-prácticas del diseño de políticas públicas; en otras palabras, las capacitaciones del OPPA solo profundizan en el *qué* hay que hacer, pero no en el *cómo*.

### Capacidades operativas

La capacidad operativa en el nivel individual se caracteriza por las habilidades de negociación y los liderazgos de los encargados de la formulación para impulsar el diseño eficaz de las políticas públicas (Wu *et al.*, 2015, p. 169). En la presente investigación, se observa que los enlaces del OPPA cumplen un rol protagónico en la formulación y actualización de las políticas, pues son quienes revisan técnica y estratégicamente las propuestas y los DTS de los formuladores para su respectiva aprobación. En caso de no cumplirse con este requisito esencial, la Secretaría General de la Gobernación de Antioquia no puede revisar la propuesta de política pública en términos jurídicos, lo que condiciona el comportamiento de los *policy makers* a cumplir con cada elemento requerido por los formatos del Departamento Administrativo de Planeación.

Desde esta perspectiva, se concluye que el nivel de liderazgo del OPPA en la formulación de políticas públicas es alto, lo que asegura una estandarización en la calidad de su diseño en dimensiones como la estructuración del problema público, los objetivos y las metas, y los sistemas e instancias de participación ciudadana, respectivamente, pues son las que se regulan en las Ordenanzas que adoptan las políticas públicas. Sin embargo, en aquellos espacios donde el OPPA queda relegado por su falta de competencia administrativa, se advierte una disminución en la calidad del diseño de las políticas, pues no hay lineamientos o instrumentos procedimentales para la estructuración de las alternativas de solución, los planes de implementación, seguimiento y evaluación.

Por otro lado, la capacidad operativa en el nivel organizacional se determina por el poder de coordinación que tiene una entidad para gestionar sus recursos físicos, humanos y redes para cumplir sus objetivos (Painter & Pierre, 2005, p. 2). Esta capacidad varía según la dependencia responsable de la política pública. Algunas Secretarías cuentan con



recursos suficientes para contratar expertos externos para la formulación de la política pública, quienes desarrollan productos de alta calidad bajo los lineamientos del OPPA.

En contraste, existen dependencias que cuentan con pocos recursos, por lo cual delegan la responsabilidad de formular sus políticas públicas a funcionarios o contratistas de la entidad, quienes, en su mayoría, no son expertos en diseño de políticas públicas. En casos excepcionales, los enlaces del OPPA han desempeñado un rol crucial en el acompañamiento a estas entidades, pues abandonan su rol de asesor técnico para convertirse en un actor principal en la formulación, como otro par dentro del equipo responsable.

Lamentablemente, esto no siempre ocurre debido a la falta de disponibilidad de tiempo de los enlaces del OPPA, ya que estos solo cuentan con un 10 % de su tiempo para adelantar labores de acompañamiento en la formulación de las políticas. El mayor tiempo invertido por parte de los miembros del OPPA (70 %) es en funciones enfocadas al Plan Departamental de Desarrollo y a la Agenda 2040. Asimismo, se identifica otra problemática que surgirá al finalizar el actual período de gobierno, dado que el equipo del OPPA está conformado en su mayoría por prestadores de servicios (66 %). Esto puede representar una limitante en los esfuerzos de implementar los instrumentos procedimentales de manera idónea, pues no se puede asegurar que el próximo gobernador continúe con la estrategia de contratar a este equipo de trabajo en función de su experticia y conocimientos, y no para el pago de favores políticos a clientelas fieles (Aguilar, 1993, p. 65).

De igual forma, el procedimiento de formulación de políticas públicas contempla la sinergia de múltiples actores que apoyan desde distintos roles el respectivo diseño. Por ejemplo, en la segunda fase del procedimiento, el documento básico de estructuración del problema público es socializado en instancias como el Consejo de Gobierno y el Consejo Departamental para la Política Social y la Equidad (CODSPE), donde se plantean recomendaciones sobre cómo orientar la política pública según su campo de experticia. En estas instancias se incentiva la participación ciudadana en el proceso de diseño, lo cual es positivo debido a que se recolectan insumos esenciales para estructurar alternativas de soluciones legítimas para los problemas que buscan resolver las políticas públicas.

## Capacidades políticas

En el plano individual, esta capacidad se interpreta como la perspicacia política de los *policy makers*, quienes evalúan y analizan el entorno, los actores claves y sus dinámicas, intereses e ideologías con la finalidad de desplegar acciones que busquen afianzar el apoyo y la confianza por parte de ellos (Wu *et al.*, 2015). En la elaboración del DTS, de acuerdo con el *Procedimiento de formulación de políticas públicas*, los formuladores hacen diagnósticos situacionales del problema público, incentivando la participación de la ciudadanía en las distintas subregiones para que la población exprese su percepción sobre este y hagan comentarios o recomendaciones sobre las líneas estratégicas definidas por el equipo formulador. Estas acciones buscan identificar los intereses, las ideologías y realidades de la población objeto de la política pública con el propósito de crear un consenso teórico sobre cuáles son las causas del problema público y legitimar la acción del Estado cuando intervenga en ellas.

Sin embargo, dentro del procedimiento de formulación no existe un espacio previo de socialización con los actores políticos del sistema de gobierno (la Asamblea Departamental de Antioquia), y sin esta interacción no se puede condicionar el *design space* a favor de un diseño eficaz. Luego de finalizar el procedimiento de formulación de las políticas, y de ser revisadas jurídicamente por la Secretaría General, los diputados realizan un control político sobre los proyectos de política, debatiendo sobre su viabilidad y conveniencia para el Departamento de Antioquia, con el fin de sancionarlas y regularlas en las Ordenanzas departamentales. Lastimosamente, esta actividad se lleva a cabo de manera fragmentaria con cada uno de los artículos de la propuesta de política, desconociendo que todos los artículos son un sistema coherente normativo. Es decir, que si se modifica solo un artículo, por más minúscula que sea la intervención de los diputados, el sistema normativo puede desmoronarse, con el consiguiente fraccionamiento de la calidad en el diseño de la política.

Por su parte, en el plano organizacional, esta capacidad se asocia al poder de influencia de la organización para definir un problema público y atraer aliados de la sociedad civil a que contribuyan de manera activa a su solución (Post *et al.*, 2008). Esta capacidad interviene en dos momentos clave del ciclo de la política pública. El primero se identifica en la segunda fase del procedimiento de formulación, cuando los *policy makers*

visitan las distintas instancias conformadas por servidores públicos determinantes y líderes de la sociedad civil, quienes aportan sus sugerencias a la formulación de la política pública.

El segundo momento tiene lugar en las instancias de participación público-privadas, pues ellas asesoran y evalúan la implementación de la política pública de manera permanente. En algunas ocasiones, las asociaciones o corporaciones de la sociedad civil que cuentan con experiencia relacionada con la ejecución de programas y proyectos enfocados en los ejes de una política pública, son contratados con recursos de cooperación internacional o de la misma administración para desarrollar acciones que aporten a las metas de las políticas.

## Reflexiones y recomendaciones sobre las capacidades de política de la Gobernación de Antioquia

Aunque el trabajo realizado por la Gobernación de Antioquia ha sido significativo para impulsar el mejoramiento de la calidad del diseño de sus políticas públicas, todavía hay desafíos permanentes que requieren de tiempo y recursos. Los problemas públicos son cada vez más dinámicos, impredecibles y especializados, debido a los factores sociales concomitantes. Este nivel de complejidad demanda altas capacidades institucionales que permitan el desarrollo de estrategias para la gestión de estos problemas multicausales. Por tal razón, se recomienda que las próximas administraciones continúen capacitando a sus funcionarios del OPPA y a los formuladores en materia de políticas públicas y herramientas tecnológicas para el análisis de datos, con la finalidad de contar con un equipo preparado para el diseño eficaz de las políticas públicas.

En adición, es necesario que la próxima Administración Departamental aumente el talento humano del OPPA con el fin de disponer de expertos en políticas públicas que participen de manera activa en la formulación y el seguimiento de las políticas, y seguir optimizando la calidad en el diseño de las políticas de la Gobernación de Antioquia. Es preferible que el aumento de este personal sea por medio de vacantes de carrera administrativa, ya que de este modo se evita la fuga de conocimiento. En caso de no disponer de los recursos suficientes para abrir vacantes de carrera administrativa, se recomienda seguir contratando a profesionales

que cuenten con experiencia relacionada en la formulación de políticas públicas.

Por último, siempre es indispensable contar con equipamiento técnico y *softwares* que faciliten la labor de los encargados de las políticas públicas, para sustraer, analizar y comparar los datos suministrados por las bases de información de la Gobernación de Antioquia.

A partir del análisis de estas habilidades y herramientas de la Gobernación de Antioquia, en la tabla 3.6 se enumeran las recomendaciones para optimizar las capacidades de política en los niveles de gobernanza individual y organizacional de la entidad, con el fin de mejorar la calidad del diseño de su portafolio de políticas públicas.

**Tabla 3.6 Recomendaciones para optimizar el procedimiento de formulación de políticas**

Capacidades débiles	Recomendación	¿Qué se optimiza?
1. Pocas acciones de fortalecimiento a los equipos formuladores sobre capacidades analíticas relacionadas con las políticas públicas y el análisis de datos.	1. Implementar un plan de fortalecimiento para los funcionarios públicos encargados de la formulación de políticas públicas según sus funciones en las fases estratégicas de las políticas.	Las capacidades técnicas en el nivel individual y en el organizacional.
2. Altas probabilidades de fuga de conocimiento en el equipo del OPPA debido a su modalidad contractual.	1. Aumentar el talento humano del OPPA con puestos de carrera administrativa.	La estandarización del diseño de las políticas en los futuros gobiernos.
3. Alta carga de trabajo en los miembros del OPPA adicional a los procedimientos de políticas públicas.	1. Aumentar el talento humano del OPPA con cargos de contratistas o de carrera administrativa. 2. Delegar a otras unidades las obligaciones adicionales que no hacen parte del trabajo de acompañamiento de los funcionarios del OPPA.	La calidad del diseño de las políticas públicas, ya que los enlaces del OPPA podrán trabajar de manera conjunta con los equipos formuladores, no solo en los procedimientos de formulación y seguimiento, sino también en la estructuración de los planes estratégicos y/o de implementación, seguimiento y evaluación.

4. Nula participación de los miembros del DAP en las instancias de toma de decisiones sobre las políticas públicas.

1. Acompañar a los formuladores de políticas públicas a defender con argumentos técnicos el proyecto de Ordenanza en las instancias políticas.

El riesgo de la pérdida de la calidad en el diseño de las políticas disminuye con la defensa técnica por parte de los enlaces del OPPA en las instancias políticas.

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

El nuevo modelo 2.0 de análisis y diseño de políticas públicas permite estudiar múltiples factores que posibilitan un diseño eficaz de las políticas en una entidad gubernamental. No se limita a valorar el portafolio de políticas públicas como resultado, sino que examina muchos otros factores que hacen parte del *policy process*, integrando elementos esenciales como los instrumentos procedimentales y las capacidades de política.

El análisis de estos instrumentos les permite a las entidades gubernamentales optimizar sus procedimientos, formatos, guías prácticas y capacitaciones, pues estos orientan la labor de los formuladores y de las direcciones de planeación en el proceso de formulación de políticas. Una evidencia de esto son los resultados de la evaluación del portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia con el MADPP 1.0. En el análisis con esta metodología se concluye que las políticas formuladas y actualizadas con estos instrumentos muestran una mejor calificación que aquellas en las que no se utilizaron. De hecho, las únicas dimensiones que fueron formuladas con estos instrumentos son las que reflejan una alta mejoría en las fases correspondientes a la estructuración del problema público, la definición de los objetivos y las metas, y la participación ciudadana.

Existen dos elementos que potencian el éxito de la implementación del primer instrumento de análisis, correspondiente al *procedimiento de formulación de políticas públicas*: la especificidad de los requisitos obligatorios y la revisión técnico-estratégica. En cuanto a lo primero, todos los formuladores conocen los requerimientos mínimos para la aprobación de sus documentos técnicos de soporte y sus propuestas de política pública, pues el OPPA les entrega estos formatos y, además, los capacita sobre cómo utilizarlos. Con respecto a la revisión técnico-estratégica, esta

verificación la hace el OPPA en la quinta fase de la formulación cuando evalúa si los documentos técnicos de soporte y las propuestas de política cumplen con los requisitos contemplados en los formatos del procedimiento. Esta revisión busca estandarizar la calidad del diseño de las políticas públicas, ya que tiene un fin correctivo en caso de identificarse errores en el diligenciamiento de los formatos.

Por su parte, en el análisis del instrumento correspondiente al *procedimiento de seguimiento* se resaltan los múltiples esfuerzos de la Gobernación de Antioquia por parchear sus políticas públicas dependiendo del estado en el que se encuentra cada una de ellas. Esto solo se logra con las altas capacidades técnicas con las que cuenta su equipo interno (los enlaces del OPPA). Sin embargo, la metodología que emplearon no fue la más idónea, pues esta se desarrolla con los programas y proyectos del actual Plan Departamental de Desarrollo, y no se estructuró con base en la teoría causal del fallo que delimita el problema público de una política. Por esto, probablemente varios de los instrumentos fusionados en las políticas públicas perderán vigencia y deberán ser modificados de nuevo cuando inicie el siguiente período de gobierno.

De otro lado, el MADPP 2.0 hace posible identificar los puntos débiles y fuertes de las capacidades técnicas, operativas y políticas de las entidades gubernamentales en el diseño de sus políticas públicas. Estas habilidades y herramientas no eran tenidas en cuenta en el MADPP 1.0, y son esenciales para determinar qué factores entorpecen o impulsan la calidad del diseño durante la formulación de las políticas públicas.

El MADPP 2.0 permite redefinir los instrumentos procedimentales para estimular las buenas prácticas que optimizan el diseño de las políticas, y sancionar o prohibir aquellas que sean perjudiciales. El análisis no solo se enfoca en el trabajo técnico desarrollado por los *policy makers*, sino que también toma en cuenta el entorno político y social (*design space*) en el que se diseña la política pública. Esto obedece a que el formulador ha de contar con habilidades suficientes para obtener la legitimidad de los actores políticos y estratégicos, con el fin de facilitar la implementación de la política pública y evitar que la participación de estos durante la formulación debilite el diseño de las políticas públicas.

El fortalecimiento de las capacidades de política realizado por la Gobernación de Antioquia ha permitido que la adopción de estos ins-

trumentos procedimentales sea más orgánica. En esa medida, la composición del equipo técnico del OPPA ha sido de gran ayuda en la implementación de los procedimientos de formulación y de seguimiento, pues cuenta con profesionales expertos en políticas públicas, análisis de datos e interdisciplinariedad.

Estas características le han permitido al OPPA potenciar la capacidad técnica para orientar a todas las dependencias de la Gobernación de Antioquia en la formulación o el seguimiento de sus políticas públicas. No obstante, es necesario seguir fortaleciendo las capacidades de los equipos formuladores, no solo con las capacitaciones sobre el uso del kit de herramientas del DAP, sino también con conocimientos avanzados sobre gestión de políticas públicas, dado el dinamismo del contexto y los públicos objetivo a los que están destinadas, lo que implica que el Estado no puede quedarse atrás.

Por esta razón, los próximos gobiernos deben invertir recursos y capacidades para seguir fortaleciendo su organismo técnico, incorporando un mayor número expertos en la planta de funcionarios del OPPA. También, adecuando los equipamientos tecnológicos de la entidad; capacitando a los funcionarios delegados en la gestión de políticas de las dependencias responsables y, finalmente, ampliando las funciones de los enlaces del OPPA, quienes deberán acompañar de manera permanente a las dependencias responsables en el ciclo de las políticas públicas.



## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. [Versión digital: <https://goo.su/EQzXhr>].
- Asamblea Departamental de Antioquia (2021, septiembre 6). *Ordenanza Nro. 23. “Por medio de la cual se modifica el decreto con fuerza de ordenanza 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020”*. Gaceta Departamental N.º 23.131 (pp. 29-48). <https://goo.su/Xb1Xr1>.
- Bali, A. S., Howlett, M., Lewis, J. M., & Ramesh, M. (2021). Procedural policy tools in theory and practice. *Policy and Society*, 40(3), 295-311. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965379>.
- Corzo Castro, D. F. y Román Ariza, G. (2014). Análisis de las problemáticas de la implementación de políticas públicas en Colombia: sector salud. *Temas Socio-Jurídicos*, 33(67), 47-69. <https://goo.su/TOL45>.
- De Bruijn, J. A., & Ten Heuvelhof, E. F. (1997). Instruments for network management. En W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector* (pp. 119-136). Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446217658>.
- Howlett, M. (2014). Policy Design: What, Who, How and Why? En C. Halpern, P. Lascoumes & P. Le Galès (Dirs.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets* (pp. 281-316). <https://goo.su/ctsYHT>.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301-313. <https://doi.org/10.1111/regg.12091>.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>.



- Gobernación de Antioquia. (2020, noviembre 5). *Decreto Nro. 2020070002567*. “Por el cual se determina la estructura administrativa de la administración departamental, se definen las funciones de sus organismos y dependencias y se dictan otras disposiciones”. Gaceta Departamental N.º 22.772 (pp. 3-144). <https://goo.su/tpSmct>.
- Gobernación de Antioquia. (2022). *Procedimiento de Seguimiento de Políticas Públicas*, Código PR-M1-P6-012.
- Gobernación de Antioquia. (2023). *Procedimiento de Formulación de Políticas Públicas*, Código PR-M1-P6-017.
- Leyva, S. y Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Leyva, S. y Toro, L. (2022). El diseño de la implementación en las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 151-181). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Mukherjee, I., Coban, M. K., & Bali, A. S. (2021). Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sciences*, (54), 243-268. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>.
- Rotberg, R. I. (2014). Good Governance Means Performance and Results. *Governance*, 27(3), 511-518. <https://doi.org/10.1111/gove.12084>.
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. En M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 1-18). Springer.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.pol-soc.2015.09.001>.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. A. (2017). *The Public Policy Primer. Managing the Policy Process* (2.ª ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315624754>.



# Capítulo 4



## **Aplicación del modelo MADPP 1.0 a las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia**

*Gerardo Acosta, Laura Toro, Ana Milena Vera, Luis  
Carlos Arbeláez, Laura Gómez y Diana Mesa*

## Introducción

Las políticas públicas deben ser entendidas como un portafolio que se rige por varios parámetros de calidad, incluyendo los tiempos de diseño, la promulgación de la Ordenanza y su período de vigencia. Así mismo, se requiere considerar el papel de cada uno de los actores participantes. Por tal razón, es necesario analizar cada uno de estos aspectos en un marco como el que proporciona el Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP). En este capítulo evaluamos con dicha metodología las políticas públicas promulgadas por la Gobernación de Antioquia desde 2006 hasta 2023.

Para tal fin, no solo consideramos las Ordenanzas, sino también varios documentos de soporte que nos permitieron analizar las siete dimensiones y los veintisiete criterios del MADPP. Esto hizo posible identificar aspectos que demuestran solidez en la formulación y otros que, en conjunto, requieren una estructura más sólida y datos primarios y secundarios robustos para darle mayor peso a aspectos como la definición del problema público, el diseño de los objetivos, las metas, el seguimiento y la evaluación.

Como ya se explicó en el capítulo 2, para la aplicación de la rúbrica del MADPP hicimos una recopilación sistemática de información asociada al portafolio de las políticas públicas vigentes de la Gobernación de Antioquia. Esta etapa inicial permitió establecer una base sólida de datos y documentos necesarios para el análisis posterior. Después de reunir la información, aplicamos la rúbrica para evaluar el desempeño de cuarenta políticas en las siete fases inherentes al diseño de las políticas públicas. Este enfoque permitió la identificación de áreas concretas de fortaleza y debilidad en la formulación, de modo que su solución fuera clara y operativa.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Como ya se explicó en los capítulos anteriores, el MADPP permite que las oportunidades de mejora en el diseño de las políticas puedan solventarse con mayor facilidad ya que indica cuáles aspectos son los que deben mejorarse y da luces sobre cómo hacerlo.

Con base en los resultados obtenidos, en las siete secciones de este capítulo se explican los hallazgos más relevantes de cada dimensión del diseño de las políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia. A la vez, se exponen unas recomendaciones específicas para mejorar la gestión gubernamental en el marco de la formulación. Por ello, se presenta una descripción detallada de las características que reúnen las políticas públicas con los mejores puntajes, unas sugerencias sobre cómo mejorar los de aquellas con calificaciones intermedias, y se incluye un balance general de su desempeño en cada componente de su formulación.

Este análisis crítico y propositivo no busca señalar políticas públicas individuales, sino fortalecer el diseño de las políticas públicas desde una perspectiva integral. El objetivo de este diagnóstico es identificar los elementos que necesitan ser fortalecidos para que la política pública cumpla con los criterios para los que fue creada. A continuación, se presenta el análisis de las siete dimensiones con sus respectivos descriptores y hallazgos principales.

## **Fase 1. El problema público: la estructuración de la intencionalidad de la intervención**

La identificación y estructuración del problema público es el punto clave de las políticas públicas, ya que es su razón de ser y el factor que justifica los recursos y esfuerzos orientados a atender y prevenir la situación considerada indeseable o problemática. Por lo tanto, es indispensable que una política pública cuente con una definición operativa del fenómeno que busca intervenir y que indique la ruta trazada entre “la situación de partida no deseada y una situación que, sin ser la óptima (el no problema), sea claramente mejor que la originaria” (Subirats, 2001, p. 261).

Las administraciones deben tener claro que el éxito o el fracaso de las políticas como instrumento de gestión depende en gran medida de la definición, la caracterización y el análisis del problema público. De allí se desprenden los demás elementos que componen y justifican las políticas. Esa “triste historia de políticas fracasadas” a la que se refiere Aguilar (1993, p. 2) se evidencia en las fallas y los vacíos en la formulación de las políticas públicas y, en particular, en la indeterminación o

falta de claridad en la situación que se quiere transformar o impactar. En ese sentido, llevar a cabo un diagnóstico riguroso que identifique las causas y los efectos de la política garantiza que el punto de partida esté bien orientado, y reduce la posibilidad de fallos a futuro.

Ahora bien, la definición del problema público es un proceso, puesto que los problemas no existen *per se* ni están simplemente dados. Como lo explican Olaya y Gallego (2022):

**Esto significa que los problemas públicos no existen por sí mismos como hechos objetivos de la naturaleza; son más bien construcciones subjetivas de individuos o grupos –formuladores de políticas– que evalúan su contexto y lo traducen, en función de sus necesidades e intereses, en problemáticas que requieren la intervención de las autoridades gubernamentales (p. 42).**

En este orden de ideas, el proceso parte de un hecho social que se pone en la agenda, se operativiza y posteriormente se define como una situación problemática que requiere ser intervenida. En palabras de Hoppe (2018, p. 390), es de vital importancia en todo proceso de diseño de políticas públicas pasar de los problemas incontrolables y no estructurados a otros que sean “domesticados” y estructurados.

En síntesis, la definición adecuada, clara y precisa del problema público determina en gran medida el éxito del diseño de las políticas públicas. Tenerlo claramente definido y respaldado con evidencia sólida crea un escenario ideal para formular objetivos correctos, alternativas de solución viables, instrumentos y escenarios de implementación adecuados, así como un sistema de seguimiento y evaluación ajustado a las necesidades del contexto. Esto se resume en la coherencia interna de todo el proceso de planificación estratégica.

El MADPP establece cuatro criterios esenciales para evaluar la calidad de la definición de un problema público: identificación, uso de evidencia, causalidad y estructuración. Estos criterios se aplicaron al portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia, lo que permitió identificar patrones y cambios en el proceso de gestión y apoyo al diseño de mejores instrumentos de planificación estratégica.

Entre los hallazgos para la dimensión del problema público, se observa que, durante la última década, las políticas suelen carecer de una definición clara y estructurada del fenómeno o situación que buscan transfor-

mar. Esto ocasiona dificultades y fallos en las demás fases que componen el modelo. Esta realidad debe cambiar, ya que los ejercicios de formulación que definen de manera explícita el problema que quieren intervenir tienen un punto de partida ideal para diseñar y formular mejores objetivos, alternativas de solución y rutas de implementación y evaluación. En otras palabras, estas políticas tienen más posibilidades de éxito en el futuro.

También es relevante señalar que hay políticas poblacionales y sectoriales cuya prioridad es evidente, como las de familia, educación rural y seguridad alimentaria, las cuales cuentan con información, datos y evidencia relevante para definir y sustentar el problema público, sus causas y efectos. En comparación con aquellas donde, debido a su temática, es complejo rastrear información relevante que ayude a la estructuración del fenómeno problemático como, por ejemplo, la política de cafés especiales o la del uso de la bicicleta.

El promedio de las políticas en esta dimensión fue 2.6 (nivel básico). Sin embargo, las políticas públicas que han tenido reestructuración y actualización, así como las que están en trámite de aprobación, suben el promedio a 3.3 (nivel considerable). Esto demuestra el impacto del trabajo de gestión y acompañamiento de los equipos técnicos de la Gobernación de Antioquia, que han orientado su labor a la formulación de mejores políticas. En este caso específico, a la identificación y estructuración de problemas públicos claros, que permiten adelantar una planificación coherente y responsable.

Antes de pasar a las calificaciones que obtuvieron las cuarenta políticas públicas objeto de análisis en los criterios correspondientes al problema público, es importante recordar qué aspectos considera cada componente y luego exponer los hallazgos destacables de cada uno de ellos.

## **Paso 1. Identificar la situación problemática a intervenir**

El primer criterio se refiere a la identificación explícita o implícita de la situación que se quiere cambiar. Aquí es indispensable la claridad con la que se presenta el problema, así como su idoneidad, coherencia y posibilidad de intervención (Olaya y Gallego, 2022). Estas características indican que es fundamental que la política pública aborde un problema relevante para el sector o grupo poblacional al que se refiere, y que pueda ser intervenido con los recursos técnicos, operativos y financieros disponibles.

En relación con este primer criterio, el promedio de calificación del total de las políticas gubernamentales es de 2.7 o “básico”. Esto significa que la mayoría de los instrumentos evaluados mencionan una situación problemática, pero de manera vaga y general que eventualmente podría intervenir. Sin embargo, esta realidad ha venido cambiando gracias a la gestión del portafolio de políticas, en especial en las que tienen una actualización o fueron formuladas en el último lustro.

En esa medida, los aspectos a subrayar en las políticas cuyo nivel es óptimo y considerable, son los siguientes:

- *Identificación clara y detallada del problema público que pretende transformar la política pública.* Son aquellas políticas que definen de una forma explícita y directa la situación que buscan transformar. Además, esta identificación se enuncia en términos simples y coherentes con el sector o grupo poblacional al que se dirigen, lo que permite explicarlos de forma breve y ágil. También son políticas que han definido problemas que pueden ser intervenidos con los recursos y las capacidades institucionales disponibles.
- *Construcción y uso de herramientas metodológicas que permiten la identificación del problema público.* En algunos casos se destaca el uso de métodos (como, por ejemplo, el marco lógico) para conceptualizar, definir y justificar el problema. Esto permite visibilizar mejor el proceso de estructuración entre la percepción de la situación problemática y los motivos para solucionarla. En este sentido, un recurso valioso en el que se apoyan algunas de las políticas gubernamentales mejor evaluadas es la construcción de árboles de problemas.

Un ejemplo destacado es la Ordenanza 09 de 2019 “Por la cual se adopta la política pública de movilidad sostenible, segura y saludable en el departamento de Antioquia”, que cuenta con un estudio científico y técnico que identificó e hizo explícito el problema sobre la “alta frecuencia de incidentes viales en Antioquia” (p. 52). Además, la Ordenanza alude al “riesgo y la exposición, la reducción de las muertes y lesiones por incidentes viales en las vías de Antioquia” (2019a, p. 46).

Otro caso es el de la Ordenanza 02 de 2023 de la política pública de turismo sostenible, en la que el Documento técnico de soporte (DTS), luego de un riguroso ejercicio de diagnóstico, define explícitamente que la situación problemática en este sector se refiere a



[...] una serie de brechas sectoriales que definen un problema público conjunto, a saber, una baja consolidación del destino departamental por cuenta de una capacidad limitada de coordinación y gestión hacia condiciones de competitividad agregada, inclusión y sostenibilidad en el sector turístico departamental (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023a, p. 85).

La contundencia y la claridad en la enunciación del problema público son aspectos valiosos y positivos que se reflejan en todo el proceso de diseño. Además, varias políticas que cumplen con este criterio comparten una característica y es que fueron recientemente formuladas, actualizadas o reestructuradas, como las de participación ciudadana, educación rural, indígenas, juventud y crecimiento verde.

Las políticas con una calificación en el nivel básico son aquellas en las que es difícil identificar una problemática clara y precisa, lo que obliga a inferirla de los objetivos o de las líneas de acción. Esto no es recomendable porque la inferencia deja un margen a la libre interpretación de los actores involucrados o corresponsables y condiciona la implementación y los resultados esperados. Finalmente, las políticas en el rango insuficiente, como lo establece la rúbrica, son las que expresan un decálogo de buenas intenciones, verbigracia, sobre temas como el cuidado de la salud; actividades productivas como el café; temas religiosos o de arte y cultura, que son importantes, pero que no cuentan con una definición clara de qué quieren cambiar y la manera de solucionarlo.

## Paso 2. Respaldo con evidencia la situación problemática

El segundo criterio de la rúbrica del MADPP corresponde al uso de evidencia que permite caracterizar, dimensionar y comprender la naturaleza de la situación problemática que se busca transformar. La información y los antecedentes disponibles pueden orientar mejor las acciones que se desprendan de la política pública en el marco de su implementación porque, como lo destacan Weimer y Vining, “muy pocos problemas de política pública son realmente únicos” (2011, p. 325).<sup>8</sup> Por consiguiente, es fundamental que las políticas públicas cuenten con información

---

<sup>8</sup> Las traducciones de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

relevante, cifras y datos actualizados, fuentes validadas y veraces, que permitan conocer y dimensionar las causas y los efectos que rodean el problema. Este es un insumo que luego será indispensable para pensar en las alternativas de solución.

El análisis minucioso del criterio que evalúa el uso de evidencia en la definición del problema público en las políticas públicas de Antioquia arroja como resultado que estas se encuentran en un nivel básico. Esto indica que, por lo general, se hace uso de información aleatoria y desconectada para la sustentación de la situación problemática.

No obstante, dieciséis políticas obtuvieron un resultado óptimo acorde con los criterios de la rúbrica del MADPP, lo que significa que utilizan evidencia empírica y fuentes primarias para la definición y estructuración del problema. En estos casos, se destacan los siguientes aspectos:

- *Construcción de documentos e informes técnicos de soporte con información pertinente.* Un rasgo compartido es que la mayoría cuenta con anexos –que contienen información valiosa– como DTS, informes técnicos y científicos, o documento de exposición de motivos. Además, se encuentran apartados de diagnóstico que permiten comprender las características y la magnitud del problema. En ellos se hace uso de cifras y datos actualizados que provienen de fuentes calificadas.
- *Encuentros participativos con grupos de interés en la definición y estructuración del problema.* Son políticas que no se limitan a estructurar sus problemas a partir de fuentes secundarias y acuden a la ciudadanía interesada en el sector o tema de la política para cualificar la situación problemática. La información de contexto suministrada en estos encuentros es fundamental para identificar las dinámicas del problema, así como para entender las preocupaciones de quienes lo padecen.

Un ejemplo destacado es la Ordenanza 12 de 2019 “Por la cual se adopta la política pública integral de derechos humanos de Antioquia 2019-2034”, que cuenta con un documento de contexto que describe la situación en el Departamento. Allí se relaciona información valiosa como, por ejemplo, los datos del Registro Único de Víctimas que señalan que “en Antioquia hay un total de 1 671 798 personas víctimas del conflicto armado, y 67 095 víctimas con sentencias. De aquel total 1 227 545 son personas sujetas de atención, existiendo 272 314 víctimas directas de desaparición forzada, homicidio, fallecidas y no activas para

atención” (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 9). Este tipo de información permite dimensionar y caracterizar la situación, la población afectada y otros aspectos que se deben considerar para diseñar los objetivos y las alternativas de solución que mejor se ajusten a la realidad.

Otro caso para resaltar es el de la política pública de familias, que en su “Lectura situacional de los hogares en Antioquia” utiliza evidencia de la incidencia de la pobreza monetaria extrema y caracteriza las dinámicas poblacionales en el Departamento. El uso de evidencia es importante, dado que orienta a los actores encargados del proceso de formulación e implementación a “entender mejor los matices y contornos del problema público, a delimitarlo, a darle forma y a hacerlo más manejable para las autoridades gubernamentales” (Olaya y Gallego, 2022, p. 47). Por ejemplo, en el caso de la política pública de salud mental se llevaron a cabo foros subregionales con el fin de incidir en la formulación del diagnóstico rápido participativo, con el propósito de identificar problemas y posibles soluciones.

Las políticas que carecen de información empírica y relevante para la caracterización del problema público utilizan algún tipo de evidencia de manera desordenada y desconectada o, en casos extremos, se refieren a supuestos o anécdotas para respaldar y sustentar la situación que buscan intervenir. Las que se ubican en los rangos básico e insuficiente suelen expresar y justificar su existencia e importancia como instrumento de intervención para la gestión del sector o de la población a la que se refieren; sin embargo, no relacionan información de soporte que las legitime. Por ejemplo, algunas llegan a calificarse como “un hecho histórico para el Departamento y para el país” o citan textos bíblicos como fuente de consulta.

En ese sentido, la calidad de los datos, de la información primaria y secundaria, y la forma en la que se vinculan con el problema definido, es un punto clave en la probabilidad de éxito de las políticas públicas. Sin fuentes de información calificadas, la implementación y la evaluación de los resultados y del impacto de la intervención podría ser un proceso difícil e improbable.

### **Paso 3. Identificar los factores que causan el problema**

El tercer criterio es la lógica causal en la definición del problema. Este parámetro está vinculado al anterior, ya que para establecer relaciones

causales y entender los efectos del problema es imprescindible el uso de información empírica relevante. Básicamente, lo que se espera es identificar la incidencia entre  $x$  (las causas) y  $y$  (los efectos), de tal manera que las alternativas de solución de la política se concentren en intervenir las variables  $x$  que inciden o condicionan el comportamiento de  $y$ .

En el caso del problema de la deserción escolar de niños y jóvenes ( $y$ ), por ejemplo, se pueden identificar al menos tres variables relacionadas ( $x$ ). La primera son los problemas económicos familiares que pueden obligar a un menor a trabajar. La segunda podría referirse a las difíciles condiciones de transporte y accesibilidad al centro educativo. Por último, están la percepción o los sesgos que definen la formación académica como innecesaria y poco útil (Ministerio de Educación, 2022). Después de definir e identificar las causas, es posible para el diseñador de la política pública establecer los recursos que se requieren para incidir directamente en el problema.

Con respecto a la causalidad del problema público, la calificación promedio del total del portafolio de políticas públicas evaluadas es 2.6 (básico). Esto indica que se puede inferir cierta lógica causal entre  $x$  y  $y$ , pero sin ninguna profundidad. Este criterio conlleva un reto, debido a que las políticas suelen referirse a “problemas complejos cuyas causas son, a su vez, otros problemas” (Olaya y Gallego, 2022, p. 51).

Sin embargo, un 37,5 % de las políticas evaluadas obtuvo una calificación óptima en este criterio. Es decir, logran establecer relaciones explícitas de causalidad. De estas políticas, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- *Identifican y analizan las causas y efectos del problema a partir de documentos diagnósticos.* Estas políticas señalan de manera explícita y respaldan con evidencia los factores que inciden directa o indirectamente en la situación problemática que se quiere intervenir. Esto les proporciona un contexto histórico y actualizado sobre el problema, así como los antecedentes del mismo en otras zonas geográficas en las que se presentó un fenómeno similar.
- *Uso de recursos gráficos para visibilizar las causas y su relación con el problema.* Al igual que en el caso de la definición o identificación del problema público, algunas políticas recurrieron a herramientas como los árboles de problemas, las tablas dinámicas y los gráficos, que per-

miten presentar con claridad los factores que inciden y condicionan el problema público.

Un caso para destacar es el proyecto de Ordenanza de la política pública de educación rural, el cual presenta una relación coherente y lógica entre el problema y los diversos factores causales. Entre los que sobresalen aspectos como la “insuficiencia de maestros formados para el contexto de la educación rural” o “condiciones de acceso precarias a programas de recreación y deporte” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023b, p. 15), que inciden directamente en el problema público definido.

En relación con este criterio, un 37,5 % de las políticas se sitúa en los niveles considerable y básico, lo que significa que en algunos casos es posible inferir cierta lógica causal y, en otros, solo existen indicios sin ninguna profundidad. En este rango coinciden políticas que no definieron ni usaron evidencia para respaldar con suficiencia la situación a intervenir; por lo tanto, suelen remitirse de manera poco estructurada a las posibles causas que la ocasionan.

En el caso del fenómeno del desplazamiento forzado en el Departamento, por ejemplo, se enumeran una serie de problemas que van desde la violencia generalizada, pasando por el conflicto armado, hasta llegar a violaciones masivas de los derechos humanos (Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 06 de 2006, p. 3). Cuando las causas del problema no se definen con claridad y no se establece un vínculo lógico con el problema, se crea un espacio para la interpretación e improvisación en lo que se refiere a los factores que inciden en la situación indeseable. Por último, un 25 % de las políticas obtuvo la calificación de insuficiente, lo que indica que son políticas que no identifican ni relacionan causas, dado que la mayoría de ellas no definieron su problema público.

#### **Paso 4. Estructurar de manera clara y lógica el problema público**

El cuarto criterio de esta dimensión se refiere a la *estructuración* del problema. Esta fase supone un desafío intelectual y técnico para los formuladores de las políticas, debido a que requiere de los tres criterios anteriores para tener éxito (Olaya y Gallego, 2022). En cuanto a los resultados de la rúbrica del MADPP, el promedio total es 2.5 (básico). De tal manera que la mayoría de las políticas cuentan con problemas que

solo identifican una situación indeseable (*ser*) y la situación deseable (*deber ser*). Esta situación conlleva limitaciones y condiciona la calidad del resultado final del diseño de la política, así como su probabilidad de éxito, ya que no se definen con claridad la situación que requiere intervención, cuáles son los factores que la ocasionan y los efectos negativos que produce.

En este orden de ideas, una de las características de las políticas analizadas y evaluadas es que no evidencian fallos de mercado, Estado, redes o familia<sup>9</sup> en esta fase de estructuración. Verbigracia, la política pública de bienestar animal se limita a visibilizar –de forma general e imprecisa– la brecha que existe, por ejemplo, entre el maltrato, la venta y el trabajo animal –que es el punto de partida– y el bienestar animal –que es el punto de llegada–. Además, es necesario mencionar que un 25 % de las políticas del portafolio de la Gobernación de Antioquia se encuentra en el nivel insuficiente, lo cual indica que la forma en la cual está diseñada la política en la dimensión del problema público no plantea herramientas necesarias para pensar en alternativas de solución óptimas y ajustadas a las necesidades del contexto.

De las cuarenta políticas públicas objeto de análisis, se evidencia que diez de ellas cumplen con los criterios del MADPP que conciernen al problema público bien estructurado. El rasgo que se destaca en estas políticas es que pueden identificar un problema público estructurado en términos de fallos de Estado, mercado, redes o familia. Un ejemplo de ello es el documento técnico de la política pública de salud mental y prevención de las adicciones, en el que se expone:

**El entorno social influye en el comportamiento al dar forma a las normas e imponer patrones de control social (que pueden promover o dañar la salud); proporcionar o no proporcionar oportuni-**

---

<sup>9</sup> Esta es una terminología utilizada para describir una situación que se produce cuando el suministro de un bien o servicio por parte del mercado o del Estado se hace de forma ineficiente y los resultados de una intervención no son los esperados. Por ejemplo, cuando la información de un sector está incompleta los mercados no funcionan de manera adecuada. En esa medida, se presenta un fallo que se evidencia, verbigracia, en “la prestación de servicios públicos domiciliarios, ya que la información que los prestadores suministran, las más de las veces, es incompleta. La forma de facturación, las tarifas, las condiciones de los contratos suscritos, han sido datos que gracias a la intervención regulatoria del Estado ha podido llegar con mayores niveles a los usuarios; no obstante, es mucho el terreno que aún está por cubrir en lo que a las fallas de la información se refiere” (De la Torre, 2014, p. 52).

des ambientales para participar en comportamientos particulares; y reducir o producir estrés, para lo cual participar en comportamientos específicos podría ser una estrategia de afrontamiento efectiva a corto y mediano plazo [...]. Los entornos, especialmente los contextos sociales, imponen restricciones a la elección individual (Secretaría Seccional de Salud y Protección Social, 2022, p. 61).

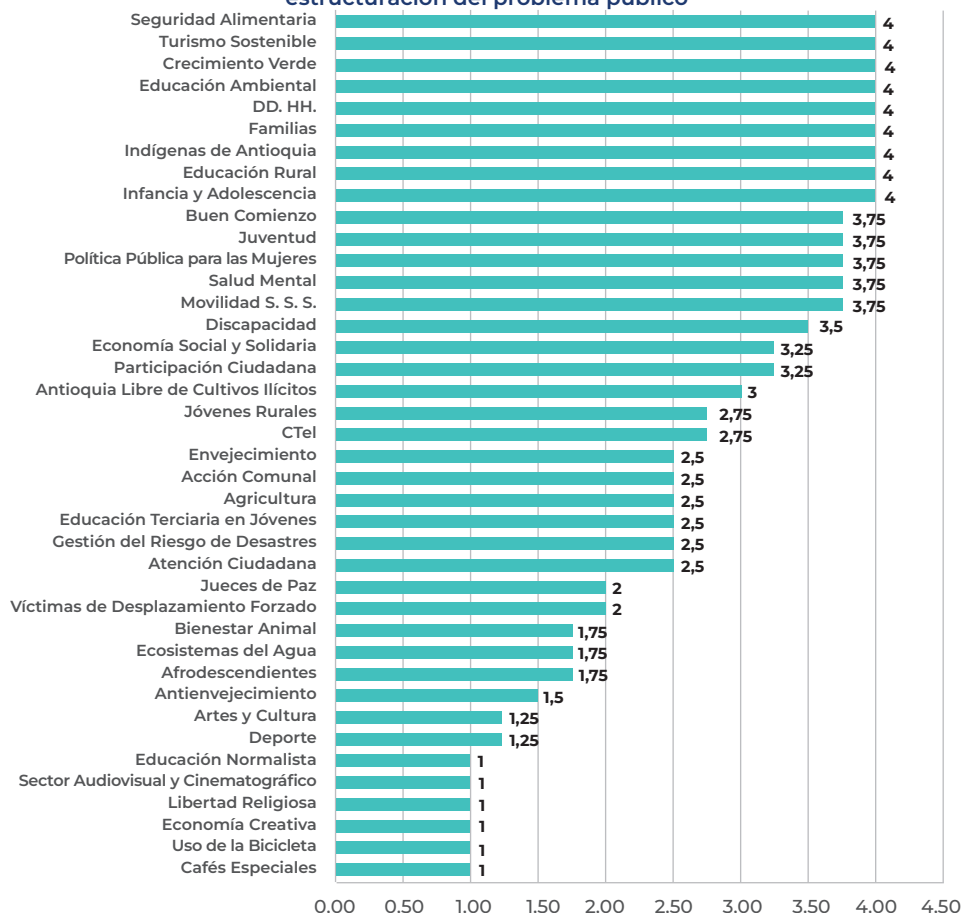
Otro ejemplo destacado es la política pública de educación rural, que presenta las fallas de Estado, mercado, redes o familia. Entre las que sobresale “la precariedad de los ingresos en los contextos rurales [que] es uno de los rasgos esenciales de la vida rural colombiana. Ese proceso de precarización y marginalidad lleva en algunos casos a la destrucción del capital social y a la imposibilidad de la movilización de recursos alrededor de las IE Rurales” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023b, p. 17).

## Análisis general

Dentro de los hallazgos relevantes se destaca que un 45 % de las políticas públicas revisadas se ubica en el nivel óptimo y 22,5 % en el considerable. En las del primer rango sobresalen las de turismo sostenible, educación ambiental, familias, educación rural e infancia y adolescencia; en el segundo, las de juventud, salud mental, discapacidad, participación ciudadana y movilidad. Todos los casos mencionados cuentan con un planteamiento lógico y estructurado del problema público, lo que permite inferir que cuentan con mejores oportunidades de éxito a futuro.

De igual forma, es necesario mencionar que un 25 % de las políticas obtuvo una evaluación en el nivel básico, y 30 % en insuficiente. A estas las caracteriza la indeterminación y los vacíos en la definición, así como en la identificación de las causas y en el uso de evidencia para justificar la situación a intervenir. En ellas se requiere continuar con la revisión para actualizarlas, reestructurarlas o derogarlas, según el estado en el que se encuentren. El gráfico 4.1 muestra en detalle la distribución de las políticas en la dimensión del problema público.

**Gráfico 4.1 Promedio de la fase de definición y estructuración del problema público**



Fuente: Elaboración propia.

## Buenas prácticas en el diseño del problema público

En lo que respecta al proceso de definición y estructuración del problema público, el actual portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia cuenta con algunas prácticas que merecen ser destacadas. La primera es el esfuerzo por definir y expresar de manera explícita y directa el problema público que quieren intervenir, sin dar lugar a inferencias, suposiciones ni interpretaciones. Este es el caso de las políticas formuladas o actualizadas recientemente, como las de educación rural; familias; juventud; salud mental y prevención de adicciones; crecimien-



to verde; educación ambiental y turismo sostenible, entre otras. Además, todas ellas están sustentadas con documentos anexos que muestran el trabajo de los equipos técnicos y que respaldan con evidencia y rigurosidad los factores asociados al problema público, lo cual permite perfilar alternativas de solución óptimas.

El segundo elemento para destacar son los documentos técnicos de soporte que están detrás de las mejores políticas públicas en esta dimensión. Por lo general, son aquellas que fueron formuladas en los últimos cinco años. Algo que demuestran estos documentos es la importancia que tienen los diagnósticos para la definición y estructuración de un problema claro y concreto.

Además, los buenos diagnósticos, que se soportan en evidencia empírica actualizada y que consultan fuentes primarias y secundarias calificadas, permiten relacionar las causas y los efectos del problema que se está tratando de comprender y dimensionar. Como se mencionó en el análisis de los criterios, herramientas de apoyo como gráficos, árboles de problemas, tablas dinámicas, flujogramas, etcétera, permiten visibilizar mejor cada una de las partes que componen la situación problemática. Lo anterior contribuye al desarrollo lógico de los objetivos, las líneas estratégicas y los indicadores, lo que se traduce en una política pública con coherencia interna.

Estas buenas prácticas se explican en gran medida por el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Gobernación de Antioquia gracias a estrategias de acompañamiento como el Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia (OPPA). La autoevaluación que realizó este equipo del portafolio de políticas públicas en el año 2021 permite hacer comparaciones con respecto a la dimensión del problema público en las políticas que ya estaban formuladas y que fueron actualizadas, como la de juventud.

En el caso de esta última, tanto en la Ordenanza 60 de 2013 como en el documento técnico de exposición de motivos no se logra identificar o definir un problema claro. No obstante, el documento técnico de soporte de la actualización de esta política, construido en el año 2023, define y estructura un problema concreto y una serie de causas que “no permiten que las juventudes en el departamento gocen efectivamente de sus derechos y vivan en condiciones dignas que permitan el desarrollo integral de sus proyectos de vida y el ejercicio de su ciudadanía juvenil” (DTS, 2023, pp. 65-67).

Otro caso para destacar es el de la política pública de educación rural (en trámite de aprobación en 2023), la cual cuenta en el Proyecto de Ordenanza y en la exposición de motivos con una “Síntesis de las causas del problema público” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023b, p. 15). Además, el documento técnico soporta con suficiente evidencia y estructura el problema público en términos de fallos de Estado, mercado, redes y familia.

### Oportunidades de mejora en el diseño del problema público

Frente a los vacíos y retos de las políticas analizadas y evaluadas en esta dimensión, es preciso señalar los aspectos que comparten entre sí. El primero, y quizás el más significativo, atañe a la falta de una identificación y definición clara y explícita del problema que pretende intervenir la política. En los casos en los que los resultados son insuficientes, es necesario inferir la situación indeseada por medio de los objetivos o de las líneas estratégicas del instrumento. Como ya se mencionó, esto no es lo ideal, pues deja un margen amplio para la interpretación del sentido de la política y, con ello, que el problema público termine dependiendo del actor que la lea o se aproxime a ella.

En otros casos, a pesar de que existen indicios de un problema, no es posible remitirse a la evidencia que lo respalda y desagrega en causas y efectos. Esto ocurre en aquellas políticas que solo cuentan con la Ordenanza como documento de soporte y que no tienen un diagnóstico sustantivo de la situación. Por esta razón, uno de los desafíos radica en que estas políticas sigan su proceso de revisión y, de llegar a la decisión de actualizarlas, esta labor esté acompañada de una planificación estratégica que promueva el uso de evidencia y de fuentes primarias y secundarias actualizadas en el sector o grupo poblacional al que se refiera la política pública.

Se debe tener en cuenta que tanto la lógica causal como la estructuración del problema determinan, desde el comienzo, el éxito del diseño e implementación de las políticas públicas. Si la lógica causal o la estructuración fallan, o no están contempladas, se estarían interviniendo “falsos supuestos”, lo que significa que se pierde eficacia, recursos y se impide que “la teoría del cambio prevista se ejecute de acuerdo con el plan” (Cejudo y Michel, 2016, p. 8).

Por último, es necesario considerar ciertas temáticas que, si bien son importantes, podrían ya estar representadas en una política pública, de modo que no requieren una propia. Esas políticas que se refieren a un aspecto muy concreto y específico de un sector productivo o de un hábito para mejorar la calidad de vida –para mencionar solo dos casos–, terminan siendo ejercicios que se quedan en la generalidad de las buenas intenciones sin profundizar en un contenido estratégico sólido que les permita ser políticas públicas óptimas.

Como oportunidad de mejora, se puede plantear, como ya lo viene haciendo el OPPA en la gestión del portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia, la revisión de los casos en los que la estructuración del problema público es básica o insuficiente, y tomar una decisión sobre la actualización, reestructuración o formulación de una nueva política. Este es un paso necesario y fundamental para contar con mejores políticas en las que se identifiquen las causas, los actores involucrados o afectados, y los efectos producidos, y se proyecte un horizonte ideal para la formulación de alternativas de solución e instrumentos de intervención del problema público.

## **Fase 2. El diseño de objetivos y metas: la ruta para estructurar la política pública**

El diseño de los objetivos y las metas es uno de los momentos de la formulación de las políticas públicas que requiere de mayor coherencia entre sus diferentes componentes. Esto obedece a que es la fase en la cual la administración pública puede indicar qué resultados espera obtener con la implementación de la política, y se puede ver con mayor claridad cuál es la finalidad de la política pública como un todo (Agudelo y Olaya, 2019; Birkland, 2015; Dunn, 2008; Parsons, 2007). En general, lo más relevante en la revisión y evaluación de esta fase es que se pueda garantizar que su diseño permita orientar con suficiencia la lógica de la política pública y servir para la priorización y estructuración de ella (Montecinos, 2007).

En esta segunda fase se evalúa la formulación de los objetivos de la política pública, entendidos como una serie de logros sociales deseables y significativos que implican inversión gubernamental en actividades,

esfuerzos y recursos, los cuales se encuentran anclados a la obtención de una situación deseable (Mintrom, 2012; Ravallion, 2018). En el caso de las metas se analiza que estén construidas de forma concreta y cuantificable, al igual que su congruencia con los objetivos. En otras palabras, en este ítem se revisa si los objetivos y las metas propuestos son una buena guía para poner en marcha la política pública (Andersen, 2012; Barrientos & Villa, 2015).

Los objetivos y las metas son dos elementos que suelen presentarse de forma separada en el diseño de las políticas públicas, aunque también pueden ser identificados de manera conjunta. Los objetivos deben ser los horizontes claros, medibles y coherentes de la política pública, y las metas son las medidas operacionales con las cuales se espera alcanzar y monitorear los objetivos (Cartwright, 2017; Peters, 2018). En consecuencia, en la revisión de las cuarenta políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia se consideró esta dualidad en la presentación de la información.

La definición de objetivos y metas es relevante para las administraciones públicas por varias razones. En primer lugar, establece una base sólida para el control de las intervenciones cuando los objetivos son claros y medibles. Esto hace mucho más expeditas las revisiones periódicas a la política pública por parte de los actores interesados, tanto de la sociedad civil como del Estado (Mumper, 2003). En segundo lugar, garantiza el alineamiento de los resultados con las expectativas y necesidades que, en un primer momento, justificaron la creación de la política pública. De modo que los objetivos y las metas son los que establecen los lineamientos para estructurar las decisiones y acciones tomadas en el contexto del diseño de la política.

En tercer lugar, el diseño correcto de objetivos y metas es lo que permite posteriormente identificar las áreas en las que puede mejorarse la política pública. Al desagregar las expectativas en objetivos concretos y medibles se hace posible que luego se conozca qué acciones se vinculan a cada uno de estos objetivos y hacer los ajustes pertinentes. Por último, en términos de asignación de recursos y gestión financiera, el diseño de objetivos y metas también cumple un papel crucial. Al establecer objetivos claros y medibles, la administración pública puede decidir, de acuerdo con su seguimiento, cuál es la mejor manera de distribuir

recursos para alcanzar los objetivos planteados. De este modo, pueden potenciarse áreas de trabajo y equipos que se alinean directamente con los resultados deseados (Bovens & Hart, 2005).

En suma, los objetivos y las metas deben ser profundamente coherentes con las otras dimensiones del diseño por cuanto estas deben estar orientadas a la materialización de los objetivos especificados en el segundo componente. Si no se definen con claridad, entonces es difícil que las otras dimensiones guarden coherencia entre sí.

La Gobernación de Antioquia llevó a cabo una autoevaluación detallada y juiciosa de su portafolio de políticas públicas. Luego de esta evaluación, se puede extraer como principal hallazgo que si bien existe un alto nivel de coherencia entre el diseño de los objetivos propuestos y los demás componentes, dichos objetivos están formulados de manera muy general y ambigua. Esto ocasiona que sea fácil identificar conexiones con cualquier tipo de intervención, lo cual desdibuja la intencionalidad de la política pública.

Uno de los hallazgos más significativos en la evaluación de esta fase es que casi todas las políticas públicas cuentan efectivamente con un apartado específico para la definición de objetivos y metas. Sin embargo, hay variaciones muy importantes en el grado de especificidad y claridad que cada política les da a sus objetivos; de ahí que los resultados al aplicar la rúbrica del MADPP oscilen entre el nivel considerable y el óptimo. Dentro de los rasgos de los objetivos que más frecuentemente se olvidan están los que conciernen a su medición y pertinencia en relación con el problema público. A continuación, se expone la aplicación del MADPP en la evaluación del diseño de los objetivos de las políticas públicas vigentes de la Gobernación de Antioquia.

## Identificación de los objetivos

En este criterio se evalúa que puedan identificarse con claridad los lineamientos básicos en relación con los objetivos y las metas en los documentos de las políticas públicas. Para ello, en primer lugar, se revisa que se indiquen explícitamente cuáles son los objetivos y las metas en relación con lo que cada política aspira lograr. En este punto es clave verificar que la ambigüedad respecto a lo que se busca conseguir se disminuya al máximo nivel posible, sin sacrificar la misionalidad de la polí-

tica pública. La especificidad es muy relevante en este criterio porque es lo que permite que el objetivo efectivamente direcciona a la política pública y no se convierta en un discurso vacío.

En segundo lugar, se analiza que los objetivos también estén delimitados espacial y temporalmente. Acto seguido, se evalúa si el diseñador consideró las capacidades y los recursos disponibles de las instituciones que implementarán la política pública. Es frecuente encontrar objetivos que si bien cuentan con una formulación adecuada, aquello a lo que aspiran rebasa las capacidades de las instituciones que llevarán a cabo las intervenciones, o es simplemente inviable. Por lo tanto, definir una compatibilidad entre lo posible y lo deseado es esencial para los diseñadores de políticas públicas (Deaton & Cartwright, 2018).

Además, en esta dimensión se verifica que los objetivos estén claramente vinculados con el problema que se busca solucionar y que esta conexión se establezca en términos de los resultados y el impacto deseado. Esto implica definir metas que reflejen los cambios concretos que se esperan alcanzar en la sociedad.

La calificación promedio del portafolio de políticas en esta categoría fue de 2.88, siendo uno de los elementos mejor calificados dentro de toda la rúbrica. Esto se debe principalmente a que la mayoría de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia tienen un apartado específicamente dedicado a los objetivos, donde se enumeran los propósitos a los que ellos atienden. Cabe señalar que este no es el caso de las metas, las cuales solo se indican directamente en casos excepcionales.

Para este criterio, un 32,5 % de las políticas públicas obtuvo una calificación en el nivel básico, 47,5 % en el considerable y 20 % en el óptimo. Se destaca en esta evaluación que ninguna política pública se ubicó en el rango insuficiente, ya que la mayoría de las intervenciones indican efectivamente cuáles son sus objetivos. Sin embargo, muy pocas de ellas construyen objetivos o metas que cumplan con todos los criterios mencionados antes.

Las políticas públicas que se encuentran en los niveles óptimo y considerable se caracterizan por reunir los siguientes elementos:

- *Indicación de algunos objetivos con delimitación temporal y espacial.* Son políticas que incluyen en una parte importante de los objetivos una delimitación de índole temporal y espacial. Es decir, señalan un período

en el que aspiran a que el resultado ocurra y también un territorio medianamente definido.

- *Dan espacio a mediciones objetivas.* Las políticas públicas tienen objetivos que permiten efectuar una medición clara de forma posterior. Es decir, sus objetivos no dependen de formulaciones generales tales como “promover” o “mejorar”, sino que les dan cabida a posteriores mediciones respecto a si efectivamente se alcanzó lo deseado en el nivel esperado. Si bien el potencial de medición de los objetivos es un aspecto que no se revisa en este criterio, es muy importante que la construcción inicial lo posibilite.

La diferencia fundamental entre las políticas del nivel óptimo y las del considerable radica en que estas últimas suelen hacer enunciaciones más generales y menos alineadas con el resto de la formulación de la política pública. Además, las primeras suelen ser mucho más medidas en los objetivos que se trazan y, en todos los casos, es evidente que consideran las capacidades reales de la institución que implementará las políticas.

En el caso de las políticas que se encuentran en el nivel básico, aunque estas tienen una definición de los objetivos, su descripción es tan amplia que no se puede saber qué tan desconectados están de la problemática. A la vez, son poco realistas en relación con las capacidades de las instituciones o plantean situaciones generales sin enfocarse en los resultados o en el impacto esperado.

## Buscar la coherencia

En este criterio se evalúa la coherencia interna, es decir, qué tan conectados están los objetivos de la política pública con sus diferentes componentes. En este punto se revisa que sí exista una alineación en la que se refuercen mutuamente los objetivos establecidos, y que haya una relación de complementariedad entre ellos y no se favorezca la duplicación de acciones. En este análisis, se define si existen objetivos contrapuestos dentro de la política pública. A su vez, también es importante verificar si los objetivos permiten que la política pública se pueda integrar en unidades de sentido, sin fragmentación y que opere como un todo unificado.

En este criterio se analiza que los objetivos y las metas obedezcan igualmente al esquema causal que sostiene la relación entre la política pública como una solución planeada y estructurada a un problema público.

Es decir, se observa si los objetivos se asocian directamente a la línea de base de la política pública, la teoría causal que explica el problema público y el alcance de las alternativas de solución propuestas (Heller, 2019).

Con respecto a este criterio, las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia obtuvieron una calificación de 2.85, con una distribución interna de 15 % en el nivel insuficiente, 20 % en el básico, 30 % en considerable y 35 % en óptimo.

Las políticas públicas ubicadas en los niveles óptimo y considerable se caracterizan por reunir las siguientes características:

- *Organización de la estructura de la política pública en relación con los lineamientos de sus objetivos o metas.* Estas políticas estructuran los otros componentes de su diseño en estricta relación con los lineamientos que proporcionan los objetivos. En este sentido, a medida que se revisa el documento de las intervenciones puede notarse que las otras dimensiones son congruentes con alguno de los objetivos.
- *Objetivos o metas dirigidos específicamente a la transformación de la situación problemática.* Son políticas que incluyen objetivos o metas que no solo se preocupan por ayudar en la evaluación de qué tan bien se ejecutan ciertos procesos, sino también por cómo se afecta causalmente la estructura del problema público. Es decir, el objetivo fundamental de la política pública no es asegurar que hubo una ejecución adecuada de lo planificado, sino transformar el fenómeno problemático.

La diferencia fundamental entre las políticas públicas ubicadas en los niveles considerable y óptimo es que estas últimas son mucho más intencionadas en relación con la transformación del fenómeno social y no únicamente con la gestión de la política pública. Así mismo, las primeras cuentan con un nivel más alto de generalidad y, en consecuencia, no logran estructurar de una manera muy definida el resto de la política en función de sus lineamientos.

En el caso de las políticas públicas que se encuentran en el nivel básico, si bien se definen los objetivos, su descripción es tan amplia que no se puede determinar qué tan desconectados están del problema. Además, son poco realistas en relación con las capacidades de las instituciones o plantean situaciones generales sin centrarse en los resultados o el impacto esperado.

En cuanto a las políticas públicas en el nivel insuficiente, un 66 % de ellas señala un cuerpo de objetivos que no se vincula de ninguna manera



con el tema de la política pública, sino con el mejoramiento general de la calidad de vida de un territorio indeterminado.

## Definir los criterios de medición en el diseño de objetivos de políticas públicas

Este criterio evalúa si la política pública diseña sus objetivos o metas de tal manera que sea posible cuantificar el progreso y el impacto de la política. Esta medición puede ser tanto cuantitativa como cualitativa y debe incluir indicadores de gestión, producto, resultado o impacto (Cohen y Franco, 1992). En este orden de ideas, se analiza si la formulación de los objetivos o metas es lo suficientemente estructurada y delimitada. Los objetivos y las metas deben ser específicos, medibles, alcanzables y mencionar un tiempo determinado para su logro (Peters, 2018).

Es crucial para las administraciones públicas que los objetivos y las metas de sus políticas públicas sean medibles y lo suficientemente concretos como para poder ser objeto de revisión y seguimiento de manera imparcial. Esto garantiza una reducción del ruido en torno a qué fenómenos se están abordando desde la gestión pública y en cuáles realmente solo hay un interés de intervención, pero no una materialización clara de qué se quiere lograr. Esto permite revisar los recursos asignados y es un criterio importante para la priorización de esfuerzos (Weimer & Vining, 2011).

Este criterio tuvo un puntaje promedio de 2.28, el más bajo en los descriptores de la rúbrica que evalúa esta dimensión. Cabe anotar que la mayoría de las políticas del portafolio cuenta con apartados específicos para los objetivos, pero muy pocas de ellas para las metas. No obstante, la evaluación consideró en estos casos que los objetivos podrían ser también objeto de revisión de estos rasgos.

Las políticas públicas que se encuentran en los niveles óptimo y considerable en este criterio se caracterizan por reunir la siguiente característica:

- *Señalamiento de indicadores disponibles y de viable utilización.* Estas políticas públicas mencionan qué indicadores precisan para medir cada ítem y la fuente desde la cual se podría obtener la información de estos de forma continuada. Esto implica que miden la eficiencia de sus objetivos a partir de procesos que no dependen de la política pública y, por ende, es plausible que sean más estables y robustos.

## Presentación de indicadores en relación con líneas de base congruentes con los objetivos

En su mayoría (en un 68,4 % de los casos), las políticas públicas presentan los indicadores que utilizan y los relacionan con una línea de base. Sin embargo, de este porcentaje, únicamente un 23 % especifica la línea de base y no la deja como un aspecto genérico. Esto implica que, en el total del portafolio de políticas públicas, solo un 7,5 % hace una vinculación directa entre los objetivos de la política, su medición y la línea de base con la que el cumplimiento del objetivo ha de ser confirmado.

La diferencia más sobresaliente entre las políticas públicas de los niveles óptimo y considerable radica en cómo estas últimas construyen objetivos y metas medibles, aunque no es clara ni la viabilidad de dicha medición ni su pertinencia. Por su parte, las políticas públicas del nivel básico solo indican objetivos que pueden ser medibles, y están delimitados de tal manera que podrían inferirse indicadores viables para su medición, pero ello no es explícito. En cuanto a las políticas en el nivel insuficiente, estas no hacen ninguna referencia a los indicadores ni a la línea de base, y la formulación de los objetivos es tan genérica e imprecisa que incluso, si hubiera una referencia a la medición, esta no permitiría establecer ninguna conexión con los objetivos de la política.

### Análisis general

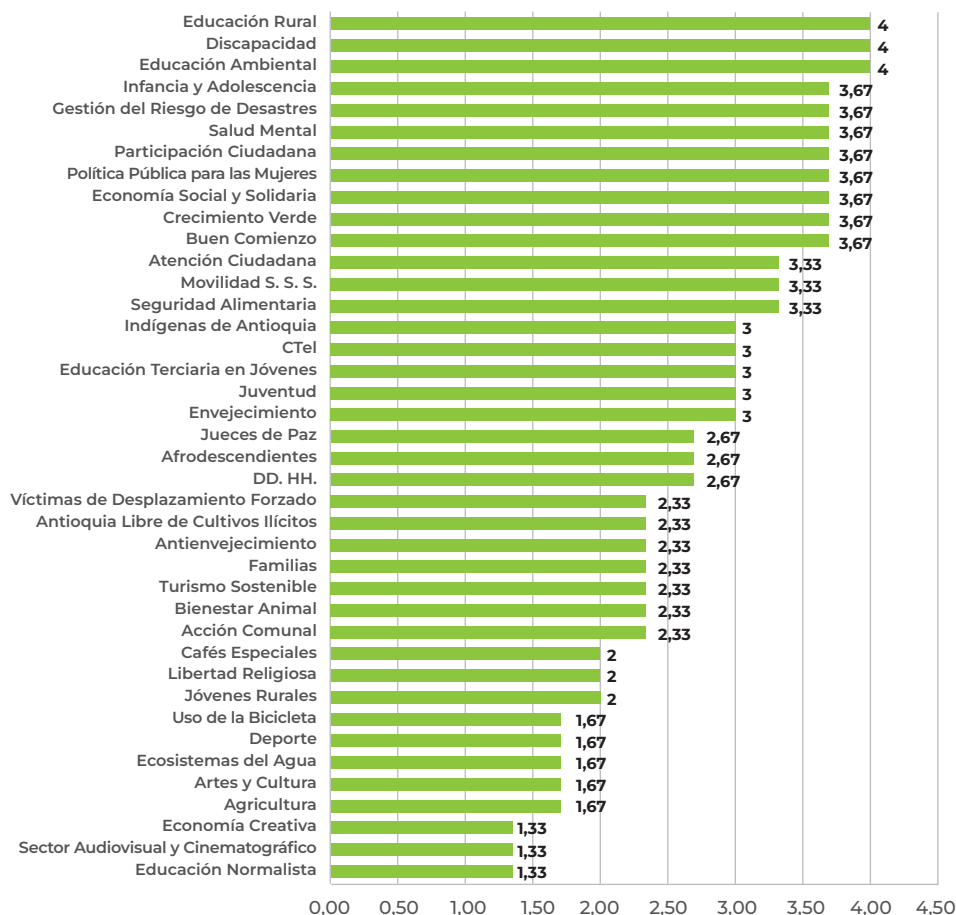
En los hallazgos generales se destaca que un 45 % de las políticas públicas revisadas están en el nivel considerable y óptimo; 32,5 % en básico y considerable, y 22,5 % en insuficiente y básico. Esto es llamativo porque se trata de una de las fases con mejores puntajes en relación con las otras dimensiones. Sin embargo, debido al rol fundamental que esta tiene a la hora de estructurar el resto de la política pública, es necesario revisar con mucha atención los casos donde este requisito no se cumple, porque esto implica que las formulaciones vagas e imprecisas hacen inoperativos otros elementos de la política pública.

Otro hallazgo que reviste interés es que solo un 17,5 % de las políticas analizadas orienta la construcción de sus objetivos con las mismas líneas de base con las que construyen la definición del problema público. De hecho, se observa una correlación entre las que hicieron un diagnóstico del problema público con actores externos y las que obtuvieron bajas

calificaciones en el diseño de los objetivos y las metas. Las primeras tienen descripciones robustas del problema público y, por ende, una buena calificación en la dimensión de la definición del problema. Pero, al igual que ocurre con las segundas, no mencionan ningún indicador a la hora de estructurar los objetivos de la política pública, como si se tratara de dos fases aisladas.

El gráfico 4.2 muestra el promedio de las calificaciones que obtuvieron las políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia en la fase correspondiente al diseño de los objetivos y las metas.

**Gráfico 4.2 Promedio de la fase de objetivos y metas por política pública**



Fuente: Elaboración propia.

## Buenas prácticas en el diseño de objetivos y metas de las políticas públicas

En las tres políticas públicas que están en el nivel óptimo (discapacidad, educación rural y educación ambiental) se puede evidenciar que, en su totalidad, estas giran alrededor de unas líneas de base congruentes con los objetivos, lo que redundará en un trabajo articulado para su cumplimiento.

Por su parte, las políticas públicas de participación ciudadana y de mujeres establecen planes organizados y estructurados de indicadores vinculados a metas y objetivos específicos. Así mismo, hacen una mención explícita de los resultados que esperan lograr y cómo estos cumplen de forma suficiente y necesaria los objetivos formulados. Esto es muy relevante porque evita un problema frecuente que consiste en enunciar metas y objetivos de difícil cumplimiento. Esto hace que la política pública parezca ineficiente, no por falta de valor en su gestión, sino porque la institución que la implementa no posee la capacidad de intervenir la situación que se propone alcanzar como estado deseable.

## Oportunidades de mejora en el diseño de objetivos y metas de las políticas públicas

En general, la definición de los objetivos de las políticas públicas sigue siendo muy ambigua y amplia. Esto mina la facultad de la política pública para comportarse como un cuerpo unificado de acciones y reduce su capacidad de direccionamiento. Además, entorpece los esfuerzos por medir el cumplimiento de los objetivos y las metas que fueron trazados.

Por otro lado, es importante incluir elementos de temporalidad y espacialidad en las políticas públicas con el fin de facilitar las tareas de medición. Esto, aunado a una mayor desagregación de los objetivos, permitiría mejorar el puntaje de al menos un 54 % de las políticas públicas que obtuvieron una calificación en el nivel básico. Del mismo modo, conviene revisar el alcance de los objetivos propuestos. En la mayoría de los casos, es evidente que para las instancias implementadoras no es viable ni posible alcanzar el objetivo indicado. Tener una perspectiva más realista en términos de las capacidades y los recursos de las instituciones mejoraría el grado de acotación de las políticas públicas y las haría, por tanto, más eficientes.

Finalmente, una oportunidad de mejora que es transversal a todo el portafolio de las políticas de la Gobernación de Antioquia concierne a la

poca presencia de criterios cuantitativos dentro de los indicadores y en la definición de las metas. Si bien las formas de medición no han de ser necesariamente cuantitativas, estas son un componente importante que las políticas públicas suelen dejar de lado.

### Fase 3. Analizar y ponderar las opciones disponibles: la selección de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención

La construcción y selección de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública establecen la ruta que se debería recorrer para alcanzar los objetivos propuestos e incidir en la transformación del problema público. Esta es una dimensión que funciona como “bisagra entre la formulación y la implementación de las políticas públicas” (Garay *et al.*, 2022, p. 91). Por lo tanto, esta fase es crucial para la definición de aquellas estrategias de intervención que orientarán a la política a solucionar o mitigar el problema que se estructuró (Bardach, 2001).

Esta fase del diseño de las políticas públicas concatena las dos dimensiones anteriores al establecer perspectivas o líneas de acción para gestionar los recursos públicos, asignar responsabilidades entre los actores y orientar el logro de los resultados esperados. Es decir, en este momento ya se han identificado y analizado las causas del problema público, con la subsiguiente formulación de los objetivos y las metas de la política pública. En esa medida, las alternativas de solución y los instrumentos de intervención tienen el poder de transformar y causar impacto, por lo que es indispensable una identificación, contrastación y validación de los posibles efectos sobre el sector o grupo poblacional al que se refieren.

Por lo tanto, es importante que los gobiernos y sus equipos de diseño de políticas públicas consideren la formulación de alternativas como un ejercicio lógico, ordenado y consciente, ya que las probabilidades de éxito de la política dependen del uso racional de los recursos disponibles y de las decisiones que se tomen en esta fase técnica. Además, como lo refiere Mintrom (2012), una formulación insuficiente en esta dimensión compromete “el éxito y la orientación metodológica del seguimiento y la evaluación” (citado en Garay *et al.*, 2022, p. 91).

La identificación y selección de las mejores alternativas de solución, así como el diseño técnico y responsable de los instrumentos de intervención, crean las condiciones para elevar las probabilidades de que la política pública pueda cumplir con los objetivos de manera efectiva. Esto requiere, además del trabajo técnico riguroso, de un componente participativo en el cual los actores involucrados, o que son objeto de la intervención, proporcionen información, ideas, perspectivas y opiniones que, según su experiencia, podrían ser soluciones al problema público.

Con respecto a la aplicación de la rúbrica del MADPP, en esta dimensión se destacan tres hallazgos relevantes. En primer lugar, las políticas analizadas y evaluadas presentan alternativas de solución que se enfocan más en atender y mitigar los efectos del problema, y no tanto en intervenir sus causas. En segundo lugar, los instrumentos de intervención suelen ser, en la mayoría de los casos, poco claros y específicos, cuando son un componente fundamental que garantiza la implementación de la política pública.

Por último, los diseños de las políticas públicas son dinámicos, tienen vida en la medida en que se van actualizando, mejorando o sustituyendo de acuerdo con las necesidades del público objetivo al que buscan impactar. Esto se puede constatar en el trabajo de evaluación de las políticas formuladas o actualizadas recientemente, las cuales describen con mayor detalle la ruta que permite alcanzar los objetivos trazados y los medios necesarios para conseguirlo.

Para evaluar la fase de las alternativas de solución en el portafolio de políticas de la Gobernación de Antioquia, se analizaron los criterios de identificación, contrastación, uso de evidencia y la especificidad de las estrategias y herramientas contempladas en cada política pública. Si se considera el resultado de la evaluación, cuyo promedio es de 2.3 (nivel básico), esta fase conlleva grandes desafíos para lograr consolidar un portafolio de políticas públicas calificadas y con mejores alternativas e instrumentos de intervención. Los vacíos en esta tercera fase de la formulación de las políticas son el reflejo de las fallas en la definición, comprensión y estructuración del problema público y de los objetivos de la política. Para una mejor comprensión de los criterios evaluados, a continuación se presentan los hallazgos más significativos.

## Identificación de las alternativas de solución

Este criterio evalúa el proceso adoptado por los formuladores de la política para determinar las múltiples y posibles opciones que existen para abordar el problema público y elegir las que mejor se ajusten a las necesidades del contexto. Aunque inicialmente la lista de soluciones puede ser amplia, la recomendación es acotar y simplificar las alternativas y los instrumentos, con el propósito de delimitar aquellas que impactan las causas y los efectos del problema (Bardach, 2001; Benson *et al.*, 2015).

Además, la consulta a la ciudadanía o a los actores clave en el marco de esta fase de la política pública es útil para contar con las mejores opciones a la hora de definir las formas y los medios para transformar la situación indeseada (González y Velázquez, 2003). Así mismo, es importante reconocer los fallos a los que se asocia el problema que se ha definido, para “identificar si es necesario activar la respuesta del mercado, las redes o la familia e, incluso, si lo que se requiere es construir o fortalecer las relaciones entre estos ámbitos” (Garay *et al.*, 2022, p. 93).

Por otro lado, así existan múltiples opciones de instrumentos de intervención pública para ser seleccionados y aplicados, en esta fase se debe considerar y garantizar su coherencia con las alternativas elegidas y con las capacidades de los responsables de su implementación. Algunos de los instrumentos de intervención más recurrentes son los subsidios, los impuestos, las normas, las alianzas, las licencias o los permisos, la regulación económica y social, las transferencias en dinero o en especie, etcétera (Howlett, 2019; Linder & Peters, 1987; Salamon, 2002; Schneider & Ingram, 1990).

El promedio general de las políticas públicas evaluadas en este criterio es de 2.9 (nivel básico). No obstante, es preciso indicar que esta calificación es la más alta para esta dimensión ya que la gran mayoría de las políticas cuenta con un componente estratégico en el que se enuncian las alternativas de solución o las líneas estratégicas de acción. Sin embargo, el vacío que se identifica y que comparten las políticas públicas gubernamentales radica en que no se hace explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema.

En este criterio, un 35 % de las políticas se ubica en el nivel óptimo, 27,5 % en el considerable y 35 % en el básico. El 3 % restante obtuvo la calificación de insuficiente. Los aspectos que tienen en común las políticas que resultaron mejor evaluadas son los siguientes:

- *Definición detallada de las alternativas de solución y de los ejes estratégicos que guiarán la implementación de la política.* Aquí se encuentran aquellas políticas que en sus Ordenanzas y documentos técnicos de soporte cuentan con apartados específicos en los que se exponen las soluciones contempladas para intervenir la situación que se busca transformar. Este es un factor que evidencia la rigurosidad técnica con la que se formuló la política.
- *Identificación de los instrumentos de intervención que se adoptarán para la intervención del problema público.* Estas políticas cuentan con una caja de herramientas con las cuales es posible materializar los objetivos y lograr las metas esperadas. En consecuencia, dichos instrumentos son seleccionados de acuerdo con las capacidades y los recursos disponibles.

La política pública de indígenas de Antioquia es un buen ejemplo de las mejoras en el criterio de identificación de las alternativas de solución y de los instrumentos. Aunque fue adoptada mediante la Ordenanza 32 de 2004, fue reestructurada en la Ordenanza 42 de 2022 y los cambios son evidentes. Por ejemplo, en el descriptor de la problemática, el objetivo programático y las alternativas planteadas con los instrumentos relacionados. A este respecto, indica que “las comunidades presentan deficiencias en las condiciones de atención, cobertura, dotación e infraestructura escolar para la generación de una plena calidad educativa con pertinencia cultural de los pueblos indígenas de Antioquia”. Por tal razón, se proponen varios caminos de solución: “[...] Asegurar la suficiencia en cobertura del capital humano docente, directivo y administrativo perteneciente a los pueblos indígenas [...] Diseñar e implementar lineamientos institucionales con enfoque diferencial indígena y pertinencia cultural para la puesta en funcionamiento del SEIP en Antioquia” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2022a, p. 15). Es un trabajo técnico orientado a la coherencia lógica entre el problema, los objetivos y sus alternativas de solución.

Ahora bien, los casos más comunes, que se encuentran en el nivel básico, suelen contar con apartados en la Ordenanza, los DTS o los documentos de exposición de motivos, donde se exponen líneas estratégicas o de acción que no necesariamente se enfocan en la intervención de las causas o los efectos del problema público. Estas se presentan de una forma general y ambigua, lo que dificulta identificar el propósito de lo que se propone solucionar. En ese sentido, son comunes intenciones



(verbos) como “fortalecimiento, apoyo, creación, formulación”, etcétera, que no aportan información sobre las acciones requeridas para transformar la situación problemática y los criterios aplicados para su elección.

## Contrastar las opciones

En la identificación del abanico de opciones de alternativas de solución e instrumentos de intervención pública con los que se cuenta, es importante proceder con la contrastación, que se caracteriza por evaluar la calidad del proceso de selección de unas alternativas e instrumentos sobre otros. Como lo explican Bardach (2001) y Benson *et al.* (2015), un problema puede contar con múltiples soluciones en potencia, las cuales tienen elementos a favor y en contra en el marco de su posible implementación. Por lo tanto, el análisis y el discernimiento técnico en esta fase es de suma importancia, puesto que es necesario “reconocer que no solo está en juego la forma más eficiente de resolver un problema público, sino también la influencia que tiene esa decisión sobre los intereses de los actores involucrados” (Salamon, 2002, citado en Garay *et al.*, 2022, p. 99).

Por lo general, tanto la selección como la contrastación están orientadas por criterios como la factibilidad técnica, la viabilidad administrativa, los costos económicos asociados, la efectividad y la eficiencia (Kraft & Furlong, 2012; Ordóñez-Matamoros, 2013; Weimer & Vining, 2011; Wu *et al.*, 2015). Es decir, los formuladores de las políticas deben considerar las ventajas y limitaciones de las soluciones y de los instrumentos de intervención antes de tomar una decisión definitiva. Por ejemplo, es posible que una alternativa cuente con mejores probabilidades de éxito que otra que sea menos evidente. Sin embargo, la primera excede las capacidades financieras de la administración, mientras la segunda no. En ese caso, la elección coherente es optar por la segunda alternativa, por cuanto es viable, asequible y realizable.

En este sentido, la evaluación del criterio de contrastación en el portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia muestra que un 67,5 % de ellas se encuentra en el nivel insuficiente; 20 % en el básico; 7,5 % y 5 % en el considerable y óptimo, respectivamente. Esto pone de manifiesto que la mayoría no expone de forma clara y lógica la priorización de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención.

Las políticas públicas que se sitúan en los niveles óptimo y considerable en este criterio comparten la siguiente característica:

- *Selección de las alternativas de solución con base en las relaciones causales y las capacidades de gestión de la política pública.* Aunque son pocas, se trata de políticas que vinculan sus estrategias y soluciones a las causas del problema público. Además, consideran los recursos y la capacidad instalada de las instituciones responsables de la implementación y ejecución de la política.

Uno de los casos a destacar, que se sitúa en el nivel óptimo en esta fase, es la política pública de atención a la ciudadanía, la cual seleccionó por medio del modelo integral las alternativas de solución con base en las relaciones causales del problema público, considerando asuntos importantes como la gestión eficiente de los trámites y la cualificación del talento humano para la prestación del servicio a la ciudadanía.

La brecha que separa al 12,5 % de las políticas que cumplen con el criterio de contrastación sobre el 87,5 % restante es que en estas últimas no es posible inferir o determinar qué aspectos se tuvieron en cuenta para elegir las líneas o los ejes estratégicos, las alternativas de solución y los instrumentos de intervención –de tenerlos– para seleccionarlos como los idóneos para los objetivos y las metas que se trazaron en la política pública. Este es uno de los retos más importantes para mejorar el portafolio de políticas, ya que los ejes estratégicos o las alternativas de solución que se plantean en las ordenanzas, los DTS y documentos anexos podrían ser claros y específicos en los criterios utilizados para justificar la selección de unas soluciones, estrategias e instrumentos sobre otros.

## Usar la evidencia como soporte de la elección

El tercer criterio se refiere al uso de información que soporte la elección de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención. Las buenas decisiones que se tomen en esta dimensión dependen, en buena medida, de la consulta de fuentes calificadas que sirvan de referente para seleccionar mejores soluciones y mecanismos para materializarlas.

La evidencia que se analice y relacione en estos casos sirve para que los formuladores puedan dimensionar y obtener una aproximación de los resultados o impactos esperados, con el fin de tener claridad sobre los recursos técnicos, económicos y humanos necesarios para modificar las

causas del problema público (Garay *et al.*, 2022). Es preciso mencionar que la información seleccionada debe ser actual y de calidad, pues solo así se lograrán reducir los niveles de incertidumbre en la implementación de la política pública.

En términos generales, los resultados de la evaluación muestran que un 40 % está en el nivel insuficiente, 22,5 % en el considerable, 20 % en el básico, y el 17,5 % restante se ubica en el rango óptimo. En conclusión, el promedio obtenido por las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia en este ítem fue de 2.1 (nivel básico). Esto indica que la mayoría de ellas se caracteriza por elegir alternativas de solución y seleccionar instrumentos de intervención con estadísticas desactualizadas y documentos diferentes al contexto de la política. Existen casos en los que la evidencia empleada para apoyar las alternativas de solución está desactualizada. Por ejemplo, la política de desplazamiento forzado del año 2006 se basa en documentos oficiales que solo proveen información relevante hasta el año 1999.

Es pertinente mencionar que las políticas mejor evaluadas cuentan con documentos de diagnóstico, lo que sugiere que estos han proporcionado herramientas idóneas para la selección de las alternativas de solución y la construcción de instrumentos de intervención. Dentro de los casos exitosos se destacan las políticas de movilidad, salud mental, atención a la ciudadanía y crecimiento verde.

En el caso de esta última, es una política que está en evaluación. Sin embargo, el DTS y otros documentos anexos relacionan información actualizada y de calidad que permiten entender mejor las alternativas de solución y los instrumentos de intervención que propone. Por ejemplo, define una serie de “Estrategias para el crecimiento verde en Antioquia” las cuales muestran, de manera ordenada, antecedentes, diagnóstico, brechas y oportunidades. Así mismo, relaciona y vincula de forma coherente las estrategias y acciones concretas que se eligieron para lograr los objetivos trazados. Esta política es una muestra fehaciente de las mejoras incorporadas en los últimos años en las formulaciones de los equipos técnicos de la Gobernación de Antioquia.

## Especificar las mejores alternativas de solución y los instrumentos de intervención

El último criterio de la tercera fase evalúa la especificidad de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención de las políticas. Esto es, que las decisiones sobre las soluciones y los medios que se consideran idóneos para transformar el problema público estén expuestas de manera detallada y, por ende, la implementación de la política tenga mejores probabilidades de éxito. Como lo refiere el MADPP: “Incluso, sería deseable que para cada instrumento especificado se explicitara la forma en la que se espera que funcione o el sistema de colaboraciones necesario para que su aplicación sea posible” (Garay *et al.*, 2022, p. 106).

En lo que respecta a este criterio, un 35 % de las políticas evaluadas se encuentra en el nivel considerable, mientras que 32,5 % está en el básico, 25 % en el óptimo, y un 5 % en el insuficiente. Es importante advertir que aquellas que obtuvieron mejores resultados comparten los siguientes descriptores:

- *Exposición detallada de la complementariedad entre las alternativas de solución y los instrumentos de intervención pública seleccionados para la política pública.* Son políticas que cuentan con apartados en sus Ordenanzas o documentos técnicos de soporte en los cuales relacionan y vinculan las soluciones escogidas y los mecanismos o instrumentos para materializarlas. Idealmente, se espera que la relación entre los elementos sea coherente y factible. Quizás este último detalle sea un aspecto en el cual se pueda trabajar para fortalecer el portafolio de políticas.
- *Selección de instrumentos de intervención pública con base en los beneficios esperados.* Se trata de aquellas políticas que tienen claro el bien o servicio que requieren para el logro de sus objetivos. En estos casos se especifica el instrumento o el medio que puede proporcionar una solución parcial o definitiva al problema público, así como los actores que deben encargarse de la provisión de los insumos requeridos y de la implementación del instrumento de intervención.

En el portafolio de políticas públicas evaluado se destacan casos como el de las políticas de atención ciudadana, salud mental, educación rural, discapacidad, gestión del riesgo de desastres y la de juventud. La mayoría de ellas fueron formuladas o actualizadas en el último lustro.

Por ejemplo, la Ordenanza 46 de 2019 correspondiente a la política de gestión del riesgo de desastres, en la “Estrategia departamental de respuesta a emergencias EDRE” menciona que, de presentarse una emergencia, se activarán instrumentos para optimizar la prestación de servicios básicos durante la respuesta institucional como, por ejemplo, “accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, [...] albergues y alimentación, servicios públicos” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2019d, p. 28). Lo anterior permite identificar un instrumento orientado a la comunicación y a la transferencia de ayudas a partir de dinero o en especie, en caso de presentarse una situación indeseable que requiera de atención prioritaria.

La calificación promedio de las políticas públicas evaluadas y analizadas en este criterio fue de 2.8 (nivel básico). Esto indica que un 40 % de las políticas apenas mencionan de manera circunstancial algunos instrumentos de intervención pública. Es necesario advertir que, al igual de lo que ocurre con la estructuración del problema público, son políticas que requieren de un ejercicio de inferencia o interpretación –algo no recomendable– respecto a cuáles podrían ser las posibles soluciones y los instrumentos que utilizará la política para incidir sobre la situación indeseada. Esto último no desconoce que este es uno de los criterios con mejores resultados en esta tercera fase de la formulación de las políticas públicas.

## Análisis general

En los resultados de la aplicación de la rúbrica del MADPP a la fase correspondiente a la selección de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención, se destaca la calificación en el nivel óptimo de las políticas de atención ciudadana y crecimiento verde. Ambas cumplen con las exigencias de los cuatro criterios de esta fase, y representan un 5 % de las políticas evaluadas en el portafolio de la Gobernación de Antioquia.

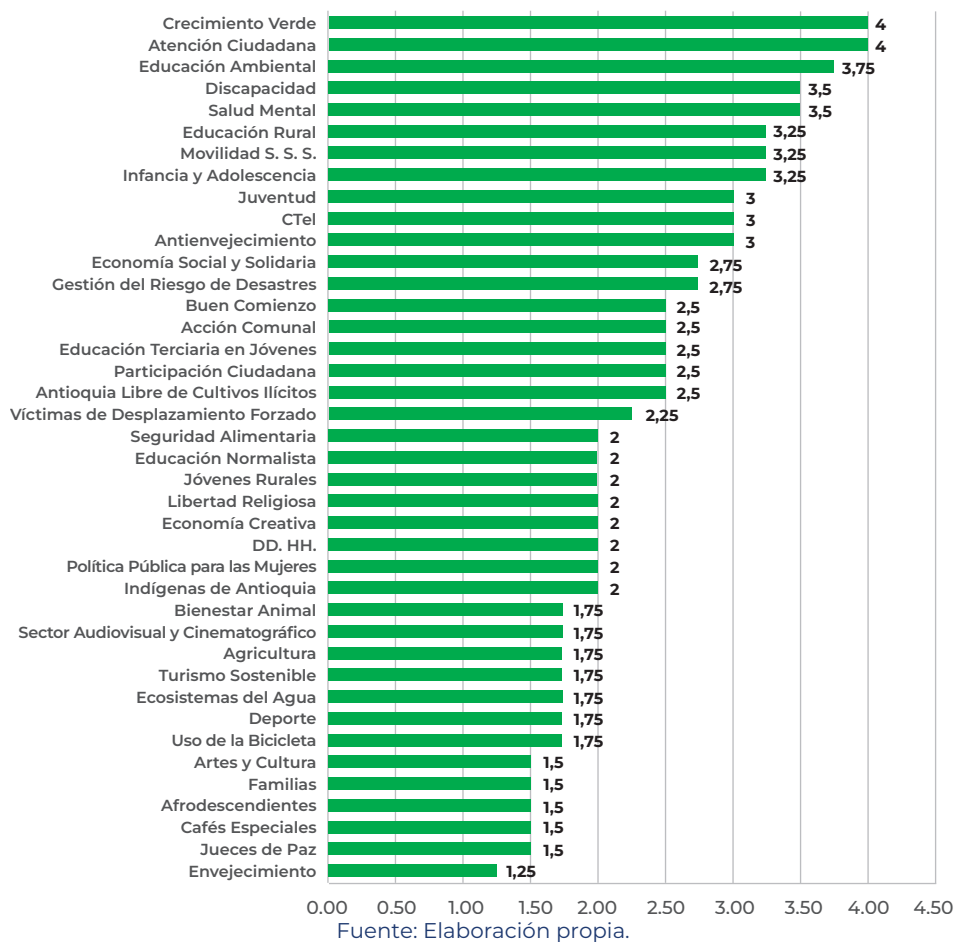
Por otro lado, un 22,5 % de las políticas se encuentra en el nivel considerable. De este grupo hacen parte políticas que han tenido actualizaciones o rediseño, o fueron aprobadas en el último lustro como las de educación rural, salud mental, movilidad y juventud. Dieciséis políticas, que representan un 40 % del portafolio, están en el nivel básico y 32,5 % en “insuficiente”.

Esto significa que la dimensión de alternativas de solución e instrumentos de intervención requiere de total atención en futuros procesos de diseño. Con un soporte de evidencia sólido y un componente participativo

robusto que permita contar con mejores políticas efectivas y eficientes, coherentes con sus objetivos y responsables en el uso de los recursos públicos.

El gráfico 4.3 integra los resultados de las calificaciones de las políticas públicas a las que se les aplicó la rúbrica del MADPP en esta dimensión del diseño de las políticas del portafolio de la Gobernación de Antioquia.

**Gráfico 4.3 Promedio de la fase de diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública**



### Buenas prácticas en la formulación de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención

Los resultados de la evaluación de esta fase muestran la necesidad de fortalecer la identificación de las soluciones, el uso de información y

evidencia calificada y la especificidad en los instrumentos elegidos para intervenir el problema público. Con todo, un aspecto para resaltar es que los equipos técnicos de las dependencias del gobierno departamental y del OPPA vienen trabajando de manera mancomunada para mejorar esta falencia. Diseños recientes como los de la política pública de crecimiento verde –para mencionar un solo ejemplo– son una muestra de ello.

Además, las políticas recientes que cuentan con DTS, o con informes técnicos y científicos, son las que muestran los cambios derivados de la gestión y el acompañamiento del portafolio por parte de los equipos técnicos de las dependencias responsables y del OPPA. Se ha entendido que esta es una fase crucial en la formulación de las políticas públicas, de tal manera que la construcción de alternativas de solución y de instrumentos de intervención con criterios técnicos demuestran el compromiso y la responsabilidad en la gestión de los recursos públicos y con los sectores o grupos poblacionales que son objeto de intervención en las políticas públicas recientes.

Muestra de ello es el procedimiento PR-M1-P6-017 que se ha establecido para orientar la formulación de las políticas en el Departamento y que, en lo que concierne a esta fase, señala el requerimiento de un apartado para las alternativas de solución con sus líneas o pilares, y con la estructura operacional de los instrumentos de intervención, planificación y financiación. Este es un esfuerzo por la claridad, la especificidad y la coherencia interna para incrementar las posibilidades de éxito en la fase de implementación de las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia.

### **Oportunidades de mejora en la formulación de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención**

Las políticas públicas requieren de un componente estratégico que construya, identifique y seleccione las mejores soluciones y las herramientas adecuadas para transformar la realidad. En algunos casos en los que el problema público no está bien estructurado o existen vacíos en su definición, los ejes estratégicos de las políticas se concentran en definir alternativas de solución dirigidas a intervenir los efectos y no las causas del problema –algo que sería sustancialmente más efectivo–. Este es un rasgo compartido por las políticas que care-

cen de documentos técnicos de soporte y de evidencia empírica que suministre datos de calidad, antecedentes y resultados obtenidos por otros actores en el intento de resolver problemas iguales o similares.

En lo que respecta a la política pública para el uso de la bicicleta, en el componente de las líneas de acción se menciona la necesidad de “incluir y/o incorporar la bicicleta como herramienta para la enseñanza de conceptos físicos, geométricos, matemáticos entre otros a partir de su uso” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2018b, p. 42). Este es un ejemplo de la necesidad de reestructurar y actualizar aquellas políticas con dificultades de coherencia interna y que dejan un amplio margen para la interpretación de la viabilidad de las soluciones planteadas.

Además, es necesario precisar que, si bien la mayoría de las políticas públicas cuentan con un componente o apartado para las líneas estratégicas, en muchas de ellas –como es el caso de infancia y adolescencia, libertad religiosa, envejecimiento, jóvenes rurales, artes y cultura– se omite la necesidad de justificar la elección de unas soluciones sobre otras. En ese sentido, lo común es encontrar una extensa lista de estrategias sin lógica de priorización o lógica causal con el problema público. Esto es algo que debería ser considerado y transformado.

Finalmente, un elemento por considerar es que se debe trabajar en una definición más clara de los instrumentos requeridos y seleccionados para la implementación de las políticas. Es decir, si bien es importante exponer líneas de trabajo o ejes estratégicos, los instrumentos de intervención son los medios expeditos para materializarlas. Por ello, requieren ser específicos, concretos y, en la medida de lo posible, más directos.

## **Fase 4. Participación ciudadana: la legitimación del diseño de las políticas públicas**

La participación ciudadana es un concepto multifuncional en la Constitución Política de Colombia de 1991. El Preámbulo de la Constitución la designa como un marco de acción que garantiza el orden político, económico y social. A su vez, la Carta Magna señala que es una característica del Estado social de derecho colombiano (Art. 1), un fin esencial del Estado (Art. 2) y un derecho fundamental (Arts. 40, 41, 45, entre otros).



Por su parte, la OECD (2022) la define en los siguientes términos:

**La participación de los ciudadanos y de las partes interesadas se refiere a los esfuerzos de las instituciones públicas para escuchar las opiniones, las perspectivas y los aportes de los ciudadanos y las partes interesadas. La participación permite a los ciudadanos y a las partes interesadas influir en las actividades y decisiones de las autoridades públicas en diferentes etapas del ciclo de las políticas (p. 2).**

La participación ha influido en distintos aspectos del Estado, e incluso en la gestión pública, ya que facilitó la adopción del modelo de administración pública: la *gobernanza*. Hoy en día, con la adopción de la gobernanza, los ciudadanos conversan con el Estado en igualdad de condiciones con el fin de aunar esfuerzos para afrontar los complejos problemas públicos (Restrepo-Medina, 2011, p. 381). Esto permite que diversos actores públicos y privados participen en el ciclo de la política pública.

La participación ciudadana le aporta al diseño de las políticas públicas múltiples beneficios, a saber: (1) identificar las perspectivas de los diversos actores estratégicos que tienen interés en el problema público (Silva, 2016, p. 72); (2) legitimar el contenido de la política pública gracias a los consensos entre los actores, quienes aportan elementos técnicos y sociopolíticos (González y Velázquez, 2003); (3) tomar insumos relevantes de los actores que intervienen en las instancias de participación ciudadana para el diseño de las alternativas de solución (Silva, 2016, p. 69), y (4) identificar proveedores de servicios o productos públicos (organizaciones no gubernamentales) para facilitar la implementación de las políticas (Agudelo y Garay, 2022, p. 128).

El procedimiento de formulación de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia PR-M1-P6-017 estandarizó que todos los proyectos de ordenanza que adoptan políticas públicas deben contener un apartado de “escenarios de participación, instancias y actores involucrados” (2023, p. 4). Esta medida ha impulsado el mejoramiento de la calidad del diseño de las políticas públicas en la dimensión de la participación ciudadana.

A su vez, dicha orientación se une al acompañamiento técnico del Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia con miras a una gestión más estandarizada, que está fortalecida con los lineamientos técnicos del OPPA. Esto ha permitido que las últimas políticas públicas formuladas

obtuvieron una calificación de 3.4, en comparación con el promedio general de todas las políticas formuladas en el pasado (que es de 2.8).

En la fase de la participación ciudadana es fundamental asignarle un valor significativo a la incorporación de una metodología diagnóstica situacional, en la cual se hace partícipe a las comunidades o poblaciones de los hallazgos que se identifican previamente en las bases de datos y los sistemas de información. Este es el caso de las políticas públicas de familias y la de indígenas. Por ejemplo, en esta última se destaca la participación de una organización de la sociedad civil como la Asociación de Cabildos Indígenas y de Autoridades Tradicionales de Antioquia (OIA) en la construcción de los documentos técnicos de soporte.

Los tres criterios de valoración de la rúbrica correspondiente a la dimensión de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas son: (1) existencia y continuidad de la participación ciudadana, (2) nivel de complejidad de la red de actores que efectivamente participan, y (3) instancias de participación para el diseño de la implementación.

## Existencia y continuidad de la participación ciudadana

La participación ciudadana no garantiza por sí misma una mejor calidad en el diseño de las políticas públicas (Canto, 2000), pero sí permite que sus formulaciones se estructuren en un marco definido de reglas claras (Castillo, 2017). En la cotidianidad de las administraciones públicas, cuando surge una instancia de participación, la ciudadanía es muy activa en las primeras sesiones y asiste de manera asidua a estas instancias. Sin embargo, cuando el nivel de participación es bajo, dicha instancia se categoriza como un espacio informativo o de consulta sobre la implementación de la política pública (Agudelo y Garay, 2022). En consecuencia, la ciudadanía tiende a apartarse de dichas instancias, ya que sus conocimientos no son tenidos en cuenta en la formulación o implementación de la política pública, con la consiguiente deslegitimación de la participación ciudadana.

Por esta razón, este primer criterio evalúa las capacidades de las dependencias responsables de las políticas públicas para convocar a los actores estratégicos y para desarrollar estrategias que afiancen su participación. En este caso, el promedio general de la evaluación de las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia fue de 2.7 (nivel básico). Sin embargo, si nos enfocamos en la calificación de las políticas públicas

las y actualizadas durante la Administración Departamental 2020-2022, el resultado es considerable, con un puntaje de 3.5.

Las políticas públicas con criterios óptimos y considerables en la evaluación comparten las siguientes características:

**1. Incidencia de la ciudadanía en la formulación de la política pública.** En la formulación de sus diagnósticos técnicos de soporte, estas políticas incluyen una metodología cualitativa adicional, con la que se comunicaron los resultados cuantitativos del diagnóstico realizado por el equipo técnico de la dependencia responsable y los ejes programáticos o las líneas estratégicas, como en el caso de las políticas públicas de indígenas (2022), de género (2019) y derechos humanos (2019), entre otras.

Además, lo más destacable es que en estas instancias la ciudadanía ejerció la potestad de aprobar elementos de la política pública, como sucedió con la formulación de la política de indígenas en la que los actores involucrados ejercieron el poder de modificar los ejes programáticos presentados por el equipo técnico, y abrir nuevamente el diálogo sobre lo prioritario para la población (Secretaría de Inclusión Social y OIA, 2022, p. 71).

**2. Participación mayoritaria de agentes externos al Estado.** Otro factor que se consideró en el criterio de la existencia y continuidad de la participación ciudadana es la integración de las instancias de participación. Su principal función es la de ejercer control e incidencia en los asuntos de interés público (Ley 1757/15, art. 3). Esto se puede realizar por medio de la recepción de comunicados, solicitudes y conceptos no vinculantes para ser remitidos al poder ejecutivo en la toma de una decisión frente al sector que los representan.

Cuando la integración de las instancias congrega mayoritariamente a actores externos al Estado, el nivel de participación se puede catalogar como “participación” –o simbólico–, ya que, al momento de tomar decisiones, los servidores públicos siempre respaldarán al Estado. En contraste, cuando los participantes no tienen vínculos contractuales con el Estado, la participación es libre y, por ende, sus aportes también. Las recientes Ordenanzas de las políticas públicas de salud mental y prevención de riesgos (Ordenanza 41 de 2022, art. 25) y la de participación ciudadana (Ordenanza 25 de 2023, art. 11) cumplen con este criterio.

En contraste, en las políticas públicas que obtuvieron una calificación de nivel insuficiente, las Ordenanzas no disponen de ningún ar-

ticul  
part  
docu

Niv  
que

En e  
de u  
con  
lo co  
2022  
herr  
sos y

P  
plea  
anal  
incid  
ción  
mej  
viero

L  
ten  
1. D  
d  
q  
la  
re  
t  
E  
p  
c  
d  
t  
2.

2. C  
c

especifique su gobernanza. Además, tampoco detallan la participación de la ciudadanía en la formulación de la política en sus mecanismos de soporte.

## Complejidad de la red de actores que efectivamente participan

Se debe tener en cuenta que la participación requiere un mapeo previo por parte de la red de actores en el territorio, para poder identificar quiénes tienen el poder y de qué manera pueden intervenir el problema público (Agudelo y Garay, como lo indica Silva (2016), el mapeo de actores es una herramienta que “permite identificar actores, intereses, recursos y mecanismos de toma de decisión y acción” (p. 68).

En el segundo criterio se evalúan las herramientas empleadas por los grupos técnicos de políticas públicas para identificar y analizar actores clave, sus contextos, sus recursos y su capacidad de intervención en la política pública. En promedio, este criterio tuvo una calificación equivalente a un diseño básico. Sin embargo, se evidencia una mejora en las políticas formuladas recientemente, pues obtuvo una calificación de 3.3, que se cataloga en el rango considerable.

Las políticas públicas con calificación óptima y considerable comparadas con las políticas públicas con las siguientes características:

*Actores clave en la metodología cualitativa del diagnóstico técnico*  
Este descriptor se le dio valor a la pluralidad de actores involucrados en el instrumento técnico utilizado para la formulación de políticas públicas, ya que la transferencia de conocimientos que ellos aportan contribuye a la estructuración del problema público y las alternativas de solución.

En el caso de la política pública de educación rural, se calificó positivamente la participación de los sindicatos ADIDA y USDIDEA, así como el equipo de maestros ERA y de los diversos representantes de los padres de familia y maestras, empresarios, padres de familia y estudiantes de las subregiones 10 y 11 de las subregiones (Gobernación de Antioquia, 2018, p. 89).

*Transferencia de conocimientos.* Otro aspecto que se tuvo en cuenta en la evaluación del portafolio de políticas vigentes de la Go-

beración de Antioquia es la calidad de los conocimientos que transfieren los participantes en las instancias de formulación de políticas públicas más especializadas. Un ejemplo notorio es el diagnóstico situacional de la política de salud mental. Esta contó con la participación de secretarios de dicha Cartera, directores de entidades de salud y psicólogos municipales, Facultades de Psicología y de Ciencias de la Salud, la Asociación de Pacientes y Cuidadores de la Salud Mental, la Asociación Colombiana de Psiquiatría y el Colegio Colombiano de Psicólogos (Secretaría Seccional de Salud, 2022, p. 30).

En cambio, las políticas públicas que obtuvieron una calificación en los niveles básico e insuficiente no disponen de documentos técnicos de soporte. O, si los tienen, no presentan un apartado de socialización o participación de los actores estratégicos en los procesos de formulación.

### Instancias de participación para el diseño y la implementación

Las instancias de participación son aquellos escenarios que permiten “la gobernabilidad por parte de la Administración en el proceso de formulación y posterior implementación”, así como “visibilizar las relaciones de poder de la estructura de gobernanza subyacente a la política pública” (Castillo, 2017, citado en Agudelo y Garay, 2022, p. 135). Tras la puesta en marcha del procedimiento de formulación de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia (2023), se ha incentivado la participación estratégica del Consejo Departamental para la Política Social y la Equidad, que asesora a los formuladores de las políticas en la estructuración del problema público.

Como lo indican Agudelo y Garay (2022, p. 138), el diseño de las instancias de participación debe: (1) garantizar la interlocución con los grupos de interés de la política pública; (2) fijar instrumentos gerenciales que posibiliten la implementación, y (3) establecer mecanismos de seguimiento y evaluación. Este criterio obtuvo una calificación general de 2.9, correspondiente al nivel básico en la rúbrica del MADPP. Sin embargo, la evaluación de este criterio en las políticas intervenidas o formuladas durante el período de gobierno 2020-2023 es de 3.5, es decir, que su diseño es considerable. Esto obedece a los múltiples esfuerzos de la Gobernación de Antioquia por fortalecer sus procesos de direccionamiento estratégico.

De acuerdo con estos estándares, las políticas evaluadas en los niveles óptimo y considerable cuentan con los siguientes elementos:

1. *Instancias que garantizan la interlocución entre los grupos de interés.* En el análisis de este descriptor se identificó que varias políticas públicas tienen instancias de participación con propósitos y funciones muy diferentes. Algunas buscan canalizar la interlocución entre los grupos de interés (ciudadanía y mercado); otras, articular y coordinar las entidades estatales (Gobernación y conglomerado), o reunir a todos los actores para impulsar el diálogo social y la deliberación pública.

Esta multiplicidad de instancias de interlocución permitió que diversos sectores pudieran tramitar sus necesidades e intereses y, a través de un representante, que esta comunicación llegara a la última instancia, en la que se reúnen el Estado y la ciudadanía. Un claro ejemplo de lo anterior se evidencia en la Ordenanza de la política pública de participación ciudadana de Antioquia, cuyo Capítulo III (“Sistema Departamental de Participación”) crea tres subsistemas: (1) interestatal, (2) interciudadano y (3) Estado-ciudadanía (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023f, p. 13).

2. *Instancias que poseen instrumentos gerenciales que posibilitan la implementación.* Uno de los instrumentos gerenciales requerido en toda política pública son los observatorios, ya que, a partir de la observación, el registro y análisis que estos llevan a cabo, se producen conocimientos que son considerados o discutidos en las instancias de incidencia (Tabares y Leyva, 2011, p. 182). En la mayoría de las políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia se identifica la creación de un observatorio de política pública como, por ejemplo, en las de juventud, mujeres, derechos humanos, participación ciudadana, etcétera.

3. *Instancias que establecen mecanismos de seguimiento y evaluación.* El cumplimiento de este descriptor se constata en la mayoría de las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia. Sin embargo, no todas las instancias de participación tienen bien definidas las fechas de seguimiento y evaluación de los planes de implementación de las políticas públicas. O, dentro de sus funciones, no queda claro su rol en la evaluación: si solo es un simple espectador que recibe una rendición de cuentas o un participante activo de la evaluación.

Por ejemplo, el artículo 35 de la Ordenanza de la política pública de participación ciudadana, correspondiente al seguimiento y la evaluación, establece que cada cuatro años se debe evaluar la implementación de la política. Sin embargo, la evaluación la hará una entidad externa que será seleccionada por la Gobernación, pero la elección será informada y consultada por el Consejo Departamental de Participación Ciudadana y Control Social. Asimismo, habrá una evaluación intermedia cada dos años en la que participará el Consejo Departamental de Participación Ciudadana en conjunto con la Secretaría de Participación y Cultura Ciudadana, con la finalidad de hacer ajustes a la implementación (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023f, pp. 17-18).

En el caso de las políticas públicas calificadas con los niveles básico e insuficiente, estas comparten estas características: (1) no establecen una instancia de participación, (2) no se detalla la periodicidad del monitoreo y evaluación, o (3) no involucran en el monitoreo y la evaluación a las instancias de participación.

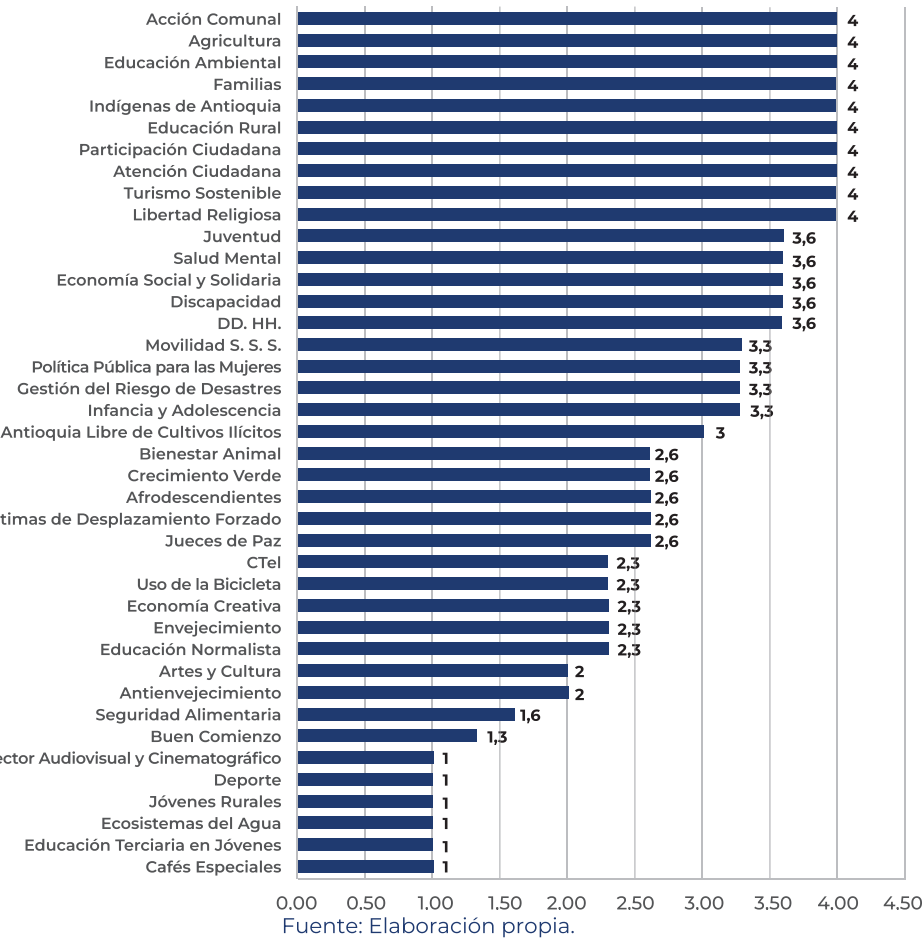
## Análisis general

Dentro de los hallazgos más relevantes de la evaluación de las políticas del portafolio de la Gobernación de Antioquia en la fase de la participación ciudadana, se destaca que un 30 % se ubica en los niveles básico y considerable, y solo un 20 % se sitúa en los niveles insuficiente y básico.

Por su parte, un 25 % de las políticas públicas vigentes del portafolio se encuentra en los niveles considerable y óptimo. Como se menciona en los criterios correspondientes a esta cuarta fase, estas políticas comparten algunas características esenciales que nutren la dimensión de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. Por último, un 25 % de las políticas del portafolio obtuvieron una calificación en el nivel óptimo porque cumplen con todos los criterios requeridos en esta fase de la formulación.

En el gráfico 4.4 se puede apreciar en detalle la distribución de las calificaciones de las políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia en la dimensión de la participación ciudadana.

**Gráfico 4.4 Promedio de la fase de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas**



### Buenas prácticas en la dimensión de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas

Con la reestructuración administrativa de la Gobernación de Antioquia, a través del Decreto 2567 de 2020, se creó el Observatorio de Políticas Públicas de la Gobernación de Antioquia (OPPA). Esta dependencia ha fortalecido los procedimientos de formulación y seguimiento de políticas públicas mediante la creación de protocolos estratégicos.

Estos protocolos han promovido un componente participativo en el diseño de las políticas públicas, ya que es obligatorio socializar la es-



ciación del problema público realizado por los *policy makers* en la mixta más relevante sobre política social, el Consejo Departamental para la Política Social y la Equidad (CODPSE). Este incluye actores del sector público como el gobernador y los alcaldes de los municipios de Antioquia, así como actores estratégicos del sector privado que representan a las universidades, a los grupos poblacionales y a las organizaciones de la sociedad civil.

Además del CODPSE, es necesario integrar un diagnóstico situacional en la fase de la formulación de la política pública. Este diagnóstico es una metodología cualitativa para recoger insumos de la ciudadanía sobre el problema público específico a través de grupos focales, paneles o entrevistas. Sin embargo, el documento técnico de soporte no incluye este componente, lo que no aprueba la propuesta de política pública y, por lo tanto, no se puede adoptar la política pública justificada por ese documento técnico.

Gracias a estos esfuerzos, las calificaciones en los criterios de existencia y continuidad de la participación ciudadana, y en el nivel de compromiso de la red de actores, han aumentado en comparación con las políticas públicas diseñadas en períodos anteriores. Esto obedece a la optimización del procedimiento de formulación. Uno de los factores que ha contribuido a la optimización del diseño de políticas públicas en esta dimensión es la exigencia de unos estándares mínimos en el formato FO-M1-P6-071, como, por ejemplo, “Criterios de participación, instancias y actores involucrados [...] Documento y evaluación (indicadores de resultados, metas estratégicas y periodicidad)” (Gobernación de Antioquia, 2023, p. 4). Esta exigencia ha repercutido en la constitución de instancias de participación que detalla sus funciones específicas, su composición de actores (públicos y privados), y la periodicidad del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

Existen dos factores adicionales que benefician a las instancias de participación: (1) los actos administrativos que establecen reglas claras para los actores que participan en la deliberación, e, incluso, sanciones por ausencia en las asambleas, y (2) la segmentación de los subsistemas de participación, donde un sistema es netamente público, otro de carácter mixto, y otro donde convergen todos los actores para deliberar sobre asuntos que les competen.

Esta  
quia  
nil y  
de A  
única  
diver  
mun  
a tra

Opo  
ciud

A pa  
prin  
la ne  
los c  
hace  
la G  
la ca  
liber  
vece  
nes r

E  
nen  
agen  
blen  
recu  
de i  
desv

A  
ticip  
de e  
inha  
asam

<sup>10</sup> De  
formu  
dupli

se constata en la política pública de juventud de Antioquia tres subsistemas de participación: institucional, juvenil y de concertación y decisión (Asamblea Departamental Ordenanza 60 de 2013, p. 8). En los subsistemas donde participa la ciudadanía, se evidencia una integración entre quienes se alinean entre sí para concertar objetivos comunes que son discutidos en las instancias mixtas de deliberación con el representante.

### de mejora en la participación en el diseño de políticas públicas

En los hallazgos de la evaluación, se identifican varios desafíos en la dimensión de participación ciudadana. El primero es la necesidad de estructurar guías metodológicas para la realización de diagnósticos situacionales con el formato FO\_M1\_P6P068, el cual es el procedimiento de formulación de políticas públicas de Antioquia. Actualmente, no hay una uniformidad en los diagnósticos situacionales; los equipos técnicos tienen que emplear metodologías participativas que, si bien algunas son oportunas para el trabajo investigativo, en otras ocasiones no contribuyen mucho a la formulación.

Uno de los desafíos identificados es el poder de influencia que tienen los actores de interés para imponer un problema colectivo en la formulación de políticas cuando ya existen políticas que pueden abarcar esa problemática en el programa o proyecto.<sup>10</sup> En estos casos, es más eficiente adoptar un enfoque de parcheo, es decir, introducir nuevos instrumentos metodológicos en la actual política pública, siempre y cuando no se contradigan con los objetivos y metas de política.

Es necesario mejorar la regulación de las instancias de participación, sus funciones y los requisitos para ser parte del proceso de elección de representantes civiles; el régimen de incompatibilidades, y las sanciones por inasistencia a las reuniones, lo que permitirá que todos los actores, incluidos los represen-

---

10 Necesidad de establecer unos criterios técnicos mínimos para justificar la formulación de una política pública, a fin de evitar que se presente una duplicación de esfuerzos que abarcan un mismo problema público.

tados, conozcan las reglas de estas instancias de participación, con el fin de mejorar el *accountability* o control social. Cada instancia debe tener un reglamento y realizar un plan de acción, con el propósito de que presenten sus informes de rendición de cuentas para que la ciudadanía esté al tanto de las acciones y decisiones que se toman.

Otro de los desafíos más retadores, debido a la pluralidad de actores que conviven en una instancia de participación, es llegar a consensos políticos sin abandonar el factor técnico que siempre debe estar presente. Por ello, es necesario fortalecer las instancias de participación en diversos campos: los mecanismos de participación ciudadana (veedurías, derechos de petición, acciones de tutela, entre otros), la gestión pública de las políticas e intensificar las capacitaciones para hacer más robusto el *accountability*.

Por último, se requiere que la información sobre los avances de las políticas públicas esté disponible para que los miembros de las instancias de participación tengan una intervención más activa y oportuna, y puedan proponer alternativas que sirvan para corregir deficiencias en el diseño de la política pública. La disposición del portafolio de políticas públicas de manera ordenada, con todos los documentos técnicos que la soportan –en línea–, sería una excelente forma de potenciar la transparencia, contribuir al fortalecimiento del gobierno en línea y mantener informadas a todas las partes interesadas en cada una de las políticas de su interés.

## Fase 5. Diseño estratégico de la implementación: el despliegue efectivo de las políticas públicas

El diseño de la implementación de las políticas públicas es una dimensión crucial, aunque a menudo se le presta poca atención durante la formulación de las políticas por parte de las administraciones públicas (Bardach, 1977; Cartwright, 2017; Considine, 2005; Coletti, 2013). Esta es la fase en la que se pueden prevenir fallos en la ejecución de una política, mejorando su gestión diaria, agilizando la resolución de problemas, clarificando los procesos internos y estructurando la gestión y la toma de decisiones (Hill & Hupe, 2002).

Un diseño de la implementación adecuado y bien informado garantiza que la política pública se convierta en una realidad operativa. Si no se

hace este diseño, o si se formula de manera incompleta, la política puede terminar simplemente en una ilusión de cumplimiento. Independiente de cuán bien estructurada esté una política pública en términos de su diseño previo, si no se considera con seriedad cómo y a través de qué canales la política puede materializarse, es probable que surjan problemas de implementación difíciles de resolver, lo que puede dar como resultado una pérdida del trabajo y de los recursos invertidos (Makinde, 2005).

Por lo tanto, un buen diseño de implementación de una política implica definir previamente, de manera detallada, consensuada y consciente, los mecanismos burocráticos, las instituciones, los equipos y las herramientas con las cuales las políticas públicas operarán (Elmore, 2013). Aunque este criterio puede parecer relevante solo para el ámbito académico, es de vital importancia para los formuladores de políticas públicas. Un diseño cuidadoso de la implementación permite maximizar los recursos disponibles y lograr los objetivos de la política de manera efectiva. Esto implica definir los pasos específicos para implementar la política de manera eficiente, minimizando el desperdicio de recursos y maximizando los resultados deseados.

Además, un diseño sólido de la implementación ayuda a clarificar los roles y las responsabilidades de todas las partes involucradas, desde los encargados de ejecutar la política hasta los beneficiarios. Esto minimiza la confusión y los conflictos potenciales, y asegura que todos trabajen hacia un objetivo común de manera coherente. Al anticipar posibles obstáculos y desafíos durante la implementación, se pueden diseñar estrategias para mitigar riesgos y superar problemas potenciales (Klijn, 2008; Mumper, 2003).

Un diseño adecuado de la implementación de las políticas también consigue involucrar a las partes interesadas previamente y comunicar de manera clara los pasos de implementación, de modo que no perciban la asignación posterior de la política pública como una carga extra de trabajo que no tiene retribuciones significativas. En resumen, diseñar la implementación de las políticas públicas no solo se refiere a la planificación de acciones, sino también a la creación de una estrategia integral que asegure el éxito de la política en términos de eficiencia, planeación y coherencia.

En la Gobernación de Antioquia se ha llevado a cabo un ejercicio juicioso de autoevaluación de algunas de las fases de diseño de políticas públicas siguiendo el MADPP, donde se describe de forma clara cuál ha

sido el desempeño de las políticas públicas en este ámbito. El diseño de la implementación es una de las fases que se revisan inicialmente; un hallazgo importante que se tuvo con el equipo de la Gobernación de Antioquia es que se identificó con agudeza de qué manera pueden evaluarse instrumentos que tienen como fin la articulación intergubernamental (por ejemplo, los comités y las mesas sectoriales), de modo que se pueda definir si el diseño que se hace de estos es adecuado o no.

Además, el análisis realizado por el equipo de la Gobernación de Antioquia reveló que los formuladores de las políticas públicas suelen considerar la implementación como un paso posterior a la adopción de la política. Esto significa que la viabilidad de la ejecución de lo diseñado solo se revisa cuando la política pública ya está en proceso de ejecución, lo que inevitablemente lleva a resultados parciales y a la inobservancia de las expectativas.

En las páginas que siguen se presenta el análisis detallado de las políticas públicas vigentes en el portafolio de la Gobernación de Antioquia aplicando los descriptores de la rúbrica del MADPP. El objetivo es identificar los aspectos en los que existe una estructuración clara y adecuada, y aquellos en los que se pueden establecer oportunidades de mejora. Para ello, se revisaron y calificaron las ordenanzas y documentos técnicos adjuntos a las cuarenta políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia. Esta evaluación está acompañada por unos comentarios pertinentes, junto con la evidencia correspondiente.

En general, las políticas públicas revisadas obtuvieron una calificación en los niveles básico e insuficiente para el criterio del diseño de la implementación. Se destaca que las políticas públicas analizadas describen con detalle el funcionamiento de los actores encargados de tomar decisiones, así como las instancias correspondientes. Sin embargo, se observa la carencia de un procedimiento claro con respecto a la subcontratación y la definición de unos lineamientos de implementación para los agentes externos que eventualmente participarán en la ejecución de la política pública.

## Mapeo hacia adelante

Este criterio evalúa el nivel de estructuración de la autoridad responsable de la implementación. Una política pública debe indicar claramente

quiénes son los actores involucrados, cuál es el nivel de autoridad de cada uno de ellos, sobre qué actores la ejercen, cuál es la secuencia de órdenes necesarias para coordinar recursos y qué dirección debe tomar el flujo de la información (OECD, 2019; Parsons, 2007; Weimer & Vining, 2017). Por lo tanto, debe indicarse específicamente qué medios son necesarios y suficientes para cumplir los objetivos de la política, así como señalar los pasos a seguir para implementarla, los roles concretos que van a cumplir cada uno de los funcionarios y quién será el encargado de supervisarlos.

Por consiguiente, en el criterio del mapeo hacia adelante se revisa la calidad del paso a paso de la cadena de implementación y las garantías de que exista suficiente información como para que la política pública efectivamente tenga una ruta de acción clara, sin que esto implique una definición de la política tan rígida que impida una correcta operacionalización.

El promedio de la calificación de las políticas del portafolio de la Gobernación de Antioquia en el criterio del mapeo hacia adelante fue de 2.5. Aunque este es el mejor calificado en la fase correspondiente a la implementación, es importante señalar que en la mayoría de los casos esto ocurre porque casi todas las políticas públicas mencionan algún tipo de medio de implementación, lo que en sí mismo es insuficiente para hablar de un diseño eficiente de esta fase. En especial, si se tiene en cuenta que se suelen indicar actores amplios (por ejemplo, las distintas dependencias del conglomerado de la Gobernación de Antioquia), y no equipos específicos a los que se les pueden asignar responsabilidades de forma directa.

Con respecto a la distribución de los porcentajes, un 45 % de las políticas públicas se ubica en el nivel básico, 45 % en considerable, y 7,5 % en óptimo. Únicamente 2,5 % de las políticas está en el nivel insuficiente.

Las políticas públicas calificadas en los niveles óptimo y considerable en el criterio del mapeo hacia adelante comparten dos características o descriptores comunes:

1. *Definición detallada y clara de los actores involucrados y sus procesos.* Estas políticas públicas especifican con mucha claridad quiénes son los actores que deben tomar decisiones y cómo deben interactuar con las demás instancias. Para ello, indican protocolos, definen funciones y asignan responsabilidades muy concretas y medibles.

ejemplo, en la política pública de educación ambiental de América se hace una revisión minuciosa de los roles asignados a cada uno de los actores involucrados en la implementación de la política pública. No solo se indica cuál es su responsabilidad concreta, sino también cómo se ubican jerárquicamente en relación con otros actores. Además, se evita asignarles a varios actores la misma acción en niveles iguales de responsabilidad, lo que ahorra ambigüedades respecto a quién es realmente responsable de cada acción.

*Creación de las instancias suficientes y necesarias para la implementación.* Las políticas públicas que cumplen con este descriptor son eficientes y minimalistas en la creación de nuevas instancias dentro de la administración pública. Solo crean instancias donde el propósito y las tareas que de forma periódica deben realizarse sean muy claros y específicos. De este modo solo utilizan instancias altamente estructuradas y definidas con anterioridad. Esto garantiza que no haya espacios amplios de discusión que realmente no estén orientados a la creación de valor para la política pública.

Las políticas públicas no dejan espacios vacíos dentro de las acciones y procedimientos de implementación. Todos ellos tienen asignado un actor en particular que es enteramente responsable, y la ruta para la realización de dichos procedimientos es concreta y definida. Un problema que enfrentan las políticas públicas con instancias desestructuradas es que estas solo están involucradas de manera nominal y, así como con cierto tipo de poder y responsabilidad, estos no son claros y delimitados, lo que va en detrimento de la implementación de las acciones.

Una diferencia fundamental entre las políticas públicas en los niveles de detalle y óptimo estriba en que estas últimas tienen una estructura clara de la autoridad, que es claro para el lector del documento tanto en los canales inmediatos de resolución, así como de qué manera se estructuran los procesos centrales. En el caso de las políticas públicas que no cumplen, el considerable todavía hay vacíos (no sustanciales) sobre cómo se toman las decisiones y cuál es el flujo de la información.

Un ejemplo claro de cómo deben estructurarse los espacios de decisión es el nivel adecuado de abstracción al que debe llegar su descripción, como se muestra en la política pública de gestión de riesgos. En sus capítulos II y III,

correspondientes a la “Estructura, organización, dirección y coordinación del Sistema Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres”, esta política pública indica con precisión y claridad quiénes son los integrantes del Sistema y sus instancias de dirección (Asamblea Departamental de Antioquia, 2019d, pp. 19-20).

En contraste, las políticas públicas en el nivel básico se caracterizan por mencionar únicamente a los actores que estarán encargados de la política pública, definiendo en términos generales la instancia en la que se reunirán a efecto de la toma de decisiones. En algunos casos se dan detalles sobre funciones abstractas, conformación y objetivos de la reunión. Sin embargo, esto es insuficiente, ya que la existencia de una instancia de decisión no implica una garantía de implementabilidad. De hecho, es posible que una entidad desestructurada con poder nominal se convierta en un obstáculo para la implementación. Por su parte, las políticas públicas que se encuentran en el nivel insuficiente se limitan a mencionar las dependencias responsables para la totalidad de la ejecución, e indicar que el diseño de esta se dará después de la aprobación de la política.

### Mapeo desde atrás

El criterio del mapeo desde atrás evalúa de qué manera la política pública planifica, de una forma efectiva y estratégica, los aspectos relacionados con su implementación. Esto implica considerar dos elementos. Por un lado, las experiencias previas en la ejecución de ejercicios similares y, por otro, el papel que desempeñarán los profesionales que serán quienes prestarán directamente los servicios a la población objetivo de la política, puesto que es a través de ellos que el problema se manifiesta de manera más inmediata (Elmore, 2013; Ravallion, 2018).

En este criterio, se revisa si se establece cuál es la capacidad discrecional que tienen los implementadores en el territorio, si se tiene en cuenta el conocimiento acumulado alrededor de la ejecución de políticas similares, si se construyen estrategias de estímulo al buen trabajo de los funcionarios responsables, y si existen mecanismos de calificación y control de estos (Hill & Hupe, 2002; Makinde, 2005; O’Toole, 2000; Weatherley & Lipsky, 1977). En este caso, se trata de los implementadores de la calle, que son aquellos funcionarios que interactúan directamente con la población objetivo de la política pública (verbigracia, profesores, policías, em-



pleados de atención al cliente, agentes psicosociales, entre otros). En esa medida, son los agentes directamente responsables de la materialización de la política pública en relación con la población a la que esta se dirige. Por tal razón, es fundamental que los implementadores de la calle estén alineados y motivados en relación con la política pública.

En la evaluación de las políticas públicas en el criterio correspondiente al mapeo desde atrás, estas se distribuyen en cuatro grupos. Un 27,5 % de las políticas del portafolio se ubica en el nivel básico; 32,5 % en insuficiente; 35 % en considerable, y apenas un 5 % en el nivel óptimo. Con un promedio total de 2.5 de calificación (básico) en este criterio.

Un hallazgo importante es que las políticas públicas que están en los niveles considerable y básico son aquellas en las que, debido al tipo de trabajo en el que se enfocan, resulta más apremiante profundizar en cómo será la relación con los actores que prestarán el servicio. Este es el caso de las políticas públicas de gestión del riesgo, salud mental y discapacidad.

Las políticas públicas que se encuentran en los niveles óptimo y considerable se caracterizan por cumplir con los siguientes descriptores:

- *Definir explícitamente cuál es la capacidad discrecional de los implementadores de la calle.* Estas políticas públicas señalan en qué momento de la implementación intervienen los implementadores en el territorio. Además, describen de forma detallada qué tipo de decisiones están autorizados a tomar, así como la manera en la que estas se alinean con los objetivos generales y las metas de la política pública (Matland, 1995).
- *Definen una estrategia de seguimiento a los implementadores de la calle.* Estas políticas públicas exponen de una forma muy detallada y articulada de qué modo se le hará seguimiento al trabajo de los implementadores de la calle, cuáles son los indicadores específicos de ejecución y cómo se logrará que ellos efectivamente reporten sus avances a los sistemas de gestión (O'Toole, 2000). Un buen ejemplo de esto se encuentra en los capítulos sexto y séptimo correspondientes a la “Coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública” y a los “Responsables de la adopción e implementación” de la política pública de atención a la ciudadanía (Asamblea Departamental de Antioquia, 2018a, pp. 34-35).

Un elemento que mejora de manera considerable las políticas públicas en el criterio del mapeo desde atrás, es la inclusión de estrategias

de motivación y alineación de los funcionarios públicos encargados de la implementación en la calle con los objetivos generales de las políticas públicas (Weimer & Vining, 2017). Esto no se observó en ninguna de las políticas públicas evaluadas en el portafolio de políticas vigentes de la Gobernación de Antioquia.

La diferencia principal entre las políticas de nivel óptimo y considerable radica en la definición que hacen de las estrategias de coordinación y gestión en relación con las personas que implementarán la política pública. En general, las políticas públicas en el nivel considerable indican los lineamientos que ha de tener el trabajo con los implementadores de la calle, pero no mencionan estrategias concretas ni mecanismos específicos de regulación, sino que los asignan como una tarea de entidades que serán creadas posteriormente. En cambio, las políticas públicas en el nivel óptimo especifican las estrategias concretas que se aplicarán para garantizar la alineación de intereses entre la política pública y quienes la implementarán.

En el caso de las políticas públicas en el nivel básico, se observa que solo se hace una mención a la relevancia del asunto, sin que ello implique ninguna acción directa ni la especificación del tipo de trabajo que se espera de los implementadores en el territorio. En algunos casos se habla de diagnósticos participativos realizados con implementadores previos, como en el caso de la política departamental para la formación inicial de maestros y el fortalecimiento de las escuelas normales, sin que ello tenga ningún impacto directo sobre el diseño de la implementación de la política pública. Por último, las políticas que se ubican en el nivel insuficiente no hacen ninguna mención al respecto.

### Transversalización intragubernamental

Este criterio evalúa qué tan bien se ha estructurado el plan de trabajo que vincula esfuerzos entre la organización que diseñó y es responsable de la política, y las organizaciones que potencialmente pueden vincularse a esta. Dado que las políticas públicas requieren de la participación de otras dependencias de la misma administración para su ejecución (Lipsky 1980; Piachaud, 2015; Wagner & Morris, 2018). De igual forma, en el caso de políticas públicas que no requieran de tal nivel de articulación, simplemente se revisa la claridad de la justificación de la inexistencia de esta necesidad.

Al revisar estos planes de trabajo, se tiene en cuenta si se señalan cuáles son los mecanismos de transversalización que se utilizarán para coordinar la red de implementación (Klijn, 2008). En general, se puede observar que un 45 % de las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia obtuvo una calificación en el nivel básico y un 22,5 % en el insuficiente. En adición, un 35 % se ubica en el rango considerable y apenas un 2,5 % en el nivel óptimo.

Cabe aclarar que las políticas públicas que tienen menos necesidad de transversalización no son las peor calificadas, puesto que en estos casos se da una justificación suficiente y clara acerca de por qué no es conveniente incluirla. Las políticas públicas que obtuvieron una calificación en los niveles óptimo y considerable comparten las siguientes características:

- *Señalamiento concreto de algunas estrategias de transversalización.* Estas políticas públicas indican de forma directa y detallada cuáles serían algunas de las estrategias de transversalización a utilizar. De este modo, se consigue que los mecanismos de alineación con las otras dependencias sean coherentes y claros en relación con las metas propias de la política pública.
- *Existencia de escenarios previos de coordinación con otras dependencias.* Son políticas en las que es evidente que hubo espacios previos de discusión y planificación estratégica con las dependencias vinculadas. En este sentido, los instrumentos de transversalización elegidos son coherentes con las capacidades, los intereses y mecanismos de medición internos de las otras dependencias.

La diferencia fundamental entre las políticas públicas en los niveles considerable y óptimo es que estas últimas deben brindar más detalles a la hora de explicar cuáles son concretamente los mecanismos de transversalización a utilizar con las otras dependencias.

En cuanto a las políticas públicas que están en el nivel básico, estas solo hacen un requerimiento general a la participación de otras dependencias, indicando que ellas son corresponsables y que de alguna manera es necesario establecer articulaciones. Por último, las políticas públicas en el nivel insuficiente no mencionan la transversalización, más allá de la eventual indicación de la necesidad de una organización que tenga dentro de sus funciones la responsabilidad de hacer articulaciones interinstitucionales.

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

Este criterio revisa qué tan bien se ha diseñado la participación de las redes del mercado y el tercer sector en la implementación de la política (Peters, 2014). Por consiguiente, se considera si existe una definición clara y operativa de las funciones de los actores externos: contratistas, agentes comunitarios y potenciales organizaciones cooperantes.

En las calificaciones generales correspondientes a este criterio, un 45 % de las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia obtuvo un puntaje en el nivel básico, 22,5 % en insuficiente, 30 % en considerable y 2,5 % en óptimo. Es importante señalar que la implementación con el mercado y el tercer sector suele ser confundida con el diseño de la participación. Sin embargo, hay diferencias sustanciales entre ambos. La principal diferencia es que todos los aspectos relacionados con la contratación de terceros y sus lineamientos deben estar indicados en el diseño de la participación de las redes del mercado y el tercer sector.

Las políticas públicas que obtuvieron una calificación en los niveles óptimo y considerable en este criterio, comparten las siguientes características:

- *Definición clara de los actores del sector privado y comunidad involucrados.* Estas políticas indican quiénes son los actores que estarán involucrados en la política pública y les asignan un rol nominal. Idealmente, se debe definir con precisión cuáles son las funciones de estos actores. Para el caso de las políticas públicas revisadas, cabe anotar que se limitan a indicar quiénes son (en los mejores casos) y señalan sus roles de manera difusa.
- *Indicación de algunos ejes de trabajo generales para dichos actores.* Estas políticas públicas les asignan ejes de trabajo concretos a las redes de actores del mercado y el tercer sector. Es decir, indican en qué áreas de la política pública se espera con más fuerza su contribución. Sin embargo, aún necesitan precisar con mayor detalle en qué consisten estas tareas.

La diferencia fundamental entre las políticas del nivel óptimo y las del considerable radica en que las primeras tienden a definir con mucho más detalle los actores, los ejes de trabajo y los roles, mientras que las segundas también lo hacen, pero de una manera mucho más abstracta. Es

decir, se indican entidades y responsabilidades –como, por ejemplo, gestionar, mejorar y discutir–, sin que ello implique compromisos ni equipos concretos dentro del conglomerado de la administración pública.

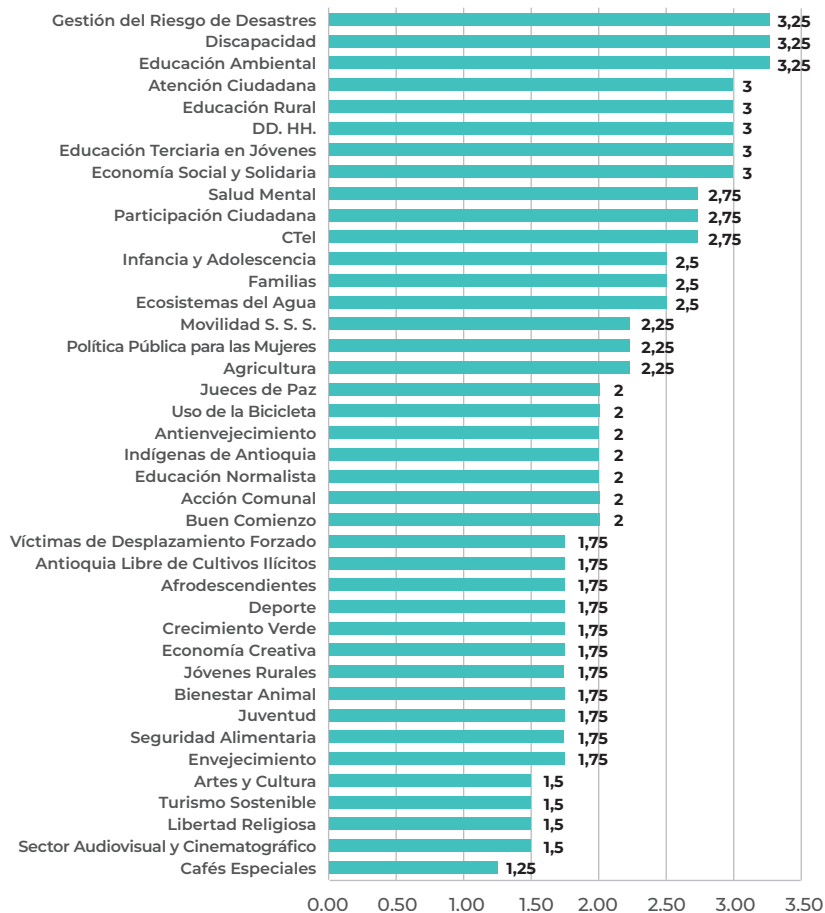
Por su parte, las políticas públicas que se encuentran en el nivel básico simplemente mencionan la necesidad de incluir a cierto tipo de actores, tanto del sector privado como comunitario, pero no especifican cuáles actores. Por último, las políticas públicas del nivel insuficiente hacen hincapié en la necesidad de una articulación con otras redes, pero no proporcionan ningún tipo de lineamiento al respecto.

## Análisis general

Uno de los hallazgos más relevantes en la evaluación del diseño de la implementación es que un 43 % de las políticas públicas revisadas obtuvo un porcentaje promedio entre insuficiente y básico, mientras que solo un 23 % del portafolio recibió una calificación en los niveles básico y considerable. Esto implica que la mayoría de las políticas públicas no superan los requerimientos mínimos de esta fase del diseño.

Por otro lado, del 20 % que se ubica en los niveles considerable y óptimo, un 10 % de esas políticas asigna responsabilidades de diseño de implementación en puntos críticos a entidades (comités o mesas sectoriales) que aún no se han conformado y que lo harán solo cuando la ejecución de la política pública esté en marcha. Es decir, solo un 10 % de las políticas del portafolio de la Gobernación de Antioquia define un diseño de la implementación lo suficientemente robusto como para que la política pública pueda comenzar sin depender de los detalles de implementación que se definan en momentos posteriores por entidades no existentes aún. En el gráfico 4.5 se puede observar en detalle la distribución de las políticas públicas según sus puntajes de calificación.

**Gráfico 4.5 Promedio de la fase de implementación por política pública**



Fuente: Elaboración propia.

## Buenas prácticas en el diseño de la implementación de las políticas públicas

Dentro de las buenas prácticas que vale la pena mencionar en el portafolio de políticas públicas vigentes de la Gobernación de Antioquia, se destaca el trabajo detallado y altamente operativo realizado en las políticas de gestión del riesgo, discapacidad, educación ambiental y atención ciudadana para construir de una forma funcional sus planes de acción. Esto es fundamental ya que permite que su ejecución posterior sea mucho más operativa y eficiente.

En particular, la inclusión de indicadores asociados a cada uno de los objetivos de la política pública garantiza que existan al menos unos insumos previos para la gestión exitosa de su implementación. Esto es algo que se destaca en la política pública de atención ciudadana.

Un gran logro para resaltar es que casi todas las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia indican con claridad quiénes son los actores encargados de su ejecución. Si bien hay variaciones importantes en el grado de particularidad y estrategia con el que esto se hace, la existencia de un responsable en todos los casos permite que la política pública tenga un punto de partida. Finalmente, en varias políticas públicas, como las de derechos humanos y educación terciaria, puede notarse la inclusión de actores para la toma de decisiones conformados de forma distinta a los tradicionales. Es decir, que superan la estructura clásica de comités y mesas sectoriales.

### Oportunidades de mejora en el diseño de la implementación de las políticas públicas

En los resultados de la evaluación se advierte una desconexión preocupante entre el diseño de los objetivos y el de la implementación de las políticas públicas. Los primeros se definen y formulan de una manera tan general, que la segunda termina siendo diseñada de una forma abstracta, delegativa y desconectada. En consecuencia, no es posible evaluar el nivel de coherencia entre ambas dimensiones. En la medida en que se aclare la dirección de la política pública, puede evaluarse con mayor rigurosidad qué tan bien estructurados están los planes para que su horizonte de expectativas se materialice.

Una oportunidad de mejora significativa para todos los criterios de la fase del diseño de la implementación es especificar el formato concreto que tendrá cada uno de los parámetros requeridos, a saber: mapeo hacia adelante, mapeo desde atrás, transversalización y relacionamiento con actores. En la mayoría de las políticas públicas vigentes en el portafolio de la Gobernación de Antioquia se puede notar una mención abstracta de estos tres criterios. En consecuencia, la descripción es tan general que no permite destacar instrumentos claros de materialización. Esto es relevante porque estos criterios definen de manera crucial qué tan viable es la ejecución de la política pública y, aunque funcionan de forma independiente,

también es cierto que los problemas en cada uno de ellos son lo bastante graves como para poner en riesgo la totalidad de la política pública, independientemente de que los demás estén bien formulados.

El diseño de la implementación de las políticas públicas se optimizaría de manera significativa si se incluyeran lineamientos para la contratación de operadores y la selección de personal idóneo para ciertas funciones. Mejorar estos criterios ayuda a garantizar que la política pública siga el lineamiento de trabajo diseñado, incluso si este no es manejado directamente por quienes estuvieron involucrados en su creación. En esa misma línea, la creación de estrategias de motivación y acompañamiento a los implementadores de la calle es un insumo fundamental para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de la política pública.

En dichos lineamientos se destacan aspectos como la capacidad operativa que debe tener el operador, el tipo de tareas concretas que ha de implementar y el período en el que debe hacerlo. Así como una definición clara de quiénes son los actores de la administración pública que trabajarán junto al operador para garantizar la implementación, y un mecanismo claro de finalización del contrato en relación con el incumplimiento de puntos específicos definidos mediante una línea crítica de las labores a realizar.

Finalmente, es común la inclusión de instancias de socialización y diagnóstico en las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia. Sin embargo, en muy pocas ocasiones esos aprendizajes son sistematizados y utilizados para evaluar fallas de implementación en procedimientos anteriores de gestión pública para corregirlos en los nuevos diseños.

## Fase 6. El diseño del seguimiento de las políticas públicas: gestión de datos y marco de referencia integral

Las políticas públicas son ante todo un conjunto de prácticas que tienen la intención de atender o mitigar un problema público. En tal virtud, es importante recordar que se trata de un instrumento de gestión que concatena un ejercicio lógico, en el que cada una de sus partes cumple una función que es vital para el logro de resultados y la consecución del impacto esperado (Bertranou, 2019; Dunn, 2018).



Ahora bien, el diseño del seguimiento a la implementación –también conocido como monitoreo– es una fase trascendental, dado que se encarga de recoger y procesar la información sobre el grado de cumplimiento de la política pública que está en funcionamiento. La ventaja de contar con un sistema de seguimiento bien formulado y que se ajuste a las necesidades de la política, consiste en poder tomar decisiones sobre la marcha conforme a los aspectos que se deban modificar, transformar o corregir. Para que esto sea posible, los actores responsables de la formulación deben considerar la necesidad de diseñar instrumentos que permitan hacerle seguimiento a la política pública.

En este caso, los equipos formuladores deben tener presente que la definición de los métodos, las fuentes de información y los indicadores es central en la tarea de monitorear el grado de cumplimiento de los objetivos y de las metas que se trazó la política. Como lo explica Ordóñez-Matamoros (2013), construir herramientas claras para el seguimiento “es particularmente útil a la hora de revisar el problema, porque en la práctica es más fácil descubrir nuestras preocupaciones y definir nuestros objetivos a partir del uso de indicadores que hacerlo en abstracto” (p. 242).

Además, el seguimiento a la implementación representa una ventaja para la fase del ciclo de las políticas que consiste en aportar los datos, las cifras y la información necesarios para obtener conclusiones a la hora de evaluar los resultados o impactos generados. En esa medida, el MADPP contempla cinco criterios para ser considerados en la fase del modelo de seguimiento de las políticas públicas; a saber: el monitoreo de la implementación, de los objetivos y de las metas, la metodología empleada, la definición de la línea de base y el sistema de indicadores de medición.

La aplicación de estos descriptores de la rúbrica en el portafolio de políticas vigentes de la Gobernación de Antioquia arroja tres hallazgos que merecen ser destacados. El primero alude a que este es un componente que suele ser asumido como posterior a la fase de diseño o formulación de la política, y suele ser emparejado con la fase de evaluación –este es un desafío que no es exclusivo de Antioquia, sino de la gran mayoría de las políticas públicas en Colombia (Arroyave, 2011; Corzo y Román, 2014)–. El segundo es la ausencia, en gran parte de las políticas evaluadas en el portafolio, de planes de acción que suministren indicadores con líneas de base y metas. Finalmente, algunas de las políticas

que cuentan con un componente estratégico están vinculadas o relacionadas a los planes de desarrollo o de gobierno, lo que significa que no hay una planificación a largo plazo de los objetivos.

En términos generales, las políticas revisadas se ubican en un nivel entre insuficiente y básico, lo que indica que cuentan con sistemas de seguimiento poco estructurados. Además, esto refleja la necesidad de emprender acciones orientadas a la cualificación del proceso de formulación de las políticas, lo cual requiere entender que el diseño de un modelo de seguimiento es indispensable para una toma de decisiones informada y para la evaluación de los resultados e impactos generados por las intervenciones.

## El seguimiento a la implementación de las políticas públicas

Es importante partir de una claridad, y es que la implementación se refiere a la forma en la que se están ejecutando las alternativas de solución para alcanzar los objetivos planteados y las metas definidas. En ese orden de ideas, este criterio evalúa si el modelo de seguimiento de la política pública está vinculado al diseño de la implementación, de tal forma que se pueda identificar si existe un mecanismo que monitoree las actividades relacionadas con “insumos y cronogramas, el personal necesario, los resultados, etcétera” (Wotela, 2017, citado en Rojas y Echavarría, 2022, p. 187).

El MADPP plantea una guía de preguntas útiles para este criterio; se recomienda responderlas y tomar decisiones en lo que respecta al seguimiento de la implementación:

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

[...]

- ¿En qué medida la prestación de servicios concuerda con las especificaciones del diseño de la política?
- ¿Qué recursos están siendo ejecutados para llevar a cabo la política pública?
- ¿Existe un esquema de responsabilidad y corresponsabilidades frente a los actores responsables de la implementación de la po-

**lítica en relación con los objetivos, las metas y los indicadores de seguimiento? (Rojas y Echavarría, 2022, p. 188).**

Además, para que este sea un proceso exitoso, es importante que se consideren diferentes tipos de indicadores –de actividades, insumo y producto– que den cuenta y permitan medir el grado o porcentaje de cumplimiento de la política en su implementación. Por último, se deben contemplar mecanismos o instrumentos que integren a los actores responsables de la implementación de las soluciones y estrategias diseñadas.

En general, las políticas públicas que componen el portafolio de la Gobernación de Antioquia obtuvieron una evaluación promedio de 2.2 (nivel básico) en este criterio. Esto indica que, si bien se establece un modelo de seguimiento para la implementación, este se caracteriza por ser poco claro y específico. En cuanto a la distribución específica de los resultados, 20 % de las políticas se ubica en el nivel óptimo; 22,5 % en el considerable; 22,5 % en el básico, y 35 % en el insuficiente.

Las políticas públicas que están en los niveles óptimo y considerable cumplen con los siguientes descriptores del diseño del seguimiento a la implementación:

- *Señalan explícitamente el propósito del modelo de seguimiento de la política.* Este es un rasgo que comparten aquellas políticas que consideran el monitoreo como una parte fundamental del proceso de diseño. En ese sentido, cuentan con un apartado con una estructura en la que se identifica el propósito y los objetivos del modelo, y si se están cumpliendo o no las metas trazadas en lo que respecta a la implementación de la política.
- *Definen responsabilidades específicas y prioridades estratégicas en el proceso de ejecución.* Son políticas que le asignan un lugar preponderante a la gestión de la implementación y la asumen como un componente esencial para el logro de resultados. En estos casos se cuenta con procedimientos y recursos que hacen posible el seguimiento al día a día de la ejecución por medio de indicadores de gestión.

En este caso, la política pública de economía social y solidaria define “Instrumentos de concertación, planeación, coordinación y seguimiento”, el cual es un buen ejemplo del establecimiento de una ruta que hace seguimiento a la gestión y ejecución de la política. Allí se identifican actores, escenarios e instrumentos –como el plan de acción quinquenal–

que permiten, una vez esté en marcha la política pública, hacerle seguimiento a su implementación (Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 68 de 2017, art. 6, pp. 32-33).

Finalmente, en los rangos básico e insuficiente se encuentran las políticas que, por ejemplo, solo cuentan con el documento de la Ordenanza en el cual se hace una mención general de lo que sería el “sistema de seguimiento y evaluación”. Además, consideran esta fase como una dimensión posterior al diseño de la política pública. El artículo 8 de la Ordenanza 22 de 2017, correspondiente al seguimiento y la evaluación de la política pública de cultivos ilícitos, menciona al respecto:

**La Gobernación de Antioquia, a través de la Secretaría de Gobierno, coordinará y diseñará el procedimiento y los mecanismos necesarios, así como la asesoría, supervisión y vigilancia necesarias, que permitan realizar el seguimiento y la evaluación de la Política Pública, formulada para la implementación de “ANTIOQUIA LIBRE DE CULTIVOS ILÍCITOS”, esto con el objetivo de fortalecer o replantear las mismas, en caso de ser necesario. En los informes de gestión dicha Secretaría, deberá referirse a los logros obtenidos en la implementación de esta política pública (Asamblea Departamental de Antioquia, 2017a, p. 41).**

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

Del mismo modo en que es importante el monitoreo y registro de los avances de la implementación, se debe hacer revisión y seguimiento de los objetivos y de las metas que se trazó la política pública. Es decir, se trata de una labor de contraste permanente entre lo que se espera y los efectos que genera la intervención sobre el problema público.

Teniendo en cuenta lo anterior, el seguimiento a los objetivos y las metas de las políticas públicas evalúa la desagregación detallada de los indicadores y sus metas. En ese sentido, los planes de acción, con sus respectivos indicadores de producto, resultado o impacto, adquieren relevancia y se convierten en un instrumento esencial para esta tarea. Cabe aclarar que en este caso no se está hablando de un seguimiento a la gestión del proceso –como ocurre con los indicadores asociados a la implementación–, sino del monitoreo de los logros o fallos que se pre-

sentan en el camino hacia la consecución del estado de transformación deseado (Rojas y Echavarría, 2022).

En lo que concierne al portafolio de las políticas públicas vigentes de la Gobernación de Antioquia, los resultados de la aplicación de la rúbrica del MADPP para este criterio arrojan un resultado general de 2.1 (nivel básico). El puntaje promedio indica que las políticas evaluadas establecen un sistema de seguimiento a los objetivos y a las metas poco estructurado. En este caso, un 40 % se ubicó en el nivel insuficiente; 22,5 % en el básico; 20 % en óptimo, y el 17,5 % restante en el rango considerable.

Para este criterio, los casos que obtuvieron una calificación en los niveles óptimo y considerable cumplen con estos dos descriptores:

1. *Construcción de planes estratégicos y planes de acción que permiten el monitoreo de la política.* Se trata de aquellas políticas que en sus DTS o documentos anexos cuentan con una batería de indicadores propia con los que es posible hacerles seguimiento a los objetivos y a las metas que se trazó la política pública. En algunos casos, definen y exponen ejes estratégicos, actividades y tareas asignadas a los actores responsables de la implementación.

Entre las políticas que cumplen con este descriptor se destacan las de educación rural, economía social y solidaria, educación ambiental, crecimiento verde, participación ciudadana, mujeres, indígenas, derechos humanos, y atención ciudadana. En este último caso, la política cuenta con un Plan Departamental de Atención a la Ciudadanía en el que se trazan indicadores claros de acuerdo con los objetivos y las alternativas de solución. Por ejemplo, los “Municipios atendidos con la asistencia técnica en la gestión de PQRS”<sup>11</sup> o la “Experiencia del usuario en los canales de atención” –a este último ítem le asignan un seguimiento semestral– (Gobernación de Antioquia, 2022b, p. 17). Este instrumento les facilitará a los responsables de la implementación de esta política identificar si los resultados esperados se están cumpliendo y si el problema público se está transformando de la manera esperada.

2. *Coherencia entre los indicadores y los objetivos que persigue la política.* Este descriptor se refiere a las políticas que diseñaron indicadores de

---

<sup>11</sup> PQRS es el acrónimo de “las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias por actos de corrupción” (Gobernación de Antioquia, 2022b, p. 14).

producto, resultado o impacto que permiten determinar el nivel o porcentaje de cumplimiento de las metas planteadas, y si se están obteniendo o no los efectos esperados sobre el problema público que se pretende intervenir y transformar. Por esto es importante que, como se advirtió en el apartado sobre el diseño de los objetivos y las metas, desde ese mismo instante se considere una formulación que esté orientada por la claridad y la susceptibilidad de medirlos con los indicadores mencionados arriba.

Este es uno de los desafíos más importantes que conlleva la gestión del portafolio por parte de las dependencias responsables y del OPPA, debido a que es importante contar con información clara y precisa de los resultados y logros que se obtienen sobre la marcha, o de los fallos o imprevistos para tomar decisiones que se ajusten a la necesidad del momento. Por eso es crucial hacer revisiones periódicas a las políticas actuales o futuras, en función de asegurar que no solo dispongan de la Ordenanza o un DTS sin mayor especificación en el componente del modelo de seguimiento, sino que realmente cuenten con una batería de indicadores que lo fortalezcan de manera robusta y operable en el tiempo.

## La metodología para el seguimiento a las políticas públicas

El factor clave en este criterio es la coherencia entre la metodología elegida, el modelo de implementación y los objetivos y las metas formulados. En esa medida, es muy importante definir y sustentar los métodos para procesar y manejar la información suministrada como evidencia sobre la ejecución de la política. Es decir, identificar las técnicas que mejor se ajusten a las necesidades, a las limitaciones –por ejemplo, de recursos técnicos o financieros– y a los resultados perseguidos (Bertranou, 2019). En consecuencia, el éxito del seguimiento de las políticas depende del diseño de una metodología precisa, rigurosa y realizable.

Al aplicar la rúbrica del MADPP se pudo identificar que un porcentaje significativo de las políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia acusan problemas o vacíos en el criterio de la metodología para el seguimiento. Una muestra de ello es el nivel insuficiente en el que se ubica el 50 % de las políticas que componen el portafolio, seguido por un 27,5 % en básico, 20 % en considerable, y solo un 2,5 % en el nivel óptimo.

Los resultados indican que es difícil encontrar parámetros que definan una ruta para la recolección y el procesamiento de datos o evidencia confiable sobre la implementación de los objetivos y las metas de la política. En esos casos no existe una metodología propiamente dicha, de tal suerte que quien implemente o se interese por conocer el diseño de la política necesita inferir las técnicas posibles para ejecutar el sistema de seguimiento.

Sin embargo, la política de salud mental es un referente para tener en cuenta, dado que cumple con los requerimientos fundamentales del criterio correspondiente a la metodología para el seguimiento. Por ejemplo, esta política define parámetros para la “Recolección, procesamiento y supervisión de la información” en el marco del monitoreo a la implementación de la política. Allí se menciona que “para recolectar información útil se debe recurrir a instrumentos adecuados ya sea, los de generación de datos primarios (entrevistas, cuestionarios o registros) o los instrumentos de datos secundarios (estadísticas oficiales, entre otros)” (Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 41 de 2022, art. 32, p. 50).

Además, la política de salud mental establece los pasos que se deben considerar para analizar la información y para la generación de informes de seguimiento a la implementación. No obstante, aunque por lo general todas las políticas del portafolio de la Gobernación de Antioquia cuentan con un apartado destinado al seguimiento y a la evaluación, lo común es que no precisen ni relacionen de manera directa los recursos metodológicos que van a emplear. Esto restringe la evaluación de la política pública y es un aspecto que debe priorizarse.

## Definición de la línea de base

Este tercer criterio es clave para un buen sistema de seguimiento a la implementación y a los objetivos y las metas, ya que le da relevancia a la definición de las líneas de base en esta etapa del diseño de la política pública. En ese sentido, este criterio evalúa si al momento de implementar la política se cuenta con información, cifras y datos actualizados que permitan identificar el estado de las múltiples causas que están asociadas a la situación problemática que se busca transformar. En esa medida, si se cumple con este criterio a lo largo del proceso de implementación –respaldado en la operatividad de los indicadores formulados–, será po-

sible, en los lapsos establecidos, hacer un seguimiento de los resultados e impactos generados por la intervención (Ordóñez-Matamoros, 2013).

Ahora bien, podría decirse que la preocupación por identificar y respaldar con evidencia e información de calidad el estado actual del problema o el punto de partida de la política pública es algo más bien reciente. Por eso, es común encontrar políticas con un modelo de seguimiento que presenta fallas en el componente de los indicadores, dado que, o no los tienen en algunos casos o, en otros, estos son prestados por otros instrumentos de planeación como, por ejemplo, los de los planes de gobierno. Esto lo reflejan los resultados del portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia en este criterio, el cual se sitúa en el nivel insuficiente (con un puntaje promedio de 1.5).

Lo anterior se debe a que un 75 % de las políticas no cuentan con líneas de base que permitan determinar el estado actual de las causas del problema y hacerle seguimiento a la implementación y a los cambios o resultados que ella arroja. Por otro lado, un 7,5 % se ubica en el nivel óptimo, 12,5 % en el considerable y 5 % en el básico. En vista de que este es un fallo generalizado, es fundamental promover y fortalecer el apoyo en el diseño con baterías de indicadores que sean medibles y claros, y en los que sea posible determinar la línea de base. Así mismo, es clave emprender este proceso desde el principio, es decir, en la etapa de formulación y antes de que la política entre en ejecución.

Algunas de las políticas públicas del portafolio objeto de evaluación pueden ser un buen caso de estudio, puesto que cumplen de manera adecuada con este componente de planificación estratégica como, por ejemplo, las de salud mental, CTeI y educación rural. Esta última estaba en trámite de aprobación cuando se efectuó el análisis, pero permite identificar con claridad los indicadores correspondientes a esta dimensión con sus respectivas líneas de base, como reducir la tasa de trabajo juvenil en el sector rural de 6,71 % –según datos del 2021– a 3 %, que es la meta esperada para el año 2034. Esta es una muestra de que la política cuenta con indicadores propios que facilitan hacer el seguimiento de los efectos esperados. Finalmente, es importante mencionar que un porcentaje significativo de las políticas que se ubican en un nivel óptimo o considerable en lo que respecta a este criterio, fueron formuladas o actualizadas en los últimos cinco años.



## Sistema de indicadores para la medición del seguimiento

El diseño de indicadores que hagan posible la medición de la política pública es otro componente esencial del seguimiento. Las unidades de medida de estos indicadores son “expresiones cuantitativas y cualitativas que reflejan [...] los esfuerzos y objetivos que se espera sean alcanzados y permitan evaluar el avance respecto a los objetivos buscados” (Ordóñez-Matamoros, 2013, citado en Rojas y Echavarría, 2022, p. 197). Por consiguiente, es indispensable que los indicadores sean simples, comparables y que aporten información valiosa para la toma de decisiones.

Los instrumentos más valiosos para este criterio y que deben ser considerados en el diseño del modelo de seguimiento de una política pública, son los planes estratégicos o planes de acción. Estos contienen múltiples indicadores que permiten establecer su grado de coherencia con los objetivos de la política. Además, de una manera lógica y esquemática, una política con un buen plan de acción identifica y define los actores responsables y corresponsables de las actividades e indicadores, y fija la periodicidad para los reportes de cumplimiento. Como lo advierte el MADPP, fortalecer esta fase del diseño de las políticas va de la mano de la elaboración de un plan o instrumento que permita medir la implementación, darle trazabilidad, detectar fallos o errores y hacer las correcciones pertinentes cuando sean necesarias (Rojas y Echavarría, 2022).

El sistema de indicadores para la medición es un criterio que, como ya se mencionó, guarda una estrecha relación con la definición de las líneas de base. En ese sentido, es perfectamente entendible que, si una política pública tiene vacíos en el componente de los indicadores y las líneas de base, carece de una estructura que haga posible su medición. Esta tendencia se puede observar en el resultado promedio del portafolio de políticas públicas de la Gobernación de Antioquia respecto a este criterio, que, como en el anterior, se sitúa en el nivel insuficiente. Sin embargo, es preciso hacer ciertos matices y consideraciones sobre esta calificación.

El puntaje promedio para este criterio fue de 1.9. Un 40 % de las políticas del portafolio se ubica en el nivel insuficiente; 10 % en el básico; 12,5 % en el óptimo, y 35 % en considerable. Estos resultados muestran que existe un amplio margen de mejora en lo que concierne al sistema de indicadores para la medición del seguimiento. En ese sentido, hay

aspectos que caracterizan a las políticas que están en los rangos óptimo y considerable que merecen ser mencionados:

- *Definición de indicadores propios para el seguimiento de la política.* Estas políticas públicas tienen indicadores de diverso tipo que les permiten monitorear el avance de la implementación. Incluso, algunas definen metas con un horizonte de cumplimiento a largo plazo, lo que indica un compromiso con el sector o grupo poblacional que se pretende intervenir, con independencia de las circunstancias políticas que conllevan los cambios de gobierno y, por consiguiente, de los planes departamentales de desarrollo.
- *Establecen mecanismos para llevar un registro de los resultados que arroja el sistema de seguimiento a la política.* Son políticas públicas que consideran la elaboración de informes periódicos que reporten el grado o porcentaje de cumplimiento de los objetivos y las metas. En algunos casos también se hace referencia a instancias y roles que deben ser asumidos por los actores responsables de la implementación de la política.

Cabe señalar que las políticas de educación rural, CTeI y educación ambiental cuentan con una batería de indicadores que permiten la medición y el seguimiento a la implementación y a los objetivos. Esto no quiere decir que sean las únicas que cuentan con indicadores. Dentro del portafolio de la Gobernación de Antioquia, estas tres son las que mejor han estructurado el modelo de seguimiento en este criterio. También la política de gestión del riesgo de desastres relaciona en su DTS indicadores, programas y actores responsables, pero estos no son propios o construidos con una visión de largo plazo, sino que corresponden al conjunto de indicadores del Plan Departamental de Desarrollo del período 2016-2019.

La diferencia fundamental entre las políticas que están en los niveles óptimo y considerable y el resto del portafolio radica en que existen casos en los que tanto la Ordenanza como los documentos técnicos anexos solo se refieren de manera general a la necesidad de construir un plan de acción, como si esta fuera una fase posterior al diseño de la política. Una muestra de ello es la de salud mental, la cual señala que “se debe elaborar el plan de acción teniendo como insumo los 5 ejes, las 10 estrategias y 27 lineamientos de acciones e intervenciones planteando el desarrollo de compromisos concretos donde se visiona la participación del gobierno y la sociedad civil” (Secretaría Seccional de Salud, 2022, p. 97).

Esta es una tendencia que, como se mencionó al comienzo del capítulo, comparte buena parte de la tradición de políticas públicas en Colombia (Arroyave, 2011; Corzo y Román, 2014).

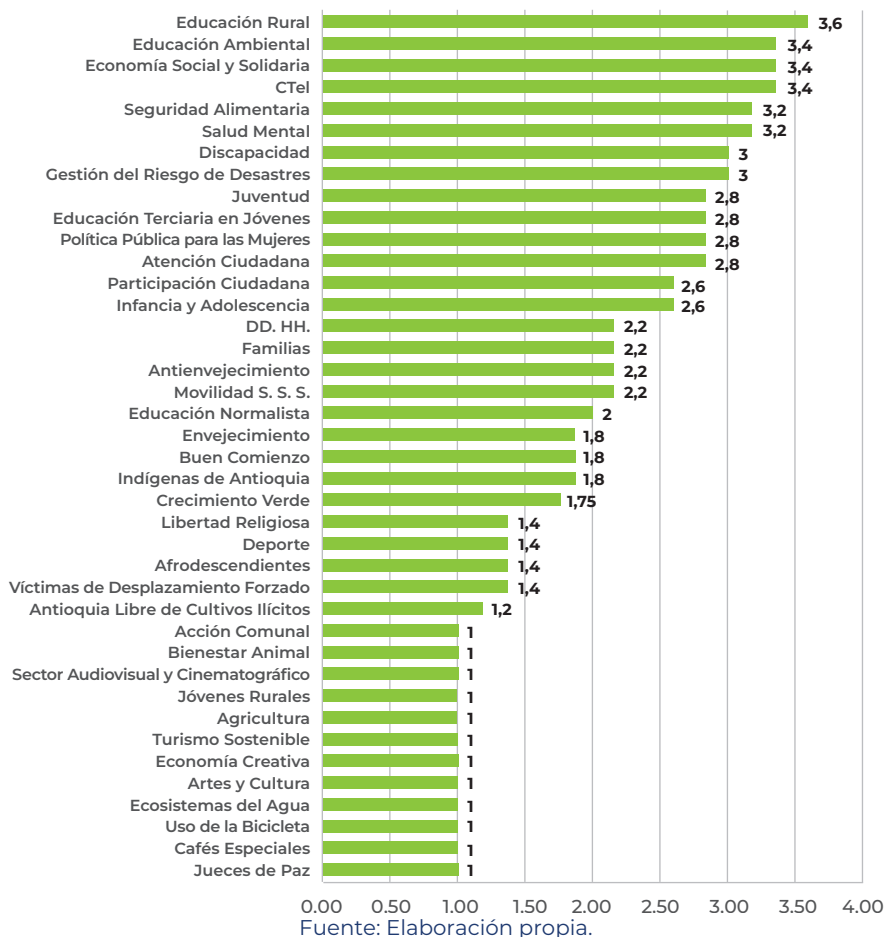
## Análisis general

Entre los hallazgos significativos de la evaluación del diseño del sistema de seguimiento de las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia se encuentra que un 20 % se ubica en el nivel considerable, seguido de un 27,5 % que se sitúa en el nivel básico, y el 52,5 % restante en el rango insuficiente. Como ya se mencionó, esta es una dimensión clave para monitorear los avances de la política, además de que suministra una parte sustancial de la información necesaria para evaluar los resultados y los impactos de la intervención.

Las políticas que sobresalen en esta dimensión son las de educación rural, educación ambiental, economía social y solidaria, CT&I, seguridad alimentaria, salud mental, discapacidad, y gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, es preciso advertir que ninguna alcanzó el nivel óptimo. Por lo tanto, son políticas susceptibles de mejoras con base en los hallazgos definidos en los descriptores de la rúbrica del MADPP.

En el gráfico 4.6 se muestra la distribución de las políticas públicas en términos de su evaluación en la dimensión correspondiente al diseño de la implementación.

**Gráfico 4.6 Promedio de la fase del diseño del seguimiento por política pública**



### Buenas prácticas en el diseño del seguimiento de las políticas públicas

El diseño estructurado de un sistema de seguimiento incrementa las posibilidades de que los objetivos y las metas que se trazó la política pública alcancen los logros esperados. En ese sentido, aunque esta es una fase que requiere ser fortalecida en futuros trabajos de diseño, la Gobernación de Antioquia a través del OPPA ha tomado decisiones orientadas a mejorar esta dimensión y cada uno de los criterios que la componen.

Una muestra de ello es el “Procedimiento de Seguimiento de Políticas Públicas” (PR-M1-P6-012) que busca hacerle “seguimiento a las po-

líticas departamentales vigentes, mediante la formulación y gestión de indicadores” (Gobernación de Antioquia, 2022a, p. 1), con el propósito de producir y procesar información que permita identificar el avance en el cumplimiento de los objetivos.

Los requerimientos establecidos se ajustan al MADPP y se puede afirmar que están incentivando mejores políticas públicas, como es el caso de la de educación rural, que cuenta con un componente estratégico de indicadores, líneas de base y metas. Además, establece un marco temporal de largo plazo para su implementación y se ajusta de manera estructurada y coherente con los objetivos de la política pública. Este esfuerzo es congruente con una mejora que se ha planteado el OPPA respecto a lo que sus integrantes denominaron –en uno de los grupos focales realizados en este proceso de investigación, análisis y evaluación– la cualificación de la “cultura del dato”.

### Oportunidades de mejora en el diseño del seguimiento de las políticas públicas

En lo que concierne a los desafíos para esta dimensión, es importante reiterar la necesidad de fortalecer los equipos técnicos de las dependencias responsables de la formulación de las políticas públicas de acuerdo con los sectores o grupos poblacionales que tienen a su cargo. En ese sentido, es necesario dejar claro que no basta con enunciar al final de la Ordenanza o de los documentos anexos que hay uno o varios actores responsables del diseño del modelo de seguimiento. Se requiere de un apartado que defina claramente los elementos que componen el sistema de seguimiento y los encargados de su funcionamiento.

Es decir, se requiere resaltar la necesidad y operatividad de instrumentos clave como los planes estratégicos y los planes de acción con sus respectivos indicadores y metas, que además sepan diferenciar entre el seguimiento a la gestión y el de los resultados o logros esperados (Rojas y Echavarría, 2022). Así, uno de los principales retos es posicionar el sistema de seguimiento como una fase fundamental y determinante en el marco de la implementación y evaluación de las políticas públicas.

Finalmente, el diseño del sistema de evaluación de las políticas gubernamentales debería contar con un modelo lógico y estructurado que sea congruente con la vigencia temporal definida para la implementación.

Es decir, además de concebir planes de acción con indicadores propios y no prestados por los planes departamentales de desarrollo, es necesario definir los roles y las responsabilidades de los actores interesados en la ejecución de la política, así como el establecimiento de un cronograma organizado con las fechas de reporte de los avances, los hallazgos o las dificultades que se vayan presentado a lo largo del proceso.

En este caso, la coordinación y la articulación entre los corresponsables se convierte en un criterio necesario para que el sistema de seguimiento a la política sea funcional y operativo. Los aspectos resaltados, de ser atendidos, constituyen una valiosa ventaja, como lo es poder tomar decisiones informadas sobre la marcha de la política pública.

## **Fase 7. El diseño de la evaluación: métricas y resultados como guía para la mejora de las políticas públicas**

El diseño de la evaluación de las políticas públicas es una dimensión crucial del proceso de diseño y, por ende, demanda una coherencia mayor entre sus diferentes componentes. Esta es la fase en la cual la administración pública puede identificar qué información considera pertinente obtener de la implementación de la política, revisar la viabilidad de la obtención de esa información y ver con mayor claridad el propósito de la política pública en su conjunto (Dunn, 2008; Radaelli, 2009). En este sentido, la evaluación no es un fin en sí, sino un instrumento para el mejoramiento de los programas y las políticas públicas. Por lo tanto, su diseño debe estar en sincronía con la manera en la que puede ser útil para mejorar la intervención pública (Blasco y Subirats, 2009, p. 48).

En este orden de ideas, diseñar la evaluación de las políticas públicas es una actividad de gran importancia para las administraciones públicas, ya que es un instrumento necesario para la rendición de cuentas a la ciudadanía. Además, proporciona argumentos sólidos para que estas defiendan sus políticas y proyectos (Parkhurst, 2017). La legitimidad de las administraciones públicas está en riesgo sin mecanismos adecuados de rendición de cuentas, ya que estas mantienen su poder y capacidad de acción siempre que sigan siendo legítimas ante la ciudadanía (Blasco y Subirats, 2009, p. 46). En adición, una evaluación adecuada de las

políticas públicas permite procesos de mejora continua, comprendiendo qué acciones han funcionado y cuáles no, lo que justifica los ajustes y las adaptaciones cuando sea necesario hacerlos.

En términos de redistribución y organización del gasto, la evaluación de las políticas públicas también es un elemento fundamental. En general, y teniendo en cuenta que el objetivo de diseñar correctamente una política es el de garantizar la consecución de sus objetivos y metas, la evaluación adquiere un rol protagónico. Una vez se evalúan las políticas públicas, se puede conocer en qué tipo de acciones no se está obteniendo valor en relación con el dinero invertido y si, en consecuencia, puede ser conveniente para la administración pública dirigir el gasto hacia otras iniciativas (Vedung, 2020). Por consiguiente, los resultados satisfactorios que se obtengan de una política pública dependen de metas medibles, alcanzables y realistas en un período determinado, y con un diseño adecuado.

Por otro lado, un aspecto importante para las administraciones públicas al diseñar correctamente la evaluación de sus políticas es la identificación de obstáculos imprevistos y efectos no deseados que la implementación puede traer consigo. Un diseño de la evaluación adecuado y su posterior ejecución permite tomar medidas correctivas antes de que las dificultades sean difíciles de manejar. En este sentido, es importante considerar cómo se definió la situación problemática y los resultados que se obtienen para el beneficio de la sociedad. En esa medida, Rinaudo (2004) deduce que, ante la cuestión que se evalúa en las políticas públicas, el analista debe tener en cuenta que cualquier política pública encubre un cambio social y, más que eso, una teoría del cambio, ya que la relación de causa y efecto que se genera como resultado de la aplicación de la política está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública.

En suma, la evaluación de las políticas públicas contribuye esencialmente a obtener información confiable sobre qué intervenciones funcionan en la solución de problemas de interés general como, por ejemplo, la mitigación de la pobreza, el desempleo y la educación, entre muchos otros (Gertler *et al.*, 2017). Esto hace visible el trabajo y los hallazgos de las administraciones locales y permite proyectar casos de éxito a escala internacional, que eventualmente pueden ser replicados en nuevos contextos. De este modo, la evaluación es un instrumento para mejorar

la gestión pública, orientada a determinar el funcionamiento del conglomerado institucional, sus programas de acción, la consecución de resultados, medir los niveles de eficiencia y la generación de impacto (Solarte, 2002, p. 5).

Con todo, el beneficio más relevante estriba en que un diseño correcto de la evaluación de las políticas garantiza la alineación entre lo que se logra y lo que se pretendía conseguir. De lo contrario, las políticas públicas terminan siendo formulaciones desvinculadas con un impacto real limitado y, en caso de tener alguno sobre la población, disminuyen la potencial repercusión que podrían tener en otros contextos, debido a la falta de evidencia de que efectivamente funcionaron desde el inicio de su implementación (Aedo, 2005; Brady, 2008).

Por lo tanto, la ausencia de evidencia hace que los formuladores se orienten por la intuición y, en consecuencia, será imposible medir el impacto real de las políticas públicas. Uno de los hallazgos más relevantes de este análisis al portafolio de políticas del orden Departamental consiste en que, precisamente, la fase de evaluación es la menos desarrollada por los formuladores, lo cual tiene serias implicaciones en el impacto que cada política pública podría llegar a tener en la población a la cual busca beneficiar.

En el puntaje correspondiente a la fase del diseño de la evaluación, las políticas públicas revisadas obtuvieron una calificación en los niveles insuficiente y básico. Se destaca como hallazgo que, en general, las políticas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia carecen de la consideración de líneas de base como criterio dentro del diseño. Esto implica problemas en el dimensionamiento de los resultados, ya que mientras no se conozca el estado inicial del fenómeno o problema público, se hace imposible saber qué tanto se ha transformado gracias a la intervención de las políticas. Por otro lado, se evidencia una construcción abstracta y ambigua de los objetivos y las metas, en la medida en que carecen de atributos como, por ejemplo, que sean medibles, alcanzables y realistas en un período de tiempo determinado, lo que afecta e impide un diseño adecuado de la evaluación como punto de llegada de la política pública.

El MADPP establece cuatro criterios para el diseño de la evaluación, a saber: estructuración, metodología, tipo de evaluación y aprendizaje. Su aplicación al portafolio de políticas públicas de la Gobernación de



Antioquia permitió identificar patrones y transformaciones en la gestión y el acompañamiento al diseño de mejores instrumentos de planificación estratégica. A continuación, se exponen los cuatro descriptores de los componentes del diseño de la evaluación de las políticas públicas y los hallazgos más relevantes.

## Estructuración

Este criterio evalúa si el diseño de la evaluación de la política pública permite identificar la información y los datos que garanticen su calidad (Wildavsky, 2018). Para ello, se proporciona información que indica cuál es el objetivo de la evaluación, cómo se llevará a cabo y qué se evaluará específicamente. En este paso, es importante definir con claridad los posibles resultados y efectos causales que se esperan de la implementación de la política pública (Vedung, 2020), así como el plan de trabajo para la evaluación. Es preciso indicar claramente la ruta, los insumos y la información que se necesita para su realización, así como el momento en el que deben ser requeridos y recopilados durante la implementación.

En el puntaje general, las políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia obtuvieron una calificación promedio de 1.8 en este criterio. Aunque es el mejor calificado en esta fase del diseño de las políticas, es evidente que es un aspecto que debe fortalecerse. A partir de una correcta estructuración y orientación que fundamente por qué se debe realizar la evaluación, se pueden llevar a buen término la definición de la metodología, el tipo de evaluación y abstraer el aprendizaje obtenido. A este respecto, un 52,5 % de las políticas públicas analizadas se ubica en el nivel insuficiente; 17,5 % en el básico; 25 % en el considerable, y 5 % en óptimo.

Es importante destacar que las políticas públicas que se ubican en los niveles óptimo y considerable en su estructuración, como las de educación ambiental y CTeI, se caracterizan por cumplir con estos dos descriptores:

- *Señalamiento de un objetivo claro para la evaluación de la política pública.* Estas políticas señalan de manera directa y precisa los motivos para realizar el tipo de evaluación que proponen y qué es exactamente lo que se quiere evaluar. Por ejemplo, si efectivamente se transforma el comportamiento, o revisar si se están ejecutando de forma conveniente ciertos dispositivos administrativos.

- *Definición explícita del efecto causal esperado y de los lineamientos sobre su medición.* Estas políticas públicas indican de manera muy explícita cuál es el efecto causal que se espera lograr. De este modo, en los casos en que aplique, es claro que lo que se debe evaluar es si este estado se alcanza o no. Esto es relevante porque orienta la evaluación y evita que se convierta en una revisión general de todos los aspectos de la política pública.

La diferencia fundamental entre las políticas públicas que obtuvieron una calificación en el nivel óptimo y las del nivel considerable radica en que las primeras cuentan con un objetivo claro de medición, el cual con frecuencia está acompañado por objetivos y metas medibles para la totalidad de la política pública. En las segundas, en cambio, si bien tienen una estructuración de la evaluación, esta no se corresponde con el nivel de ambigüedad de los objetivos y las metas que se definieron en su etapa inicial. Un ejemplo de buena práctica es la política pública de educación ambiental, la cual incluye un sistema de indicadores en el que se presentan las fórmulas a seguir por cada uno de los objetivos de seguimiento, lo que permite orientar de forma adecuada el diseño de la evaluación.

Por otro lado, las políticas públicas que obtuvieron una calificación en el nivel básico mencionan a un actor que eventualmente (en un momento posterior al inicio de la implementación) tendrá entre sus funciones la realización de las actividades de diseño y ejecución de la evaluación, de forma medianamente detallada. En cuanto a las políticas en el rango insuficiente, se identifican dos tipos de prácticas: la mención parcial del actor que estará a cargo de la evaluación, de una manera general y poco detallada, o la omisión total de esta etapa.

## Tipo de evaluación

Este criterio evalúa si el diseño de la política pública indica efectivamente un tipo específico de evaluación. Esto es muy relevante porque lo que se evalúa es un aspecto concreto de la política pública. Por tal razón, se debe elegir un tipo de evaluación que sea compatible con el objeto a evaluar, el momento del diseño o implementación en el que se aplicará y el tipo de resultados que se esperan obtener. Al tener claridad sobre el tipo de evaluación que se efectuará, es posible determinar, por un lado, la valoración del mérito, los resultados o el impacto de la política pública y, por otro lado, la capacidad del equipo técnico para llevar a cabo el tipo

de evaluación definida, en términos de costo-eficiencia (Rojas y Montoya, 2022, p. 235).

En este sentido, el tipo de evaluación seleccionada define los términos de referencia para la ejecución de la evaluación. Desde la lógica del MADPP, los tipos de evaluación pueden organizarse en tres categorías: *por mérito*, *por evaluador* y *por momento* (Vedung, 2013, 2020). Asimismo, existen modelos que combinan distintas tipologías con el fin de evaluar los criterios de intervención que se requieran, a saber: *de resultados* –interna/durante–; *de impacto* –externa/posterior– y *de costo-eficiencia* –interna/durante– (Rojas y Montoya, 2022, p. 219).<sup>12</sup> De este modo, la existencia de esta elección y su coherencia con los objetivos, las metas y los instrumentos de intervención generales de la política es lo que se evalúa propiamente en este criterio.

Las políticas públicas de la Gobernación de Antioquia tienen un puntaje general de 1.6 en el criterio correspondiente al tipo de evaluación, con un 60 % de las políticas del portafolio en el nivel insuficiente; 20 % en el básico, y 20 % en considerable. En esa medida, se destaca que las políticas públicas que se ubican en este último nivel cumplen con los siguientes descriptores:

- *Señalamiento específico del tipo de evaluación.* Estas políticas públicas dan un indicio de cuál es el tipo de evaluación que se les aplicará. Además, presentan implícitamente el diseño de la evaluación.
- *Asociación clara entre los objetivos de la política pública y el tipo de evaluación seleccionada.* Estas políticas públicas indican tácitamente por qué este tipo de evaluación es coherente con sus objetivos y metas. En consecuencia, en la mayoría de los casos estos se encuentran debidamente estructurados, vinculados a elementos de la evaluación. En este sentido, si los objetivos y las metas son medibles y claros, la evaluación de la política es viable.

Las políticas públicas en el nivel considerable (atención ciudadana, gestión del riesgo de desastres, salud mental, infancia y adolescencia, economía social y solidaria, educación ambiental, y envejecimiento) coin-

---

<sup>12</sup> Como ya se ha mencionado en otros capítulos del libro, el lector interesado en profundizar sobre los criterios y descriptores del MADPP puede consultar y descargar la publicación anterior en el repositorio de la Editorial EAFIT. Con respecto a la clasificación de los tipos y los modelos de evaluación, véase la tabla 8.1 y la tabla 8.2 en el capítulo “Diseño de la evaluación de las políticas públicas” (Rojas y Montoya, 2022, pp. 218-219).

ciden en que, si bien señalan específicamente el tipo de evaluación, no tienen tan bien estructurados sus objetivos, de modo que la conexión aún no es lo suficientemente clara para llegar al nivel óptimo. En cuanto a las políticas del portafolio en el nivel insuficiente, se evidencia la ausencia de parámetros para la recolección de información. Por último, en el caso de las del nivel básico, se evidencian mecanismos de evaluación con uso de información de carácter cualitativo, poco medibles y cuantificables.

## Metodología de la evaluación

Este criterio evalúa si se define efectivamente una metodología para el tipo de evaluación propuesta. Para ello, se revisa si se elige un modelo cualitativo, cuantitativo o mixto (Vedung, 2020), así como las técnicas correspondientes (experimentos, entrevistas, casos de estudio, series de tiempo, análisis econométrico, entre otras). Además, este parámetro constata si se enumeran los requerimientos que las técnicas –o la técnica elegida– implican en términos de implementación, disponibilidad de indicadores y equipo de gestión de la información y cómo esto puede operativizarse en la política pública. En este punto, es necesario retomar los objetivos y las metas definidos en la formulación inicial de la política pública, con el propósito de relacionar los indicadores construidos y las variables que se utilizarán en la evaluación.

Las políticas públicas analizadas en el portafolio de la Gobernación de Antioquia obtuvieron un puntaje general de 1.6 en el criterio correspondiente a la metodología de la evaluación, con un 65 % en el nivel insuficiente; 17,5 % en el básico; 10 % en considerable, y 7,5 % en óptimo. Se resalta que las políticas públicas que se ubican en los niveles considerable y óptimo se caracterizan por cumplir con los siguientes descriptores:

- *Definición específica de una metodología y de las técnicas a utilizar.* Estas políticas públicas definen específicamente qué técnicas emplearán, relativas a la implementación y los indicadores. Esto lo hacen de forma explícita y concisa, señalando además el motivo para su elección.
- *Descripción de recursos específicos que han de ser requeridos para la ejecución de la evaluación.* Un problema frecuente es que suelen indicarse metodologías y técnicas que si bien son valiosas y rigurosas, los equipos encargados de la evaluación no tienen la capacidad de implementarlas. Las políticas públicas que evitan este inconveniente señalan de antemano

qué recursos son necesarios y su disponibilidad, así como el capital humano que requieren, y recurren a sus respectivos observatorios.

Las políticas en el nivel óptimo (mujeres; familia; derechos humanos) se caracterizan por guardar una mayor coherencia entre la metodología elegida y los objetivos y las metas de la política pública. Por su parte, las que se sitúan en el rango considerable (infancia y adolescencia; CTeI; educación ambiental; economía social y solidaria), si bien estas presentan un esbozo de la metodología, no es evidente dicha articulación.

Con respecto a las políticas públicas que se ubican en el nivel básico, estas se caracterizan por presentar formatos generales de evaluación en los que no se especifican los lineamientos correspondientes a la metodología empleada. Por último, las políticas en el nivel insuficiente no hacen ninguna mención a la metodología de la evaluación.

## Retroalimentación y aprendizaje

Este criterio revisa la incorporación adecuada de instancias de aprendizaje y retroalimentación en el diseño de la evaluación de la política pública. En primer lugar, se busca verificar que existan mecanismos para mejorar la política pública y realizar variaciones a tiempo frente a los obstáculos que se identifican durante la ejecución de la política pública. En segundo lugar, se constata que sí existan formas de conservar y vincular el conocimiento que se adquiere en la implementación de las políticas (Bennett, 2008; Parkhurst, 2017).

Por lo anterior, ambos pasos son indispensables para hacer los ajustes requeridos durante la intervención del problema público e incorporar los respectivos aprendizajes. La información obtenida en esta fase es de enorme utilidad para los tomadores de decisiones, en la medida en que “la razón de ser de la evaluación es la utilización de sus hallazgos” (Briones, 1991, p. 15), en aras de promover procesos de mejora continua en las administraciones públicas.

En la calificación de este criterio con la rúbrica del MADPP a las políticas públicas vigentes del portafolio de la Gobernación de Antioquia, estas obtuvieron un puntaje promedio de 1.45, que es el de menor calificación en la fase correspondiente al diseño de la evaluación. Un 70 % se ubica en el nivel insuficiente; 17,5 % en el básico; 10 % en el considerable, y 2,5 % en el óptimo.

Las políticas públicas del portafolio que se sitúan en los niveles óptimo y considerable se caracterizan por cumplir con los siguientes descriptores:

- *Definición de al menos un mecanismo específico de retroalimentación de las políticas públicas.* Esta definición es concreta y clara, de modo que es fácil comprender cómo se utiliza la información resultante de los procesos de adaptación de la política pública. A grandes rasgos, estas políticas toman el formato de un comité especializado o de un contratista con dedicación exclusiva a las tareas de evaluación.
- *Descripción de un mecanismo de vinculación de aprendizajes.* Considera un mecanismo de sistematización de aprendizajes que emerjan durante la implementación. Con esto se consigue no solo identificar las lecciones aprendidas, sino también exponer cuál es la ruta para conservarlas en el tiempo. En este sentido, se trata de un requerimiento periódico que se le realizará al agente encargado de la evaluación.

De acuerdo con estos descriptores, la única política pública que está en el nivel óptimo (infancia y adolescencia) cuenta con instrumentos completos de retroalimentación y aprendizaje. Por ejemplo, el artículo 10 de su Ordenanza expresa: “El proceso de evaluación brinda luces no solo para conocer la efectividad de las intervenciones de política, sino que posibilita el ajuste, corrección y redirección de acciones frente a los problemas tratados” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2023d, p. 52). En cambio, las políticas en el nivel considerable (economía social y solidaria, crecimiento verde, educación ambiental, y participación ciudadana) no cuentan con una definición robusta de estos instrumentos.

En cuanto a las políticas del portafolio que obtuvieron una calificación en el nivel básico, estas solo hacen una mención superficial de la relevancia de la evaluación, sin profundizar en la importancia de la retroalimentación y el aprendizaje durante la implementación de la política pública. Finalmente, las que se sitúan en el nivel insuficiente no hacen ninguna mención al respecto.

## Análisis general

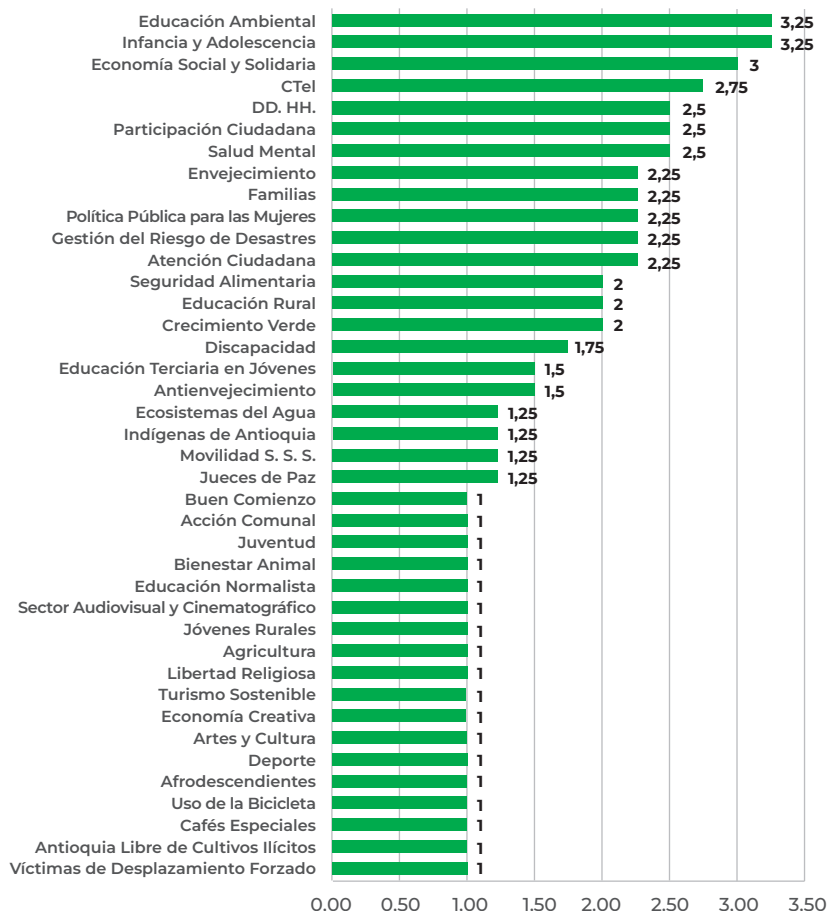
La dimensión de la evaluación de las políticas públicas es una de las fases que requiere ser fortalecida en el ciclo del diseño y la formulación de las políticas en las administraciones locales. En efecto, este es uno de los criterios con menor calificación en la rúbrica del MADPP, debido a la

ausencia de esta fase del ciclo en los documentos de soporte de las políticas del portafolio de la Gobernación de Antioquia. Esto se respalda con la evidencia de los promedios de las calificaciones obtenidas: un 62,5 % de las políticas evaluadas se ubica en el nivel insuficiente; 30 % en el básico, y 7,5 % en considerable.

En los resultados generales, las políticas públicas de infancia y adolescencia, educación ambiental, y economía social y solidaria se destacan por su estructuración de la evaluación, respaldándola con objetivos y metas alcanzables y medibles en un período específico de tiempo. Es importante anotar que, en la mayoría de los casos, la calificación no fue satisfactoria por una mención deficiente del componente de la evaluación, sino porque es una dimensión que se omite o se menciona de manera superficial en el diseño de la política pública. Y, cuando se hace alusión a ella, suele estar relegada a un actor externo que ha de gestionarla después, sin contar con lineamientos claros desde el diseño de la evaluación.

En el gráfico 4.7 se puede observar la distribución general de los puntajes obtenidos por las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia en la fase correspondiente al diseño de la evaluación.

**Gráfico 4.7 Promedio de la fase del diseño de la evaluación por política pública**



Fuente: Elaboración propia.

## Buenas prácticas en el diseño de la evaluación de políticas públicas

La construcción de indicadores para el diseño de la evaluación de las políticas públicas es la brújula para la toma de decisiones informadas, dado que permite rastrear el progreso que se está obteniendo. En las buenas prácticas que se han fomentado en la Gobernación de Antioquia para el diseño de la evaluación de las políticas, se encuentra la inclusión detallada de indicadores que deben satisfacer los objetivos específicos de seguimiento y evaluación.



Esto puede verse claramente en el caso de la política de educación ambiental, y es un ejemplo valioso en la medida en que permite identificar la manera como se evaluarán puntos específicos de la política pública, así como delimitar la forma en la que cada uno de ellos se conecta con los objetivos trazados. A este respecto, en el capítulo correspondiente a las “Fuentes de información en la etapa de evaluación y seguimiento”, el documento técnico de esta política pública declara:

**Toda experiencia de educación ambiental en el Departamento debe ser sistematizada, lo cual da cuenta del proceso realizado, de las fortalezas y debilidades de cada experiencia en particular, contribuyendo a que éstos puedan ser divulgados, analizados y mejorados. Los procesos de sistematización se orientan a registrar sistemáticamente la experiencia y sus resultados, desde los niveles administrativos, operativos/técnicos y financieros, definiendo el impacto que sobre el territorio, ha tenido la implementación de la presente PPEAA [Política Pública de Educación Ambiental] (CIDEA, 2017, p. 103).**

En adición, en la “Matriz de Indicadores Generales del eje articulador 1. Formación e investigación”, se presenta este objetivo: “Posicionar la educación ambiental en los ámbitos de educación formal, informal y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, con el fin de fomentar el reconocimiento y [la] apropiación del territorio y el mejoramiento de la calidad de los procesos educativo-ambientales” (CIDEA, 2017, p. 104). Para tal fin, se contempla una línea de acción de “Inclusión de la educación ambiental en los procesos de formación y acción de la Fuerza Pública”. En este caso, el indicador corresponde a “Fortalecer el carácter pedagógico del comparendo ambiental”, y su medición se efectúa mediante una fórmula que resta el número de comparendos ambientales en el período actual con los del período inmediatamente anterior. Estos datos los proporciona la autoridad competente, y con base en dicha información se corroboran los efectos de esta política en el tiempo.

Otra práctica destacada es la inclusión de instancias de retroalimentación y aprendizaje, lo cual se refleja en la política de infancia y adolescencia que establece desde el inicio que su diseño de evaluación atiende a una revisión continua para tomar correctivos. Así mismo, la política de economía social y solidaria, debido a su temática, cuenta con diferentes

instancias que le permiten acumular conocimiento. En este caso, el actor encargado de la evaluación está obligado a entregar informes periódicos sobre el impacto de este sector en la economía.

Finalmente, en muchas de las políticas analizadas en el portafolio de la Gobernación de Antioquia, se observa la inclusión de instancias institucionales que se encargan de las acciones de retroalimentación continua respecto a la ejecución de la política pública. En este sentido, es importante fortalecer estas instancias de control, de modo que se pueda garantizar un flujo de información constante.

La emisión de informes periódicos para dar respuestas a estas instancias de control no solo permite identificar los riesgos asociados al incumplimiento de la respectiva política pública, sino que también fomentan –y naturalizan– una cultura de gestión de la información. Esto fortalece los procesos internos y la calidad de los datos, lo cual redundará en un mayor compromiso de las dependencias responsables y en un mejor desempeño de la evaluación de las políticas públicas.

### Oportunidades de mejora en el diseño de la evaluación de políticas públicas

El análisis de la fase de evaluación muestra la necesidad de incluir un apartado específico dentro de la formulación de las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia, donde se le dé respuesta a preguntas que consideramos esenciales para reforzar esta dimensión cardinal del diseño de las políticas:

- ¿Cuál es el objetivo de la evaluación que se llevará a cabo?
- ¿Cuál es la metodología más adecuada para el tipo de política a diseñar?
- ¿Cuál es el tipo de evaluación a realizar y las técnicas concretas que se utilizarán para materializar la evaluación?
- ¿Cuáles son las estrategias de retroalimentación y aprendizaje que se emplearán?
- ¿Quién es el actor responsable del diseño de la evaluación?

Además, en dicho apartado es importante indicar de manera concreta cuáles son las estrategias de retroalimentación y aprendizaje que se utilizarán, así como señalar con precisión qué actor será el responsable de esta tarea.

Por último, es oportuno anotar que la mayoría de las políticas públicas del portafolio de la Gobernación de Antioquia proponen mediciones de

corte cualitativo, lo que en sí mismo no es problemático; sin embargo, un enfoque mixto constituiría una alternativa para considerar, pues complementar un diseño cualitativo con uno cuantitativo permite evidenciar el cumplimiento de acciones específicas en pos de los objetivos y las metas medibles y alcanzables, los cuales a su vez deben estar relacionados con los indicadores propuestos.

Por su parte, estos indicadores deben responder no solo a los intereses del plan de desarrollo de la administración de turno, sino alinearse con el efecto que se espera alcanzar con la intervención de la política pública. Finalmente, como oportunidad de mejora en el diseño de la evaluación de las políticas, se recomienda que tanto los objetivos y las metas definidos, así como el seguimiento de estos, mantengan una misma lógica. Esto facilita la obtención de resultados que midan si realmente el impacto de la política pública fue el esperado desde su punto de partida.



## Referencias

- Aedo, C. (2005). *Evaluación del impacto*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/3Lun3Y9>.
- Agudelo, L. F. y Garay, N. (2022). La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 119-149). Universidad EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Agudelo, L. F. y Olaya, A. (2019). Estructurar, priorizar y establecer la causalidad del problema público de la desigualdad de género. En L. Álvarez Ossa, L. Gallego, A. Olaya y S. Leyva (Eds.), *Análisis para las políticas públicas. La búsqueda de la igualdad de género en Medellín* (pp. 110-141). Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). Miguel Ángel Porrúa.
- Andersen, H. (2012). Mechanisms: what are they evidence for in evidence-based medicine? *Journal of Evaluation in Clinical Practice*, 18(5), 992-999. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2753.2012.01906.x>.
- Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum*, 1(1), 95-111. <https://goo.su/STcn>.
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2006, mayo 30). *Ordenanza No. 06*. “Por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el departamento de Antioquia”. <https://goo.su/pXf4ry9>.
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2013, diciembre 2). *Ordenanza No. 60*. “Por la cual se actualiza y adopta la política pública departamental de

*juventud en el departamento de Antioquia*". <https://goo.su/UI26iC5>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2017a, octubre 2). *Ordenanza Nro. 39. "Por la cual se implementa la Política Pública «Antioquia libre de cultivos ilícitos» en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*". Gaceta Departamental N.º 21.420. (pp. 37-43). <https://goo.su/y5VA>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2017b, diciembre 13). *Ordenanza Nro. 68. "Por la cual se adopta la política pública de economía social y solidaria para Antioquia"*. Gaceta Departamental N.º 21.500 (pp. 29-35). <https://goo.su/NpTyG>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2018a, agosto 15). *Ordenanza Nro. 17. "Por medio de la cual se adopta la política pública de atención a la ciudadanía para el departamento de Antioquia y se toman otras decisiones"*. Gaceta Departamental N.º 21.749 (pp. 24-38). <https://goo.su/UauzpUE>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2018b, agosto 15). *Ordenanza Nro. 18. "Por medio de la cual se crea la política pública para promover el uso de la bicicleta en el Departamento de Antioquia y se toman otras disposiciones"*. Gaceta Departamental N.º 21.749 (pp. 39-51). <https://goo.su/UauzpUE>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2019a, mayo 15). *Ordenanza Nro. 09. "Por la cual se adopta la política pública de movilidad saludable, segura y sostenible en el departamento de Antioquia"*. Gaceta Departamental N.º 22.132 (pp. 44-56). <https://goo.su/jqsa4r>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2019b, mayo 29). *Ordenanza Nro. 12. "Por la cual se adopta la política pública integral de derechos humanos de Antioquia 2019-2034, y se crean mecanismos para su implementación"*. Gaceta Departamental N.º 22.159 (pp. 25-43). <https://goo.su/YRtPqP>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2019c, septiembre 27). *Ordenanza Nro. 33. "Por medio de la cual se establece la política pública de jóvenes rurales del departamento de Antioquia"*. Gaceta Departamental N.º 22.352 (pp. 45-51). <https://goo.su/O0qn>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2019d, diciembre 30). *Ordenanza Nro. 46. "Por medio de la cual se adopta la política pública de gestión del*

*riesgo de desastres de Antioquia –Antioquia resiliente–, se modifica la organización del sistema departamental de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones”. Gaceta Departamental N.º 22.481 (pp. 3-35). <https://goo.su/hM15>.*

Asamblea Departamental de Antioquia. (2019e, diciembre 30). *Ordenanza Nro. 47. “Por medio de la cual se adopta la política pública para el apoyo y fortalecimiento a las familias de Antioquia”*. Gaceta Departamental N.º 22.481 (pp. 33-68). <https://goo.su/hM15>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2022a, diciembre 28). *Ordenanza Nro. 42. “Por medio del cual se adopta la política pública indígena de Antioquia”*. Gaceta Departamental N.º 23.849 (pp. 8-21). <https://goo.su/Dit23>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2022b, diciembre 30). *Ordenanza No. 41. “Por medio de la cual se adopta la política pública departamental de salud mental y prevención de las adicciones 2022-2040”*. Gaceta Departamental N.º 23.865 (pp. 27-53). <https://goo.su/L7unpfg>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2023a, marzo 14). *Ordenanza Nro. 02. “Por medio de la cual se adopta la política pública de turismo sostenible para el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”*. Gaceta Departamental N.º 23.963 (pp. 3-126). <https://goo.su/iZAE5FS>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2023b). *Proyecto de Ordenanza. “Por medio de la cual se adopta la política pública de educación rural del departamento de Antioquia”*. <https://goo.su/Xtv6rig>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2023c, agosto 15). *Ordenanza Nro. 17. “Por medio de la cual se adopta la política pública de educación rural del departamento de Antioquia”*. Gaceta Departamental N.º 24.135 (pp. 37-51). <https://goo.su/U0OHEm>.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2023d, septiembre 14). *Ordenanza Nro. 18. “Por medio de la cual se derogan las Ordenanzas 27 de 2003 y 25 de 2009 y se adopta la política pública de infancia y adolescencia del departamento de Antioquia”*. Gaceta Departamental N.º 24.170 (pp. 43-57). <https://goo.su/iYqO>.

- Asamblea Departamental de Antioquia. (2023e, octubre 5). *Ordenanza Nro. 23. "Por la cual se adopta la política pública de crecimiento verde de Antioquia 2023-2040"*. Gaceta Departamental N.º 24.135 (pp. 39-55). <https://goo.su/HaIV>.
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2023f, noviembre 1). *Ordenanza Nro. 25. "Adoptar la política pública departamental de participación ciudadana y democrática, y crear el sistema departamental de participación ciudadana"*. <https://goo.su/DJ3l>.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. MIT Press.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (D. García-Junco Machado, Trad.). Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Versión digital: <https://goo.su/0fkoh>].
- Barrientos, A., & Villa, J. (2015). Evaluating Antipoverty Transfer Programmes in Latin America and Sub-Saharan Africa. Better Policies? Better Politics? *Journal of Globalization and Development*, 6(1), 147-179. <https://doi.org/10.1515/jgd-2014-0006>.
- Bennett, A. (2008). Process Tracing: a Bayesian Perspective. En J. M. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Methodology* (pp. 702-721). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0030>.
- Benson, D., Jordan, A. J., Rayner, T., & Turnpenny, J. R. (2015). The tools of policy formulation: an introduction. En A. J. Jordan & J. R. Turnpenny (Eds.), *The Tools of Policy Formulation. Actors, Capacities, Venues and Effects* (pp. 3-29). Edward Elgar Publishing.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151-188. <https://goo.su/HUII>.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.
- Blasco, J. y Subirats, J. (2009). Consideraciones generales sobre la eva-

- luación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales. *Documentación Social*, (154), 39-58. <https://goo.su/N0E0>.
- Bovens, M., & Hart, P. T. (2005). *Understanding Policy Fiascoes*. Routledge.
- Brady, H. E. (2008). Causation and Explanation in Social Science. En R. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 1054-1107). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199604456.013.0049>.
- Briones, G (1991). *Evaluación de programas sociales*. Trillas. [Versión digital: <https://goo.su/EWHxVLF>].
- Canto Sáenz, R. (2000). Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 231-256. <https://bit.ly/3LfxrJZ>.
- Cartwright, N. (2017). *Single Case Causes: What is Evidence and Why*. Centre for Humanities Engaging Science and Society. <https://goo.su/vqSDTZ>.
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *CS*, (23), 157-180. <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>.
- 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.
- Coletti, P. (2013). *Evidence for Public Policy Design. How to Learn from Best Practice*. Springer.
- Comité Interinstitucional de Educación Ambiental de Antioquia [CIDEA]. (2017). *Política Pública de Educación Ambiental de Antioquia*. “Construcción participativa de una cultura ambiental, ética y sostenible”. Universidad Pontificia Bolivariana. [Versión digital: <https://goo.su/awsGFoQ>].
- Congreso de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. [Última actualización: octubre 20, 2023]. Diario Oficial No. 52.535. <https://goo.su/8qirUT5>.



- Considine, M. (2005). *Making Public Policy. Institutions, Actors, Strategies*. Polity.
- Corzo Castro, D. F. y Román Ariza, G. (2014). Análisis de las problemáticas de la implementación de políticas públicas en Colombia: sector salud. *Temas Socio-Jurídicos*, 33(67), 47-69. <https://doi.org/10.29375/01208578.2101>.
- De la Torre, D. (2014). Fallos del mercado y regulación económica en los servicios públicos domiciliarios. Aproximaciones a una disciplina poco entendida por los juristas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (12), 45-62. <https://goo.su/tcpAui>.
- Deaton, A., & Cartwright, N. (2018). Understanding and Misunderstanding Randomized Controlled Trials. *Social Science & Medicine*, 210, 2-21. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.12.005>.
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis. An introduction* (4.<sup>a</sup> ed.). Pearson Prentice Hall.
- Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis. An Integrated Approach* (6.<sup>a</sup> ed.). Routledge.
- Elmore, R. F. (2013). Organizational models of social program implementation. En M. Hill (Ed.), *Policy Process. A Reader* (2.<sup>a</sup> ed., pp. 241-270). <https://doi.org/10.4324/9781315847290>.
- Garay, N., Agudelo, L. y Roldán-Restrepo, D. (2022). El diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 91-116). Universidad EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. y Vermeersch, C. M. J. (2017). Inferencia causal y contrafactual. En *La evaluación de impacto en la práctica* (2.<sup>a</sup> ed., pp. 53-69). Banco Mundial. <https://bit.ly/3GDPBUD>.
- Gobernación de Antioquia (2019). *Contexto descriptivo. Política Pública de Derechos Humanos*. [Documento interno]. Observatorio de Políticas Públicas de Antioquia.

- Gobernación de Antioquia. (2020, noviembre 5). *Decreto Nro. 2020070002567*. “Por el cual se determina la estructura administrativa de la administración departamental, se definen las funciones de sus organismos y dependencias y se dictan otras disposiciones”. Gaceta Departamental N.º 22.772 (pp. 3-144). <https://goo.su/tpSmct>.
- Gobernación de Antioquia. (2022a). *Procedimiento de Seguimiento de Políticas Públicas*. Código PR-M1-P6-012.
- Gobernación de Antioquia (2022b). *Plan Departamental de Atención a la Ciudadanía 2022-2027*. Comité Departamental de Atención a la Ciudadanía. <https://goo.su/9Lb3FCU>.
- Gobernación de Antioquia (2023). *Procedimiento de Formulación de Políticas Públicas*. Código PR-M1-P6-017.
- González, E. y Velázquez, F. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. <https://bit.ly/3iGIGzS>.
- Heller Sahlgren G. (2019). *Causal Inference in Social Policy Evidence from Education, Health, and Immigration*. [Tesis Doctoral, London School of Economics and Political Science]. <https://etheses.lse.ac.uk/4000/>.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Sage. [Versión digital: <https://goo.su/G89mRL>].
- Hoppe, R. (2018). Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems. *Public Policy and Administration*, 33(4), 384-408. <https://doi.org/10.1177/0952076717709338>.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Routledge.
- Klijn, E-H. (2008). Policy and Implementation Networks: Managing Complex Interactions. En S. Cropper, C. Huxham, M. Ebers & P. Smith Ring (Eds.), *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations* (pp. 118-146). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199282944.003.0005>.
- Kraft, M. E., & Scott, R. (Eds.) (2012). *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*. Sage.

- Leyva, S. y Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Linder, S., & Peters, G. (1987). A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459-475. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x>.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Makinde, T. (2005). Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience. *Journal of Social Sciences*, 11(1), 63-69. <https://doi.org/10.1080/09718923.2005.11892495>.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. <https://goo.su/OBBD>.
- Ministerio de Educación Nacional. (2022). *Deserción escolar en Colombia: análisis, determinantes y política de acogida, bienestar y permanencia*. Nota técnica. <https://goo.su/gOzzk>.
- Mintrom, M. (2012). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford University Press.
- Montecinos Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20(33), 323-335. <https://www.redalyc.org/pdf/205/20503314.pdf>.
- Mumper, M. (2003). Does policy design matter? Comparing universal and targeted approaches to encouraging college participation. *Educational Policy*, 17(1), 38-59. <https://doi.org/10.1177/0895904802239285>.
- O'Toole, J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>.
- OECD. (2019, septiembre). *Raising the bar: Better policies for better lives*. <https://goo.su/RnOpk4>.
- OECD. (2022). *Guidelines for citizen participation processes*. <https://goo.su/6SUMBq>.

- Olaya, A. y Gallego, L. (2022). La definición y estructuración del problema público. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 41-65). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Ordóñez-Matamoros, G. (Dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Aguilar, Trad.). Flacso México. <https://goo.su/CDeMN>.
- Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, G. (2014). Implementation structures as institutions. *Public Policy and Administration*, 29(2), 131-144. <https://doi.org/10.1177/0952076713517733>.
- Piachaud, D. (2015). The Future of Social Policy—Changing the Paradigm. *Asia & The Pacific Policy Studies*, 2(1), 1-7. <https://doi.org/10.1002/app5.69>.
- Radaelli, C. M. (2009). Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1145-1164. <https://doi.org/10.1080/13501760903332647>.
- Ravallion, M. (2018). *Should the Randomistas (Continue to) Rule?* CGD Working Paper 27554. National Bureau of Economic Research. <http://doi.org/10.3386/w27554>.
- Restrepo-Medina, M. A. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388. <https://goo.su/OSCzb>.
- Rinaudo, U. M. (2004). *Evaluación del accionar institucional*. Universidad Piloto de Colombia.

- Rojas, D. P. y Echavarría, A. (2022). El diseño del seguimiento de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 183-209). Universidad EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Rojas, D. P. y Montoya, J. D. (2022). Diseño de la evaluación de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 211-240). Universidad EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Salamon, L. M. (Ed.) (2002). *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529. <https://doi.org/10.2307/2131904>.
- Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, y Asociación de Cabildos Indígenas y Autoridades Tradicionales de Antioquia [OIA]. (2022). *Documento Técnico: bases para la construcción participativa de la Política Pública Indígena del Departamento de Antioquia*. Gobernación de Antioquia.
- Secretaría Seccional de Salud y Protección Social. (2022). *Documento técnico. Política pública departamental de salud mental y prevención de las adicciones 2022-2040*. Gobernación de Antioquia.
- Silva Jaramillo, S. (2016). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), 66-83. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4>.
- Solarte Pazos, L. (2002). La evaluación de programas sociales en el Estado liberal. Ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, octubre 8-11. <https://goo.su/0gVCCp>.
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta sanitaria*, 15(3), 259-264. [https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(01\)71557-9](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(01)71557-9).

- Tabares, J. y Leyva, S. (2011). Los observatorios como herramientas de gobierno en las políticas públicas: Descripción de sus orígenes, dinámicas y problemáticas. En A. Eslava *et al.*, *La investigación de las políticas públicas: contribuciones desde la academia* (pp. 181-207). Universidad Nacional de Colombia. [Versión digital: <https://goo.su/vTeVQcr>].
- Vedung, E. (2013). Six models of evaluation. En E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 387-400). Routledge. [Versión digital: <https://goo.su/L7jmjj4>].
- Vedung, E. (2020). Policy Evaluation. En D. Berg-Schlosser, B. Badie & L. Morlino (Eds.), *The Sage Handbook of Political Science* (pp. 1080-1104). Sage.
- Wagner, T., & Morris, L. (2018). Improving comprehension of public policy design using social constructions of target populations theory. *Journal of Public Affairs Education*, 24(2), 195-215. <https://doi.org/10.1080/15236803.2018.1429813>.
- Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197. <https://doi.org/10.17763/haer.47.2.v870r1v16786270x>.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis. Concepts and Practice* (5.<sup>a</sup> ed.). Pearson Prentice Hall.
- Weimer, D., & Vining, A. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (6.<sup>a</sup> ed.). Pearson Prentice Hall.
- Wotela, K. (2017). A proposed monitoring and evaluation curriculum based on a model that institutionalizes monitoring and evaluation. *African Evaluation Journal*, 5(1), 1-8. <https://doi.org/10.4102/aej.v5i1.186>.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. A. (2017). *The Public Policy Primer. Managing the Policy Process* (2.<sup>a</sup> ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315624754>.

# Capítulo 5



## **Las rúbricas del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP 1.0)**

En este capítulo final se resume la metodología MADPP 1.0, la cual fue desarrollada para evaluar la calidad del diseño de las políticas de manera individual. Los lectores que quieran conocer el modelo en profundidad, pueden consultar el libro anterior editado por Santiago Leyva y Andrés Olaya (2022). De igual modo, quienes tengan interés en estar al tanto de la evolución del MADPP 2.0, orientado al análisis y a la gestión del portafolio de políticas, deben remitirse a los capítulos 2 y 3 de esta segunda publicación, en los que se explica la transformación del modelo original.

El diseño de las políticas públicas surgió en la década de 1980 en Estados Unidos, y marcó un cambio de enfoque hacia la creación de soluciones efectivas para los problemas públicos. Anteriormente, la atención se centraba en analizar la toma de decisiones y la implementación, pero no en proporcionar un mejor entendimiento de la relación entre los problemas públicos y los instrumentos de política. Como lo señaló John S. Dryzek (1983) en su texto seminal sobre el diseño de las políticas públicas, en su formulación es importante evitar “arrojar monedas a los botes de basura”.

Esto implica que, dada la mayor complejidad del contexto, por las transformaciones sociales y sus problemáticas concomitantes, es necesario diseñar las políticas para evitar desperdiciar recursos en instrumentos poco prometedores. Después de cuatro décadas, esta perspectiva se ha consolidado hasta convertirse en el enfoque dominante en este campo de investigación y desarrollo, a tal punto que Guy Peters afirma que “el diseño de políticas públicas debería ser el enfoque principal del análisis de políticas” (2019, p. 1).

Las primeras versiones del diseño de políticas introdujeron un *toolkit* de instrumentos que amplió las opciones de diseño más allá de la provisión de servicios por la administración pública (Linder & Peters, 1984). Esta “caja de herramientas” ayudó a entender que, a la par, existen otros



instrumentos en el marco de la nueva gestión pública y la economía institucional, como la regulación, los subsidios, la formación de mercados y la contratación. Estos “instrumentos de gobernanza”, que popularizó Lester Salamon (2002), permiten comprender que una política pública debe diseñarse considerando múltiples alternativas de solución.

## El arte de diseñar políticas públicas

Un diseño adecuado de las políticas públicas les permite a las administraciones realizar intervenciones efectivas y eficientes, sin limitarse a expandir las burocracias (Salamon, 2002; Howlett, 2019). El objetivo es solucionar un problema público, entendiendo la relación entre sus causas y los instrumentos utilizados para resolverlo. De este modo, el diseño adecuado adquiere un papel protagónico, ya que al estructurar las políticas públicas es posible tener una idea clara de qué instrumentos se espera que tengan más impacto a un menor costo (Vedung, 2020). En otras palabras, la solución no será singular ni exclusiva, sino la mejor alternativa elegida entre muchas opciones posibles.

Además de descartar alternativas menos favorables, el diseño adecuado de las políticas públicas garantiza la alineación entre el problema público y los objetivos, las metas, los instrumentos, los presupuestos y el plan de implementación. Sin un diseño apropiado, todos estos elementos pueden terminar siendo componentes desvinculados —e, incluso, incompatibles entre sí— con un impacto real limitado (Leyva *et al.*, 2022).

## El diseño de las políticas en el contexto político

El diseño de las políticas no solo mejora los aspectos técnicos; también hace que la política pública resultante sea más viable en términos políticos y más legítima frente a la ciudadanía. Esto se debe a que este concepto ha ampliado su alcance para considerar a los actores políticos y los legados históricos, reconociendo que el diseño opera dentro de sistemas políticos con intereses específicos (Howlett, 2017; Howlett y Mukherjee, 2017).

En esa medida, las posibilidades de diseño y rediseño de la política no son ilimitadas, ya que el formulador de políticas opera en un contexto específico en el que existen preferencias (de actores con poder) hacia

soluciones puntuales. Por ende, la tarea del diseñador implica tener en cuenta –por medio de mapas de actores y de instrumentos de participación– estas posiciones mayoritarias, minoritarias y potencialmente riesgosas para la política pública, de tal modo que la estructuración del problema público y las alternativas de diseño sugeridas sean compatibles con esas realidades políticas.

Por otro lado, el diseñador de políticas no opera sobre un tablero en blanco, sino que debe tener en cuenta los legados y las restricciones de las reformas e instituciones existentes (Howlett y Mukherjee, 2017). Estos legados, conocidos como el régimen de políticas, pueden limitar las posibilidades de diseño y rediseño de la política (Howlett & Mukherjee, 2018). En esa medida, como lo señalan Leyva, Olaya y Ariztizábal (2022): “El problema del diseñador, además de explorar las soluciones (instrumentos), consiste en analizar qué se debe mantener y qué se puede transformar [de esa herencia institucional del pasado]” (p. 26).

En adición, el diseño de las políticas busca puntos de encuentro entre racionalidades opuestas (por ejemplo, lo técnico frente a lo político) y velocidades del cambio (verbigracia, la ilusión por el cambio rápido y las restricciones pragmáticas, que llevan a transformaciones posibles). Este es un equilibrio complejo que queda plasmado en los textos de las políticas públicas. Por consiguiente, su diseño también conlleva la construcción de narrativas y la persuasión hacia los actores políticos (Majone, 1997; Roe, 1994). Esto significa que el diseño de políticas no solo implica la elección de instrumentos efectivos, sino también la interpretación de problemas públicos y la construcción de argumentos convincentes. La evidencia cuantitativa por sí sola nunca será suficiente para persuadir a nadie, ya que lo esencial es cómo se articulan los datos con la estructuración del problema público y el uso de los instrumentos.

Recientemente, el diseño de las políticas ha evolucionado a una visión de conjunto, bajo el concepto del *portafolio de políticas* (Howlett & Rayner, 2013). Este concepto sugiere que las políticas deben ser vistas en su conjunto, como un esfuerzo acumulativo a lo largo de los años. Cada política contiene un conjunto de instrumentos (*tool mix*), y el conjunto de políticas e instrumentos configura el portafolio de políticas (*policy mix*), que es el resultado de procesos de cambio y ajuste en cada organización pública.

En este orden de ideas, la gestión del portafolio de políticas implica la toma de decisiones estratégicas y coordinadas sobre un conjunto de políticas, programas y proyectos diseñados para abordar los problemas públicos. Esto requiere una perspectiva integral para identificar vacíos y áreas de enfoque en todo el portafolio. Como resultado de su calidad, el diseño puede variar desde un “no diseño” (con pocos instrumentos claros), hasta un “empaquetamiento” de múltiples instrumentos para resolver un problema de manera técnica y organizada (Howlett & Mukherjee, 2018).

Una entidad como la Gobernación de Antioquia, que cuenta con 42 políticas vigentes, posee un portafolio con diversos niveles de calidad, focalización y orden que deben ser gestionados. En su nueva versión, el modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP 2.0) hace énfasis en la importancia de gestionar el portafolio de políticas para una entidad gubernamental. Este enfoque ofrece múltiples ventajas ya que optimiza la coordinación y coherencia entre las políticas públicas, identifica duplicaciones y conflictos, y permite la conformación de nuevas mezclas que unifiquen o redireccionen el portafolio (*policy packaging*). También hace posible mejorar o depurar políticas y procedimientos que ya no son efectivos o que están desconectados entre sí, mediante el remiendo de las políticas públicas (*policy patching*) (Howlett & Rayner, 2013). Todo lo cual redundará en que las políticas de los gobiernos se adapten a circunstancias cada vez más cambiantes y aseguren su relevancia a lo largo del tiempo.

Por último, el diseño de las políticas públicas se ha interesado cada vez más por *la capacidad de diseño*. Esta se refiere a la pericia de los funcionarios y las entidades territoriales para crear y ejecutar políticas públicas de manera eficiente y efectiva. Esto implica no solo tener recursos teóricos para desarrollar un buen diseño, sino también acumular conocimientos y habilidades que les permitan a los actores tomar decisiones informadas y planificar estratégicamente el diseño, con miras a su posterior implementación.

## Componentes del MADPP

El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP) es una metodología práctica para la formulación de políticas públicas en el sector público. Desarrollada y patentada por el Centro de Valor Público de

la Universidad EAFIT, esta metodología incorpora el conocimiento más avanzado de la literatura actual sobre el diseño de las políticas y establece criterios claros para los encargados de la formulación y de la evaluación.

El MADPP es un instrumento que guía y evalúa el diseño con una metodología orientada a los profesionales de las políticas. En esa medida, el modelo ofrece una guía técnica y metodológica para la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en siete fases con veintisiete criterios (tabla 5.1). Aunque se presentan de manera secuencial, estas fases y sus descriptores tienen más un sentido lógico que cronológico. Esto, porque todas las dimensiones de las políticas están relacionadas entre sí y se deben diseñar desde el primer momento.

De este modo, el enfoque secuencial califica diferentes dimensiones del diseño de la política pública en cada una de sus fases, con cuatro niveles de desempeño: óptimo, considerable, básico e insuficiente. En adición, incluye los descriptores correspondientes a cada dimensión, de modo que estas puedan desagregarse y calificarse para su posterior ponderación conjunta.

El MADPP ha demostrado ser particularmente útil en la Gobernación de Antioquia, al permitir establecer un estándar de diseño para sus nuevas políticas e identificar áreas de mejora en las que fueron aprobadas por la Asamblea Departamental antes del 2021. Este enfoque garantiza que cada política aborde de una manera efectiva un problema público con la formulación de objetivos y metas claros, la identificación de instrumentos de intervención precisos, el diseño de su implementación, la estructuración de un marco de participación ciudadana bien definido, y el diseño de los respectivos mecanismos de seguimiento y evaluación.

Así mismo, el MADPP ha demostrado su potencial de replicabilidad en otras organizaciones públicas. Su aplicación exitosa en la Gobernación de Antioquia a partir de 2021, y en la Alcaldía de Medellín desde 2019, respalda su viabilidad y utilidad. Esto lo convierte en un recurso valioso que puede ser adoptado por todas las entidades encargadas de formular y ejecutar políticas, en especial en los ámbitos municipales y distritales.

**Tabla 5.1 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: Leyva y Olaya (2022).

Como ya se mencionó, las siete dimensiones y los veintisiete criterios sirven para evaluar el estado del diseño de una política pública y ponderar su rigurosidad técnica y metodológica en cuatro niveles (óptimo, considerable, básico e insuficiente). Para llegar a esta calificación, el evaluador debe examinar los documentos elaborados en los estudios técnicos de la política, para poder aplicar sobre estas evidencias los descriptores de las rúbricas del MADPP. En esa medida, uno de los retos de la evaluación consiste en organizar los archivos de las políticas y documentar la información existente.

Las rúbricas también proporcionan una metodología para comparar las políticas del portafolio en diferentes dimensiones y criterios. Este tipo de mediciones arroja datos que hacen posible delinear tipologías de problemas y efectuar un diagnóstico detallado, lo cual le ayuda a cualquier institución pública a mejorar sus habilidades para la formulación de sus políticas.

## Fase 1. Definición y estructuración del problema público<sup>1</sup>

Los problemas públicos no son hechos objetivos, sino interpretaciones subjetivas de individuos o grupos, como los formuladores de políticas, quienes examinan su entorno y lo reinterpretan según sus necesidades e intereses (Dunn, 2008; Montecinos, 2007; Peters, 2018). Para que un problema sea considerado público, debe existir una brecha entre una situación inicial y una situación ideal, lo que lleva a la conciencia de la necesidad de una intervención gubernamental.

Un *hecho social* se transforma en un problema público cuando las entidades gubernamentales asumen la responsabilidad de abordarlo. Por ejemplo, la enfermedad del sida no se consideró un problema público hasta que los Gobiernos tuvieron la capacidad de calificarla, codificarla y traducirla al lenguaje político para ser tratada por los aparatos administrativos del Estado (Sheppard, 2009, p. 360). En consecuencia, es esencial que exista una definición precisa del problema público para poder hablar estrictamente de una política pública (Montecinos, 2007, p. 328).

Una vez definido el problema público y las principales evidencias para sustentarlo, el siguiente paso consiste en entender las relaciones entre las causas y el problema de la manera más acertada. Para ello, se pueden utilizar metodologías como el marco lógico, y modelos matemáticos que expresen correlaciones entre las variables independientes y dependientes.

La estructuración del problema es indispensable para caracterizarlo de una forma ordenada y lógica, de tal modo que los formuladores de las políticas tengan ideas claras para poder diseñar instrumentos de gobierno que impacten las causas del problema. En este sentido, deben ser considerados los fallos de mercado –externalidades negativas y competencia imperfecta (Weimer & Vining, 2018)–, y los fallos de Estado, redes y familia: verbigracia, la captura del regulador, la dispersión de responsabilidades y el familiarismo en políticas públicas sociales. Este es quizás el mayor esfuerzo para los diseñadores, puesto que de la correcta y robusta definición del problema público dependerá la trayectoria fu-

---

<sup>1</sup> Este apartado es una síntesis del capítulo 2 del *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, escrito por Andrés Olaya y Laura Gallego (2022, pp. 41-67), <https://goo.su/5l2ca>.

tura de la política pública, evitando desde el comienzo que se quede en una simple declaración de buenas intenciones.

## Criterios para evaluar la calidad del diseño del problema público

En la rúbrica 5.1 se pueden apreciar los criterios que ha de considerar el formulador de políticas públicas en la fase correspondiente a la construcción y definición del problema público.

**Rúbrica 5.1 Criterios para la evaluación del problema público**

	<b>ÓPTIMO 4.0</b>	<b>CONSIDERABLE 3.0 - 3.9</b>	<b>BÁSICO 2.0 - 2.9</b>	<b>INSUFICIENTE 1.0 - 1.9</b>
<b>Definición</b>	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 el Departamento, pero no se establece un problema público.
<b>Uso de evidencia</b>	El problema se sustenta en evidencia empírica y fuentes primarias enfocadas en la política específica.	El problema se sustenta en evidencia empírica de fuentes oficiales y secundarias.	El problema se sustenta en algún tipo de evidencia aleatoria y desconectada.	El problema se sustenta en anécdotas, supuestos, lugares comunes o conveniencia electoral.
<b>Causalidad</b>	Establece unas relaciones explícitas de causalidad entre X / Y.	Es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre X / Y.	Existen indicios sobre relaciones de causalidad sin ninguna profundidad.	El problema no establece relaciones de causalidad porque no diferencia entre causas (para intervenir) y efectos (para solucionar).

	ÓPTIMO 4.0	CONSIDERABLE 3.0 - 3.9	BÁSICO 2.0 - 2.9	INSUFICIENTE 1.0 - 1.9
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 el Departamento, pero no se establece un problema público.
Estructuración	El problema está estructurado en términos de fallos de Estado, mercado, redes o familia.	Es posible inferir alguno de estos fallos en la estructuración del problema.	El problema se estructura en términos de una diferencia entre la situación indeseable (ser) y la situación deseable (deber ser).	El problema no está estructurado de ninguna manera, lo que dificulta la construcción de alternativas de solución.

Fuente: Olaya y Gallego (2022).

## Fase 2. Los objetivos y las metas en el diseño de las políticas públicas<sup>2</sup>

Los objetivos y las metas trazan el camino que guiará la transformación de una situación previamente identificada como problemática en el ámbito público hacia la situación final deseada. Por lo tanto, existe una interconexión fundamental entre el problema público y los objetivos propuestos. En consecuencia, los objetivos deben ser claros, realistas y congruentes entre sí. Además, deben mantener la coherencia con las metas, el problema y las alternativas de solución.

La elaboración de objetivos y metas es una tarea crítica en el diseño. Los objetivos actúan como el faro que dirige la implementación de una política pública, esbozando un horizonte deseado y claro, pero que al mismo tiempo sea factible con los recursos y las capacidades disponibles. En otras palabras, enunciar objetivos soñados, por el solo hecho de que “suenan” bien, sin considerar los medios con los que se cuenta para materializarlos, es una de las maneras de garantizar el fracaso de una política.

<sup>2</sup> Este apartado es una síntesis del capítulo 3 del *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, escrito por Andrés Olaya y Andrea Echavarría (2022, pp. 69-90), <https://goo.su/MW2Q5>.



Esta etapa inicia con la formulación de un objetivo general que establece el fin último de la política pública, acompañado de sus respectivos objetivos específicos. Estos últimos son los pasos concretos y acumulativos que conducen al logro del objetivo general. Por su parte, las metas corresponden a la medida operacional con la cual se espera alcanzar y monitorear los objetivos, pues ellas son la expresión concreta, observable y cuantificable de lo que se busca lograr. En esa medida, el paso más importante para construir unas metas medibles es establecer una línea de base con sus indicadores correspondientes, antes de iniciar la intervención del problema público.

### Criterios para medir la calidad del diseño de los objetivos y las metas

A continuación se detallan los criterios básicos para el diseño de los objetivos y las metas:

1. El objetivo debe manifestar un nivel de congruencia con lo planteado en el problema público.
2. La coherencia interna entre los objetivos, el problema y las alternativas de solución: Para garantizar la coherencia es necesario conocer y tener claridad sobre la línea de base, las variables causales que inciden sobre el problema público, las brechas existentes y los actores que intervienen en él. De lo contrario, será difícil alcanzar los efectos deseados en relación con la situación a intervenir. Para mostrar esta coherencia se puede usar una herramienta sencilla como el marco lógico u otras más avanzadas, como la teoría del cambio o el modelo de sistemas.
3. Diseñar las metas de forma que puedan ser medibles: Esto permitirá el seguimiento y la evaluación del desempeño de las acciones públicas en relación con el problema público y los objetivos establecidos. Se debe tener en cuenta que las metas solo cobran sentido si se ponen en relación con las líneas de base (el estado de los indicadores en el momento de la formulación).

Por su parte, de acuerdo con Armijo (2011), las metas han de cumplir con los siguientes criterios:

1. Formularlas con unidades de medida debidamente cuantificadas, y que puedan ser objeto de verificación mediante unos indicadores. Si

esto no se cumple, se pone en riesgo la credibilidad y legitimidad de la política pública.

2. Estimar la fecha o el período de cumplimiento.
3. Considerar 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. Su cumplimiento debe estar acorde con los recursos y las capacidades institucionales, pero sin perder su carácter retador.
5. Deben acordarse y discutirse con los actores e integrantes de las diferentes áreas, tanto para formar consensos como para repartir funciones.

En la formulación de las políticas públicas es indispensable establecer de manera explícita y precisa los objetivos y las metas deseados, pues se trata de definir un escenario normativo futuro que sirva como punto focal para la asignación de recursos y esfuerzos, tanto por parte de la administración pública como de los actores sociales involucrados (Mintrom, 2012).

Aunque los objetivos forman parte de un enfoque más amplio y general, es crucial tener en mente la importancia de su claridad, oportunidad, pertinencia y viabilidad. Es imperativo buscar un consenso y unos acuerdos entre los diversos actores, a la vez que se debe salvaguardar un componente técnico sólido. En caso contrario, la tarea de medición podría enfrentar obstáculos significativos.

La rúbrica 5.2 incluye los descriptores correspondientes a esta segunda fase, para optimizar los aspectos clave a considerar por los formuladores y evaluadores de las políticas públicas.

### Rúbrica 5.2 Criterios para la evaluación de los objetivos y las metas en el diseño de políticas públicas

	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.
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 planteados y el problema público.
Medición	Los objetivos y las metas son cuantificables y cualificables. Actualmente existen indicadores para hacerlo.	Los objetivos y metas son cuantificables y cualificables, pero no existen indicadores 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: Olaya y Echavarría (2022).

## Fase 3. El diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública<sup>3</sup>

Esta fase establece las directrices de acción y los instrumentos necesarios para transformar el problema público, de tal manera que puedan ser alcanzados los objetivos y las metas formulados en la política. Aquí se toman las decisiones concernientes a cómo se organizará la acción colectiva para reducir la brecha entre la situación inicial y la deseada, empleando los instrumentos requeridos para dicho efecto.

<sup>3</sup> Este apartado es una síntesis del capítulo 4 del *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, escrito por Natalia Garay, Luis Fernando Agudelo y Daniela Roldán-Restrepo (2022, pp. 91-117), <https://goo.su/O6lkQ0>.

El MADPP considera los criterios de identificación, contrastación, evidencia y especificación para evaluar la calidad del diseño de las alternativas de solución y de la selección de los instrumentos de intervención pública, los cuales se describen a continuación.

## Criterio de identificación

Para identificar las alternativas de solución, es necesario partir de la definición y estructuración del problema público que se hizo en la primera fase. En concreto, es fundamental que se hayan aclarado las causas del problema y que estén estructuradas en términos de fallos de mercado, Estado, sociedad o familia.

Con esto claro, se debe definir la potencia de la acción que se quiere alcanzar con los instrumentos: *¿Se pretenden intervenir las causas del problema para erradicarlo, o atenuar sus manifestaciones (efectos) de una manera que disminuya su visibilidad?* Afrontar las causas puede impactar sustancialmente el problema público, pero también requiere más tiempo y coordinación. En contraste, afrontar las manifestaciones puede ser más sencillo y menos costoso a corto plazo (económica y políticamente), pero sin llegar a transformar de manera significativa el problema público en el largo plazo.

Para concretar las distintas alternativas de solución, es importante identificar posibles instrumentos de intervención pública. En la tabla 5.2 se pueden observar algunos de los más utilizados en el mundo, los cuales pueden servir de inspiración o punto de partida para los formuladores de políticas públicas.

**Tabla 5.2 Listado de instrumentos de intervención pública**

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

Fuente: Garay et al. (2022) a partir de Howlett (2019), Linder y Peters (1989), Salamon (2002), Schneider e Ingram (1990).

El propósito de este listado es estimular la creatividad de quienes formulan las políticas públicas, en pos de lograr que se diseñe un *policy mix* (mezcla de instrumentos) que ayude a alcanzar un mejor resultado.

Una buena manera de identificar las alternativas de solución es integrando cuatro aspectos fundamentales que pueden servir de guía al diseñador de las políticas (Garay *et al.*, 2022; Clark *et al.*, 2016):

1. No descartar alternativas que pueden parecer poco convencionales. Además, se requiere evaluar su conexión con el problema público y si su implementación puede ser útil en términos de causalidad.
2. Considerar que lo que pudo ser inaceptable en el pasado puede ser más aceptable hoy. La tolerancia hacia alternativas “extremas” puede brindar mayores datos para la toma de decisiones y desencadenar modificaciones en las políticas ya implementadas.
3. Tener presente que los valores y las suposiciones de quienes diseñan las políticas públicas cambian con el tiempo. Por lo tanto, las opciones que se catalogaron como inaceptables en algún momento anterior no se pueden descartar sin un análisis riguroso.
4. Formular y combinar alternativas puede servir como una manera de “experimentar” mientras se interviene. Es poco factible que los diseñadores de políticas tengan una certeza absoluta sobre el funcionamiento de sus soluciones; en esa medida, si se mezclan instrumentos, se puede observar cuál funciona mejor. Esto, además, puede ayudar a identificar dimensiones del problema que no fueron previstas, proporcionando información adicional que podría dar lugar a un posible replanteamiento del problema público.

Otro elemento fundamental en este punto es *dejar evidencia de aquellas alternativas que fueron parte de las opciones*. Esto con el fin de contar con un panorama más amplio del marco decisorio de los funcionarios y tomadores de decisiones involucrados, y para rastrear si hubo participación de la ciudadanía o si se tuvieron en cuenta sus demandas. Esta evidencia de la fase de la selección de alternativas en la escogencia de instrumentos de intervención pública es un paso clave del modelo que es evaluado con la rúbrica.

## Criterio de contrastación

Cualquier problema en particular puede tener múltiples soluciones potenciales, cada una con diferentes costos y beneficios (Benson *et al.*, 2015, p. 8). Por lo tanto, es indispensable hacer transparente la selección de las alternativas. Para ello, algunos de los criterios más comunes son la

factibilidad técnica, el costo económico, la viabilidad administrativa, la eficiencia y la efectividad.

En la óptica del MADPP, el diseño de una política pública debe ser muy claro en el método de priorización de alternativas, posicionando con rigor los criterios que fueron utilizados, y con los suficientes argumentos técnicos que llevaron al descarte o a la elección de estas. Por lo anterior, se debe asegurar que una política no solo tenga una lista amplia de alternativas, sino que presente en un documento específico la manera en la que se evaluaron a partir de criterios claros. Esto debe quedar plenamente documentado para poder reconstruir el proceso de diseño. Además, esta evidencia puede ayudar a que en el futuro se hagan ajustes en la canasta de instrumentos, contemplando una alternativa que se hubiera descartado antes.

### Criterio de evidencia

Solo cuando se cuenta con información suficiente es posible contrastar y, en general, considerar mejores alternativas de solución e instrumentos. Por ello, construir evidencia de calidad mediante la consulta de diversas fuentes confiables o evaluadas, sumada a la investigación cualitativa y cuantitativa primaria o secundaria, es un paso indispensable para sustentar la selección de una alternativa de solución.

Este criterio evalúa que la evidencia utilizada para sustentar las alternativas de solución construidas y definidas no solo sea de calidad técnica, sino que también sea coherente con aquellos aspectos específicos de la relación causal empleada para estructurar el problema público. En este punto, es fundamental identificar por qué se cree que las alternativas de solución propuestas pueden efectivamente solucionar la situación problemática, y se estudia qué tan robusta es la evidencia para sustentar dicha hipótesis (Brady, 2008; Parkhurst, 2017).

### Criterio de especificidad

Este criterio considera qué tan explícitas y detalladas son las alternativas de solución y los instrumentos de la política, así como la forma en la que se espera que funcionen. Esto implica entonces una especificación muy concreta de la propuesta de intervención, llevándola al nivel adecuado de abstracción. Es decir, debe ser lo bastante clara para poder saber qué

es lo que se propone hacer y, al mismo tiempo, no tan detallada que haga imposible la realización de ajustes posteriores.

En cualquier caso, deben quedar claros los siguientes elementos: por un lado, qué aspecto de la relación causal interviene la alternativa de solución y, por otro, qué es lo que se hace en esta alternativa, de modo que un tercero pueda implementarla eventualmente (Cunningham, 2021; Radaelli, 2009).

En la rúbrica 5.3 el diseñador de las políticas puede revisar los descriptores para evaluar el nivel en el que las políticas públicas incorporan los criterios de identificación, contrastación, evidencia y especificidad de la fase correspondiente al diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública.

**Rúbrica 5.3 Criterios para la evaluación de las alternativas de solución**

	<b>ÓPTIMO 4.0</b>	<b>CONSIDERABLE 3.0 - 3.9</b>	<b>BÁSICO 2.0 - 2.9</b>	<b>INSUFICIENTE 1.0 - 1.9</b>
<b>Identificación</b>	Se presentan las alternativas de solución consideradas y se orientan a modificar las condiciones causales del problema público.	Se presentan las alternativas de solución consideradas, pero no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.	Se presentan solo las alternativas de solución escogidas y no es explícita la orientación a modificar las condiciones causales del problema público.	No se presentan alternativas de solución.
<b>Contrastación</b>	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados y en coherencia con las relaciones causales del problema.	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados, pero sin coherencia con las relaciones causales del problema.	Se expone de manera ambigua la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados.	No se expone la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados.

Uso de evidencia	Las alternativas de solución se escogieron sobre la base de estadísticas actualizadas, documentos e informantes calificados que produjeron evidencia de la relación causal de los problemas públicos.	Las alternativas de solución se escogieron con el uso de estadísticas actualizadas y documentos e informantes de contextos diferentes al de la aplicación de la política pública.	Las alternativas de solución se escogieron con el uso de estadísticas desactualizadas y documentos e informantes de contextos diferentes al de la aplicación de la política pública.	Las alternativas de solución se escogieron sin el uso de estadísticas, documentos e informantes calificados con evidencias de la relación causal de los problemas públicos, y solo se tuvo en cuenta la percepción de la Secretaría y del equipo técnico.
Especificidad	Especifica claramente los instrumentos de intervención a utilizar.	Especifica claramente algunos de los instrumentos de intervención a utilizar.	Menciona circunstancial y vagamente algunos de los instrumentos de intervención a utilizar.	No hace ninguna mención sobre los instrumentos de intervención a utilizar.

Fuente: Garay et al. (2022).

## Fase 4. La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas<sup>4</sup>

El diseño participativo de las políticas públicas le confiere legitimidad al problema público. A su vez, permite formar una coalición de actores que comparten una interpretación sobre una situación social problemática.

Como se explicó en el apartado correspondiente a la fase 1, un conjunto de evidencias sobre una problemática no basta para configurar un problema público. Solo cuando este se estructura en términos de causas y fallos, es posible intervenirlo. No obstante, uno de los retos más complejos radica en lograr que grupos de carácter muy diverso compartan su diagnóstico de la situación. Por ello, el trabajo tecnocrático de formulación de la política pública debe ir a la par con una instancia de participación en la que los actores tengan la oportu-

<sup>4</sup> Este apartado es una síntesis del capítulo 5 del *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, escrito por Luis Fernando Agudelo y Natalia Garay (2022, pp. 119-149), <https://goo.su/jLPO76v>.



tunidad de analizar información y darle sentido a esta a medida que avanza el proyecto.

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

La participación es un componente transversal al diseño completo de la política pública. Con ella se crean instancias propicias para llevar adelante la difícil tarea de compartir disensos para formar consensos, combinando ingredientes técnicos y sociopolíticos: los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad, y los segundos ayudan a concitar acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses, entre otros aspectos clave (González y Velázquez, 2003).

Sin embargo, no se trata de involucrar actores sin una metodología clara, pues con esto se corre el riesgo de que la política se vuelva una colcha de retazos en la que cada actor quiera escribir su objetivo e instrumentos, sin ninguna coherencia con los demás actores. Esto implica que, sin un diseño claro, la participación puede acarrear grandes frustraciones de los ciudadanos, porque su voz no lleva a las acciones que tenían en mente o a corregir en el corto plazo las manifestaciones que perciben como más agudas, pero que podrían tardar en solucionarse si no se orientan las acciones a las causas de los problemas.

En este sentido, el modelo de participación debe llevar a que los actores entiendan la importancia de lograr acuerdos y de trabajar en una metodología estructurada de política pública que trascienda el modelo de “colcha de retazos”. Por otro lado, los diseñadores y analistas de políticas públicas deben tener presente que la participación exige el conocimiento previo de la red de actores en el territorio, pues es necesario saber quién tiene el poder y cómo lo intercambia a la hora de movilizar recursos en torno a los asuntos problematizados. En consecuencia, la participación en el diseño de una política requiere de un aprestamiento por parte de las entidades que coordinan el diseño, en la medida en que

estas necesitan conocer sus etapas y las condiciones técnicas subyacentes a los problemas, antes de abrir un proceso de participación.

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

Para diseñar la dimensión de la participación se requiere un conocimiento previo de los actores. En particular porque, alrededor de cada asunto problematizado, existe una comunidad de actores que debe ser mapeada e integrada a la discusión de los límites y rasgos de la política (Hecló, 1995 [1978]). Este es un insumo útil y necesario para conocer no solo a las personas u organizaciones relacionadas con la iniciativa, sino su poder, influencia e intereses.

Así mismo, es preciso identificar las capacidades de los actores relevantes, establecer cuáles tienen interés en torno a los asuntos socialmente problematizados, con qué actores estratégicos se relacionan los diferentes aspectos de una política y qué nivel de influencia tienen estos en la modificación de las condiciones del problema.

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

A su vez, la participación en el marco del diseño de una política es una oportunidad para fortalecer el conocimiento de los actores y para conformar una red con una visión más clara del problema público. Por consiguiente, es clave que, además de incluir instancias de participación, esta fase se diseñe para que pueda incidir en la formulación de cada una de las dimensiones de la política pública, partiendo del conocimiento previo de la red de actores en el territorio a través de un mapeo de estos.

Los requisitos técnicos mínimos que se deben tener en cuenta para la participación en el diseño de la definición y estructuración del problema, así como de las alternativas de solución, del seguimiento y la evaluación son:

1. La existencia de actores en el territorio que tengan intereses en los asuntos socialmente problematizados.

2. La estructuración de relaciones y capacidades de movilización de estos actores.
3. La apertura y funcionalidad de instancias de participación durante el diseño, así como en la implementación, el seguimiento y la evaluación.

La formulación puede ser en sí misma un instrumento útil para fortalecer la red de actores y mejorar su nivel de pluralismo y autonomía. En ese sentido, constituye un aporte adicional a las posibilidades futuras de consolidación de la política en su implementación, seguimiento y evaluación.

## Instancias de participación para el diseño y la implementación

En el diseño de las políticas es clave estructurar desde el principio las instancias de participación ciudadana para la implementación, con independencia de los cambios gubernamentales y las limitaciones temporales y políticas. Es necesario reconocer que la naturaleza de estas instancias varía entre las etapas iniciales del diseño de las políticas – cuando los actores experimentados y los centros de pensamiento tienen un papel central– y las fases más tardías, como la de la implementación, cuando los beneficiarios y operadores influyentes tienden a involucrarse más para ganar influencia. Para ampliar la participación más allá de estos actores, es crucial que se fomente la participación activa de la sociedad civil en la supervisión y la reivindicación de sus necesidades.

Por otro lado, es fundamental que en el diseño de instancias de participación se distinga que estos espacios no son comités ejecutivos de implementación. Por eso, más allá de estos mecanismos o redes de participación, que cuentan con muchos actores y tienen como objetivo que la sociedad en su conjunto sea escuchada, se requiere establecer también mecanismos gerenciales que faciliten la implementación, y que se permita la existencia de instancias de seguimiento y evaluación. Las políticas en las que la participación y la implementación se mezclan en una sola red, confundiendo la labor ejecutiva del gobierno con la labor democrática de la participación, suelen dar como resultado una implementación mucho más compleja y lenta.

## Criterios para evaluar la calidad del diseño de la participación ciudadana

En la rúbrica 5.4 se indican los criterios para incorporar la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas. El pro-

pósito es exponer los factores mínimos de calidad en el diseño de la participación a la luz de los criterios asociados a esta cuarta fase del MADPP.

**Rúbrica 5.4 Criterios de evaluación de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas**

	<b>ÓPTIMO 4.0</b>	<b>CONSIDERABLE 3.0 - 3.9</b>	<b>BÁSICO 2.0 - 2.9</b>	<b>INSUFICIENTE 1.0 - 1.9</b>
Existencia de participación ciudadana	La ciudadanía asiste de manera constante a escenarios de participación.	La ciudadanía asiste de manera esporádica a escenarios de participación.	La ciudadanía no asiste a los escenarios de participación.	No existen escenarios de participación ciudadana.
Ciudadanía estructurada	La participación de la ciudadanía se da a través de varias organizaciones estructuradas de la sociedad civil (pluralismo).	La participación de la ciudadanía se da a través de una sola organización estructurada de la sociedad civil con el acompañamiento de individuos interesados.	La participación de la ciudadanía se hace a través de una participación inconstante y esporádica de organizaciones de la sociedad civil.	La participación ciudadana se da de forma individual, inconstante y esporádica.
Instancias de participación estructuradas	La participación ciudadana se da en instancias estructuradas y frecuentes, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se da en instancias semiestructuradas o esporádicas, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se da en instancias semiestructuradas o esporádicas, donde hay ambigüedad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias desestructuradas, sin claridad respecto a las funciones de los actores involucrados, a la metodología definida para las sesiones y a los objetivos que persiguen.

Fuente: Agudelo y Garay (2022).

Esta fase requiere mantener un equilibrio entre la necesidad de la participación pública, la viabilidad de la implementación y la calidad técnica del diseño. Para ello, es preciso diseñar la participación de la política pública definiendo un aprestamiento que haga posible identificar los actores estratégicos que tienen recursos de poder –y capacidad– para modificar las condiciones de los problemas públicos, así como determinar la existencia y la continuidad de la participación ciudadana.

Esto permite comprender el nivel de complejidad de la red de actores que movilizan recursos de poder, de forma que se diseñen las instancias de participación necesarias para implementar y hacerle seguimiento a la política pública. No se debe olvidar que la participación constituye un eje transversal y estructurante de la legitimidad, la factibilidad y el fortalecimiento de la democracia y la efectividad del Estado.

## Fase 5. El diseño de la implementación de las políticas públicas<sup>5</sup>

La implementación de una política hace referencia al modo en el que se ejecutarán las diferentes alternativas identificadas para dar solución a un problema público, en coherencia con los objetivos y las metas propuestos. La formulación del modelo de implementación requiere de un diseño minucioso que abarque a los actores involucrados, las capacidades requeridas y los desafíos en la interacción con diversas áreas. Además, representa un paso crucial para garantizar la concreción efectiva de una política pública (Weimer & Vining, 2017).

Si los mecanismos, las instituciones y las organizaciones con los cuales la política será puesta en práctica no están definidos con claridad antes de su ejecución, existe una alta probabilidad de que su funcionamiento resulte deficiente, y que se limite a una descripción superficial de las operaciones estatales, o que su propósito se desgaste rápidamente entre los diversos actores. Todo lo cual incide en que sus objetivos se diluyan durante la implementación.

En este orden de ideas, el diseño de la implementación responde a las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo hacer operativa una política pública ya formulada?
2. ¿Cómo poner en marcha sus instrumentos y mantener su intencionalidad?
3. ¿Cómo lograr eficiencia, homogeneidad de resultados y sostenibilidad en el tiempo?

El diseño de la implementación debe realizarse antes de que la política pública sea puesta en marcha y ha de incluir cuatro elementos: el

---

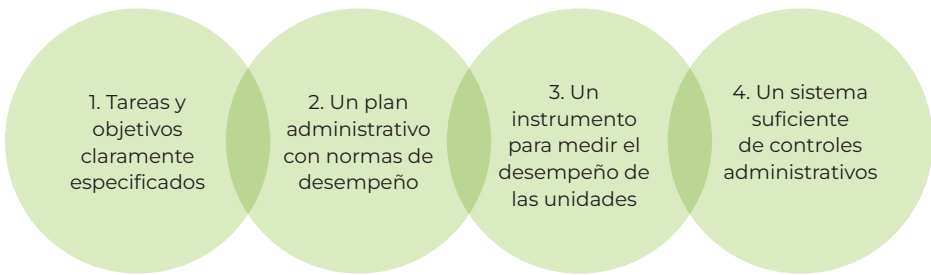
<sup>5</sup> Este apartado es una síntesis del capítulo 6 del *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, escrito por Santiago Leyva y Laura Toro (2022, pp. 151-181), <https://goo.su/CCVBB>.

mapeo hacia adelante, el mapeo desde atrás, la transversalización y la especificación del rol del mercado y la sociedad.

## Mapeo hacia adelante

Este criterio examina la precisión de la política en cuanto al diseño del en-cadenamiento de los agentes responsables y las tareas que materializan la entrega de instrumentos que permitirán actuar sobre el problema público. En el gráfico 5.1 se muestran los elementos que es necesario considerar para el diseño de un buen mapeo hacia adelante (diseño desde arriba).

**Gráfico 5.1 Elementos para el diseño del mapeo hacia adelante**



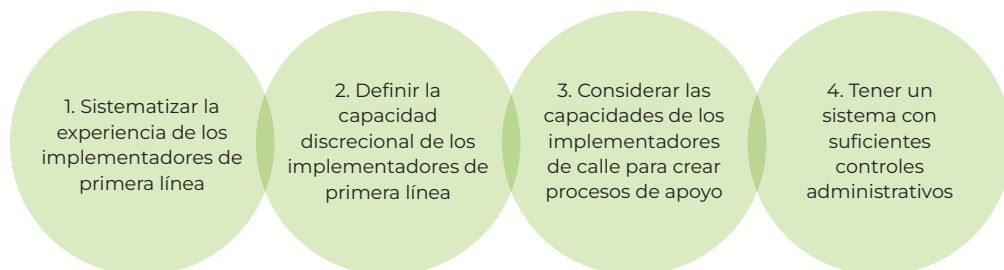
Fuente: Leyva y Toro (2022, p. 155) a partir de Elmore (1978, p. 199).

Aquí es fundamental plantear una buena descripción del paso a paso de la implementación, ya que esto ayudará a mantener la política en un nivel de complejidad que sea manejable.

## Mapeo desde atrás

Este enfoque señala que el éxito en la implementación de una política no depende de la rígida definición de objetivos por la alta dirección, sumada a un control intenso, sino de la flexibilidad, de la capacidad discrecional y de la motivación de los implementadores de la calle. En el gráfico 5.2 se detallan los elementos que se deben considerar para analizar el diseño desde atrás.

**Gráfico 5.2 Elementos para analizar el diseño desde atrás**



Fuente: Leyva y Toro (2022, p. 159).

El mapeo desde atrás se enfoca en los funcionarios (de carrera, provisionales y contratistas) que entregan el bien o servicio al ciudadano; por ejemplo, maestros, policías, guardas de tránsito o encargados del espacio público. Tener en cuenta la motivación, el entrenamiento y los retos/obstáculos posibles de estos cargos es fundamental para que la implementación funcione adecuadamente.

En cuanto al rol de los contratistas (personas naturales) en su función de implementadores en la calle, en particular cuando se les delega la implementación de las políticas a personas externas o temporales (no servidores) que tienen vínculos de corto plazo con las organizaciones públicas, en estos casos se debe tener en cuenta que la discontinuidad, falta de alineación y pérdida de conocimiento que caracterizan a este tipo de subcontratación lleva a que se arriesgue la efectividad y eficiencia de la política. Por eso es necesario que se estipulen mecanismos e incentivos para alinear el conocimiento, la acumulación de experiencias, la motivación y el monitoreo de estos agentes externos que le prestan servicios a la ejecución de la política.

### La transversalización de las políticas públicas

Este tercer criterio evalúa el diseño de las interacciones entre la organización que diseñó la política y otras entidades que también deben ayudar para su correcto desarrollo. Este tipo de diseño es especialmente importante en políticas poblacionales, que si bien son diseñadas por la Secretaría a cargo (verbigracia, la Secretaría de las Mujeres), su implementación también le incumbe a muchos otros actores como, por ejemplo, las Secretarías de Desarrollo, Educación, Deporte o Seguridad. Este criterio

reconoce que, en la mayoría de los casos, una política pública depende para su ejecución de la acción concurrente, subsidiaria y coordinada de múltiples organizaciones.

Esto implica consultar el diseño de la implementación con todas las demás organizaciones involucradas, para asegurar que estas puedan destinar los recursos y la atención necesarios hacia la obtención de los objetivos de la política, sin lo cual esta es poco viable. Además, en el diseño de la implementación se debe definir cuál será la instancia o comité de coordinación para todo el conjunto de las organizaciones involucradas en esta fase en particular, dejando bien definidos todos los recursos y las capacidades requeridas para su operación.

## El mercado y el tercer sector

Una política pública bien diseñada debe definir estrategias claras para la gestión de la externalización con el tercer sector y el mercado. Es necesario que las funciones de terceros –como, por ejemplo, los proveedores– no se den por sentadas en el diseño de la implementación.

Este diseño debe incluir una definición explícita de cuál es el papel del tercer sector y del mercado dentro de la ejecución de la política pública, en especial en cuanto a los recursos para la buena gestión de los costos y tiempos de contratación, que son a su vez otras dos variables importantes del diseño. Por último, si la implementación de la política le es delegada a uno o varios contratistas, debe existir un equipo interno de funcionarios que los acompañe, con el fin de que la política cumpla los objetivos para los que fue creada.

## Criterios para evaluar la calidad del diseño de la implementación

En la rúbrica 5.5 se indican cuáles son los descriptores para evaluar la calidad del diseño de la implementación de las políticas públicas. Estos son los criterios mínimos correspondientes a la quinta fase del MADPP.



### Rúbrica 5.5 Evaluación del diseño de la implementación de las políticas públicas

	ÓPTIMO 4.0	CONSIDERABLE 3.0 - 3.9	BÁSICO 2.0 - 2.9	INSUFICIENTE 1.0 - 1.9
Mapeo hacia delante	Estructura explícitamente la cadena de implementación, estableciendo las reglas y los medios administrativos para poder llevar a cabo los objetivos de la política.	Es posible inferir implícitamente algunas de las reglas y los medios administrativos para poder implementar los objetivos de la política.	Se habla de una implementación de manera vaga y general.	Política desconectada que no considera ni las reglas ni los medios de implementación.
Mapeo desde atrás	Considera específicamente las competencias, las capacidades y los intereses de las instituciones que implementarán la política y detalla asuntos como la contratación (directa o indirecta).	Es posible inferir implícitamente algunos aspectos y retos de las instituciones que implementarán la política o se detallan de forma específica algunos asuntos relativos a la implementación en la calle.	Considera de manera vaga y general a las instituciones que implementarán la política, o menciona la manera de llegar al territorio, pero sin entrar en detalles.	No considera las capacidades ni otros elementos de las instituciones que implementarán la política.
Transversalización	Se transversalizan adecuadamente las múltiples metas y acciones para cada área involucrada. Se definen con claridad las múltiples herramientas de transversalización para acercar las metas de la política con las de cada área.	Se habla sobre la importancia de definir metas y acciones para cada área involucrada. Se señalan algunas.	Se habla de la necesidad de la transversalización, pero sin especificar los detalles.	No detalla asuntos de ningún tipo respecto a la transversalización y escasamente brinda lineamientos sobre la implementación.

Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector	Define estrategias claras para la gestión de la externalización con el tercer sector y el mercado. Diseña equipos adecuados para asumir los costos de transacción, sin ocasionar retrasos y para disminuir el oportunismo de los terceros por las asimetrías de información.	Contempla consideraciones para la externalización con actores del tercer sector y el sector privado, aunque no de manera clara y ordenada.	Menciona la necesidad de externalizar la implementación con actores del tercer sector y el mercado, sin hacer ninguna precisión al respecto.	No contempla herramientas para gestionar la externalización con actores del tercer sector ni del mercado.
---	--	--	--	---

Fuente: Leyva y Toro (2022).

## Fase 6. El diseño del seguimiento de las políticas públicas<sup>6</sup>

El seguimiento o monitoreo de las políticas públicas es un trabajo descriptivo y analítico que busca recolectar información sobre el grado de avance de la puesta en marcha de una política y del logro de sus objetivos y metas (Dunn, 2018). Aunque el seguimiento se ejecute durante la implementación de las políticas, es imprescindible diseñarlo desde la etapa de formulación.

En ese sentido, el diseño del seguimiento establece los parámetros, las medidas y los indicadores para evaluar los grados de cumplimiento, las consecuencias no deseadas y los posibles obstáculos de la implementación. En adición, permite determinar el grado de responsabilidad de los agentes que incurran en desviaciones de las políticas y de los programas (Wotela, 2017).

### El seguimiento a la implementación de las políticas públicas

Es necesario monitorear el funcionamiento de los instrumentos que se contemplaron en el diseño, con el fin de verificar el grado de cumplimiento de las actividades propuestas en la fase de la implementación.

<sup>6</sup> Este apartado es una síntesis del capítulo 7 del *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, escrito por Diana Paola Rojas y Andrea Echavarría (2022, pp. 183-209), <https://goo.su/8Q53X>.

Esto debe incluir el acercamiento y la participación de los actores requeridos, el avance de los cronogramas y la gestión de los productos, entre otros aspectos propios de cada política.

Un plan de seguimiento a la implementación establece estos tipos de indicadores:

1. Indicadores de insumo para medir los instrumentos con los que cuenta la intervención pública.
2. Indicadores para evaluar las actividades requeridas para transformar los insumos en productos.
3. Indicadores de producto para la implementación, los cuales miden el porcentaje de avance en relación con los productos establecidos.

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

Esta es una revisión específica que sirve de guía para identificar si los objetivos se están cumpliendo de acuerdo con los resultados y las metas de la política pública que está siendo implementada. En esa medida, implica un aprendizaje y una realimentación constante.

Este diseño puede hacerse mediante un plan que establezca una línea de base en la que se planteen unos indicadores de producto y de resultado, especificando la periodicidad con la cual se debe efectuar el monitoreo de las metas. Es pertinente aclarar que en el seguimiento a la implementación lo que importa es la gestión y el cumplimiento de las actividades y los procedimientos establecidos. En el monitoreo de los objetivos y las metas, en cambio, el interés se centra en la consecución del estado social deseado y, por consiguiente, en la solución del problema público.

## La metodología para el seguimiento de las políticas públicas

Para poder llevar a cabo un diseño exitoso del seguimiento de una política pública es necesario establecer una metodología clara, precisa y rigurosa. El diseño metodológico ha de procurar una conexión entre los objetivos y las metas de la política en el marco de la relación causal establecida en el problema público; establecer una periodicidad, unos responsables, unos instrumentos claros de recolección, medición y análisis

de datos; así como definir los criterios técnicos y el esquema para incorporar las lecciones aprendidas en el seguimiento.

### Definición de la línea de base

Es esencial establecer una línea de base en concordancia con los objetivos de la política, proporcionando una visión detallada del estado inicial del problema público que se busca intervenir, y posibilitando la comparación con la información recopilada en el seguimiento. Esta información primaria o secundaria permite caracterizar en detalle a la población objetivo, los orígenes de la información recolectada y las diferentes dimensiones de medición.

Tanto la línea de base como la información reunida en el seguimiento surgen de un conjunto de indicadores diseñados con exactitud y minuciosidad. Estos deben ser útiles, medibles y estar intrínsecamente ligados a los objetivos y las metas planteados.

### Sistema de indicadores para la medición del seguimiento

Este criterio se sustenta en un diseño riguroso de los indicadores que permitan hacer un seguimiento de acuerdo con los objetivos trazados y los resultados deseados. En este sentido, existen tres tipos de indicadores que son útiles en esta fase:

- **Indicadores de gestión:** su objetivo es cuantificar y medir la cantidad de insumos utilizados y las acciones realizadas en una intervención pública.
- **Indicadores de producto:** buscan cuantificar y medir los bienes y servicios entregados.
- **Indicadores de resultado e impacto:** cualifican y valoran las acciones implementadas.

En cada uno de estos indicadores es necesario establecer una periodicidad para poder contrastarlos con los avances de la política, e identificar a los actores encargados de llevar a cabo esta tarea.

### Criterios para evaluar la calidad del diseño del seguimiento

La rúbrica 5.6 muestra los criterios con los cuales los analistas y formuladores de políticas públicas pueden estructurar la fase del diseño del seguimiento. Así mismo, estos descriptores sirven para evaluar la calidad

del diseño de políticas ya formuladas.

**Rúbrica 5.6 Criterios para evaluar el diseño del seguimiento de las políticas públicas**

	<b>ÓPTIMO 4.0</b>	<b>CONSIDERABLE 3.0 - 3.9</b>	<b>BÁSICO 2.0 - 2.9</b>	<b>INSUFICIENTE 1.0 - 1.9</b>
<b>Seguimiento a la implementación de la política pública</b>	Establece claramente un modelo de seguimiento para la implementación de la política pública.	Tiene un modelo de seguimiento para la implementación de la política poco estructurado.	Establece un seguimiento para la implementación de la política vago y desconectado.	La política no establece seguimiento a la implementación.
<b>Seguimiento a los objetivos y las metas</b>	Establece claramente un modelo de seguimiento a los objetivos y las metas de la política.	Tiene un modelo de seguimiento a los objetivos y las metas de la política poco estructurado.	Establece un seguimiento a los objetivos y las metas de la política poco estructurado.	La política no establece un seguimiento a los objetivos y las metas.
<b>Metodología</b>	Establece claramente un diseño metodológico de acuerdo con el tipo de seguimiento propuesto.	Cuenta con un diseño metodológico poco estructurado para realizar el seguimiento.	Tiene un diseño metodológico vago y desconectado del tipo de seguimiento propuesto.	El seguimiento no tiene un diseño metodológico.
<b>Línea de base</b>	Establece una línea de base clara para los objetivos del seguimiento.	Establece una línea de base poco estructurada para los objetivos del seguimiento.	Establece una línea de base inadecuada para los objetivos del seguimiento.	El seguimiento no cuenta con una línea de base.
<b>Medición</b>	Establece un sistema de indicadores claro para los objetivos del seguimiento.	Cuenta con indicadores poco estructurados para los objetivos del seguimiento.	Los indicadores son inadecuados para los objetivos del seguimiento.	El seguimiento no cuenta con un sistema de indicadores.

Fuente: Rojas y Echavarría (2022).

Esta fase del MADPP es crucial debido a las limitaciones de información y racionalidad que afrontan los formuladores de políticas públicas, lo que puede acarrear resultados insatisfactorios en las políticas. Es por ello por lo que la elaboración de un plan para evaluar la ejecución y los logros per-

mite rastrear el progreso, identificar desviaciones y tomar medidas correctivas a tiempo. El diseño del seguimiento establece las variables y los datos esenciales para un análisis que fomenta diversos aprendizajes sobre la implementación de la política y posibilita verificar si los objetivos y las metas están alineados con lo previsto en la etapa de formulación.

## Fase 7. Diseño de la evaluación de las políticas públicas<sup>7</sup>

La evaluación de las políticas públicas es el análisis objetivo, sistemático y empírico que busca determinar los efectos de sus instrumentos de intervención sobre el problema público (Parsons, 2007; Jaime *et al.*, 2013). Además de determinar los efectos de la política pública, su finalidad es: (a) mejorar la efectividad de la implementación; (b) dar parámetros para realizar rediseños; (c) incorporar lecciones aprendidas e identificar buenas prácticas; (d) establecer el logro de los objetivos y las metas de la política pública; (e) verificar su calidad, eficiencia y efectividad en relación con los resultados e impactos (Gertler *et al.*, 2017).

Aunque esta es una actividad que se desarrolla cuando la política pública ya está en marcha, su planteamiento debe ser contemplado desde el diseño inicial. A continuación se describen los parámetros técnicos, metodológicos y organizacionales inherentes al diseño de la evaluación de las políticas públicas.

### Diseño general de la evaluación

El diseño de la evaluación debe estar contemplado desde la fase de formulación de la política pública. Este trabajo metódico, ordenado y riguroso (Vedung, 2020; Parsons, 2009) requiere unos criterios para su realización. Diseñar la evaluación implica establecer los parámetros o la forma como esta se llevará a cabo en el marco del ciclo de la política; para ello se tiene en cuenta lo siguiente:

1. El diseño de la evaluación debe ser realizado desde la formulación de la política pública.

---

<sup>7</sup> Este apartado es una síntesis del capítulo 8 del *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, escrito por Diana Paola Rojas y Juan David Montoya (2022, pp. 211-240), <https://goo.su/n3Z7duN>.

2. Es preciso definir de forma explícita el propósito de la evaluación. Esto es, qué se valorará en ella y el estándar esperado, así como los posibles resultados y efectos causales a partir de la valoración establecida (Vedung, 2020).
3. Definir la ruta de acción para hacer la evaluación: pasos a seguir, recursos, responsables; prever los posibles obstáculos (Wildavsky, 2018).
4. Elegir el tipo y el modelo de evaluación, así como el uso que se le dará a sus resultados en la retroalimentación y el aprendizaje.

## Tipo de evaluación y metodología

La estructuración de la evaluación establece los criterios para la elección del tipo de evaluación más adecuado, y esta decisión determina el rumbo que tendrá el trabajo evaluativo. Cada tipo de evaluación de políticas públicas privilegia unos criterios y proporciona respuestas específicas de acuerdo con sus objetivos. Es por ello por lo que se debe asegurar que exista una coherencia interna entre el tipo de evaluación seleccionado y el diseño general de la política (Smith & Larimer, 2017).

Así, los tipos de evaluación se diferencian por el objeto a evaluar, los momentos de ejecución, el evaluador (quién evalúa), el público objetivo al que se dirigen los resultados e, incluso, por el enfoque epistemológico que los fundamenta. En la tabla 5.3 se pueden apreciar los criterios para la selección del tipo de evaluación por parte del diseñador de políticas.

**Tabla 5.3 Tipos de evaluación**

			DEFINICIÓN
POR MÉRITO	MÉRITO SOBRE EL OBJETIVO	RESULTADOS	Evalúa el mérito alcanzado por los resultados obtenidos en cuanto a los objetivos y las metas planteados por la política.
		IMPACTO	Evalúa el mérito alcanzado por el impacto obtenido en la intervención.
	MÉRITO SOBRE LA COSTO-EFICIENCIA		Evalúa el mérito obtenido en relación con el costo efectuado y el mérito de beneficio, efectividad, utilidad o factibilidad que tuvo la intervención.

<b>POR EVALUADOR</b>	<b>INTERNA</b>	Evaluación realizada por el equipo responsable de la política pública.
	<b>EXTERNA</b>	Evaluación a cargo de un consultor externo –empresa o academia–.
	<b>MIXTA</b>	Evaluación adelantada al mismo tiempo por el equipo responsable de la política pública y por un consultor externo –empresa o academia– mediante la conformación de un equipo de trabajo mixto.
<b>POR MOMENTO</b>	<b>DURANTE</b>	Evaluación hecha durante la intervención.
	<b>POSTERIOR</b>	Evaluación posterior a la intervención.

Fuente: Rojas y Montoya (2022, p. 218).

En suma, el primer paso para construir un modelo de evaluación consiste en definir el tipo de evaluación atinente al aspecto a evaluar, ya sea sobre el objetivo –resultados o impacto– o sobre la relación de costo-eficiencia. A renglón seguido, se indica quién será el evaluador, sea interno, externo o mixto, y luego se determina el momento en el que se hará, ya sea durante o después de la intervención.

## Metodología de la evaluación

Un diseño adecuado de la evaluación de una política pública establece con claridad su metodología, la cual debe ser congruente con el tipo de evaluación elegida. Toda evaluación busca responder la pregunta por el efecto de un programa o política desde la relación causal subyacente al problema público. En esa medida, la metodología de la evaluación se orienta con unos criterios de causalidad como punto de partida. Esto permite recolectar información clara y precisa sobre la forma en la que se analizan, formulan e implementan las acciones públicas, lo que posibilita hacer los ajustes pertinentes en caso de que sea necesario (Howlett & Giest, 2013).

La metodología para la evaluación de las políticas públicas se ubica principalmente en los espectros cualitativo, cuantitativo y mixto en razón de los tipos, objetivos y técnicas de recolección de la información. Por lo general, a la metodología cuantitativa la respaldan técnicas como los experimentos, las diferencias en diferencias (DD), las series de tiem-



po, el análisis bayesiano, los análisis econométricos y de costo-beneficio (véase: Bernal y Peña, 2011; Gertler *et al.*, 2017; Khandker *et al.*, 2010). En cuanto a la metodología cualitativa, se puede respaldar con casos de estudio, entrevistas y rastreo de la implementación (véase: Parsons, 2007; Vedung, 2013, 2020).

## Retroalimentación y aprendizaje

Las políticas deben definir: (a) el uso que se les dará a los resultados de las evaluaciones; (b) la manera en la que se llevará a cabo el *feedback*; (c) los responsables de incorporar estos aprendizajes; (d) la forma en la que se comunicarán los resultados, y (e) la utilidad para los tomadores de decisiones de la información producida. La inclusión de estos parámetros es un instrumento de gran utilidad para el mejoramiento constante de la política pública, e incrementa el aprendizaje y las capacidades de los actores involucrados (Howlett & Giest, 2013).

Esto es de vital importancia, ya que la evaluación también proporciona criterios para decidir si se debe continuar o no una intervención, y permite identificar fallos en la implementación y adoptar los correctivos necesarios para dar lugar a un nuevo ciclo de política pública. De ahí la importancia de estructurar criterios claros y específicos sobre cómo se hará uso de la información que arroje la evaluación para destinarla a la realimentación y el aprendizaje de la política. Así mismo, favorece un aprendizaje para obtener correctivos nuevos dirigidos a futuras intervenciones mejor diseñadas y basadas en evidencia (Parkhurst, 2017).

## Criterios para evaluar la calidad del diseño de la evaluación

Considerando todos los desafíos anteriores, esta última fase proporciona los instrumentos para diseñar adecuadamente la evaluación de las políticas públicas. La rúbrica 5.7 expone los criterios mínimos de calidad que requiere el diseño de la evaluación.

### Rúbrica 5.7 Diseño de la evaluación de las políticas públicas

	ÓPTIMO 4.0	CONSIDERABLE 3.0 - 3.9	BÁSICO 2.0 - 2.9	INSUFICIENTE 1.0 - 1.9
Diseño de la evaluación	Diseña de forma explícita la evaluación de la política pública con criterios claros sobre su estructuración, tipo, modelo, método y ruta de realimentación y aprendizaje.	Es posible inferir implícitamente los parámetros para su evaluación.	Existen algunos elementos vagos y desconectados para la evaluación.	La política no cuenta con un diseño de evaluación, por lo que es imposible evaluarla con base en los criterios que se formularon.
Tipo de evaluación	El tipo de evaluación propuesto está relacionado con los objetivos y las metas de la política.	El tipo de evaluación propuesto está débilmente relacionado con los objetivos y las metas de la política.	El tipo de evaluación propuesto no está relacionado con los objetivos y las metas de la política.	La evaluación de la política no conduce a establecer sus efectos en el problema público.
Metodología	Establece claramente un diseño metodológico acorde con el tipo de evaluación.	El diseño metodológico está poco estructurado para realizar el seguimiento y la evaluación.	El diseño metodológico es vago y desconectado del tipo de evaluación propuesto.	La evaluación carece de diseño metodológico.
Aprendizaje	La política establece unos criterios dados para el aprendizaje de las acciones evaluadas.	Se identifican implícitamente unos criterios para el aprendizaje de las acciones evaluadas.	La política cuenta con unos criterios vagos para el aprendizaje de las acciones evaluadas.	No se establecen criterios para el aprendizaje de las acciones evaluadas.

Fuente: Rojas y Montoya (2022).

Esta última fase refuerza el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, y su esencia estriba en la meticulosa observación y valoración del “éxito” de estas (Cairney, 2012; Howlett & Giest, 2013). Este enfoque engloba la tarea de proporcionar información acerca de los resultados tangibles de las políticas, así como la de evaluar la trascendencia de dichos impactos. Con respecto a esto último, se despliega una evaluación profunda que cuestiona la corrección de las decisiones políticas, la adecuación de su implementación y la consecución de los efectos deseados.

Sin embargo, al adentrarnos en la evaluación de las políticas, surgen desafíos importantes, que dan cuenta de que las prácticas actuales son insuficientes en su abordaje. En general, puede decirse que en esta fase las políticas públicas plantean interrogantes cardinales sobre el por qué, el qué, el cuándo y el cómo evaluar y, no menos importante, respecto a quién debe asumir la responsabilidad de la evaluación (Magro & Wilson, 2018).

En definitiva, la fase final del MADPP desemboca en el aprendizaje, que es intrínseco al seguimiento y a la evaluación. Dicho aprendizaje tiene el potencial de conducir a una reevaluación de los problemas y las soluciones, así como a la continuación, adaptación o, inclusive, la interrupción de políticas específicas. Aunque este ciclo de retroalimentación es altamente deseable, en la práctica, por desgracia, no siempre se lleva a cabo de una manera efectiva (Howlett & Giest, 2013).



## Referencias

- Agudelo, L. F. y Garay, N. (2022). La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 119-150). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- 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>.
- Benson, D., Jordan, A., Rayner, T., & Turnpenny, J. R. (2015). The tools of policy formulation: an introduction. En A. Jordan & J. R. Turnpenny (Eds.), *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects* (pp. 3-29). Edward Elgar.
- Bernal, R. y Peña, X. (2011). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Universidad de los Andes.
- Brady, H. (2008). Causation and Explanation in Social Science. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 217-269). Oxford University Press.
- Cairney, P. (2012). What is Public Policy? How Should We Study It. En *Understanding Public Policy. Theories and Issues* (pp. 22-45). Palgrave Macmillan. [Versión digital: <https://goo.su/vWmOG0k>].
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, (33), 147-177. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1946>.
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: re-

- flexiones teóricas. *CS*, (23), 157-180. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>.
- Clark, J., Patton, C., & Sawicki, D. (2016). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (3.<sup>a</sup> ed.). Routledge.
- Cunningham, S. (2021). *Causal Inference. The Mixtape*. Yale University Press.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. <https://bit.ly/3qFBxTU>.
- Dryzek, J. S. (1983). Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-367. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007510>.
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis. An Introduction* (4.<sup>a</sup> ed.). Pearson Prentice Hall.
- Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis. An Integrated Approach*. Routledge.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10308533/>.
- Garay, N., Agudelo, L. F. y Roldán-Restrepo, D. (2022). El diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 91-116). Universidad EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Gertler, P., Martínez, S. Rawlings, L. B., Premand, P., & Vermeersch, C. M. J. (2016). *La evolución de impacto en la práctica. Segunda edición*. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0888-3>.
- González, E. y Velázquez, F. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. <https://bit.ly/3iGIgZS>.

- Hecló, H. (1995 [1978]). Issue Networks and the Executive Establishment. En D. McCool (Ed.), *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology* (pp. 268-287). Prentice Hall.
- 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://goo.su/ynLr>.
- Howlett, M. (2019). Policy design and implementation tool choices. En *Designing Public Policies. Principles and Instruments* (pp. 41-57). Routledge.
- Howlett, M., & Giest, S. (2013). The policy-making process. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 17-28). 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. (2018). 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., & Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Khandker, S. R., Koolwal, G. B., & Samad, H. A. (2010). *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices*. Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/2693>.
- Kweit, M. G., & Kweit, R. W. (1984). The Politics of Policy Analysis: The Role of Citizen Participation in Analytic Decisionmaking. *Policy Studies Review*, 3(2), 234-245. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1984.tb00117.x>.

- Leyva, S. y Toro, L. (2022). El diseño de la implementación de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. (pp. 151-181). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Leyva, S., Olaya, A. y Aristizábal, J. (2022). El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP): una herramienta para diseñar mejores políticas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 17-39). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Linder, S. H., & Peters, G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58. <https://www.jstor.org/stable/4007218>.
- 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>.
- Magro, E., & Wilson, J. R. (2019). Policy-mix evaluation: Governance challenges from new place-based innovation policies. *Research Policy*, 48(10), 103612. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.010>.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (E. L. Suárez, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Mintrom, M. (2012). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford University Press.
- Montecinos Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20(33), 323-335. <https://www.redalyc.org/pdf/205/20503314.pdf>.
- Olaya, A. y Echavarría, A. (2022). Los objetivos y las metas en el diseño de políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 69-90). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Olaya, A. y Gallego, L. (2022). La definición y estructuración del problema público. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 41-65). Editorial EAFIT. <https://>

[doi.org/10.17230/9789587207743lr0](https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0).

- Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas (A. Acevedo Aguilar, Trad.). Miño y Dávila.
- Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar.
- Peters, B. G. (2019). Las promesas del diseño de políticas públicas. *Cuadernos del Cendes*, 36(102), 1-12. <https://goo.su/GA3Hu>.
- Radaelli, C. (2009). Measuring policy learning: Regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1145-1164. <https://doi.org/10.1080/13501760903332647>.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. Duke University Press.
- Rojas, D. P. y Echavarría, A. (2022). El diseño del seguimiento de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 183-209). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Rojas, D. P. y Montoya, J. D. (2022). Diseño de la evaluación de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 211-240). Universidad EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Salamon, L. M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. En L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Oxford University Press. [Versión digital: <https://bit.ly/3unJmyI>].
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529. <https://doi.org/10.2307/2131904>.
- Sheppard, E. (2009). Problema público. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (J. I. Cuervo, J-F. Jolly y D.



- Soto Uribe, Eds., pp. 354-360). Universidad Externado de Colombia.
- Smith, K. B., & Larimer, C. (2017). *The Public Policy Theory Primer*. <https://doi.org/10.4324/9780429494352>.
- Vedung, E. (2013). Six models of evaluation. En E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 387-400). Routledge. [Versión digital: <https://goo.su/L7jmjj4>].
- Vedung, E. (2020). Policy Evaluation. En D. Berg-Schlosser, B. Badie & L. Morlino (Eds.), *The Sage Handbook of Political Science* (pp. 1080-1104). Sage.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis. Concepts and Practice* (6.<sup>a</sup> ed.). Routledge.
- Wildavsky, A. (2018). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Wotela, K. (2017). A proposed monitoring and evaluation curriculum based on a model that institutionalizes monitoring and evaluation. *African Evaluation Journal*, 5(1), 1-8. <https://doi.org/10.4102/aej.v5i1.186>.



## Autores

### Santiago Leyva Botero

Doctor en Administración (Gobernanza Pública) de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Magíster en Cambio Organizacional de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Administrador de negocios de la Universidad EAFIT. Sus temas de interés incluyen las reformas a la administración pública, las relaciones intergubernamentales en el orden nacional (descentralización), los temas de desarrollo disciplinar de la Ciencia Política y el desarrollo de la filantropía empresarial. Actualmente se desempeña como Profesor Titular de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno, y como director del grupo de investigación Gobierno, Política y Políticas Públicas.

### Diana Mesa Correa

Doctora en Administración y Dirección de Empresas de la Universitat Politècnica de Catalunya, España, Magíster en Administración de la misma Universidad y Magíster en Innovación de la Universitat de Barcelona, España. Sus temas de investigación y consultoría están ligados a la estrategia de empresas públicas y privadas, innovación y emprendimiento. Es experta en liderar proyectos de consultoría que permiten a los líderes empresariales de los sectores público o privado, adaptar su enfoque estratégico al entorno de cada empresa.

### Laura Toro Arenas

Politóloga con énfasis en Políticas y Públicas de la Universidad EAFIT y magíster en Filosofía y Políticas Públicas de London School of Economics and Political Science (LSE). Ha trabajado en el diseño, optimización, evaluación de múltiples políticas públicas en el plano nacional e internacional. Con un interés particular en la administración de proyectos del sector público y social.

### Ana Milena Vera

Economista y magíster en Ciencias de la Administración de la Universidad EAFIT, y especialista en Gestión de Empresas de la Economía Social y Solidaria de la Pontificia Universidad Javeriana. Con trayectoria en proyectos de desarrollo socioeconómico en inclusión social (discapacidad y migración); innovación social; Ciencia, Tecnología e Innovación; competitividad y cooperación nacional e internacional.

### Luis Carlos Arbeláez Villegas

Politólogo de la Universidad de Antioquia y Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Sus temas de interés en investigación y consultoría giran alrededor del análisis de políticas públicas, teorías de construcción de Estado y capacidades institucionales, y la gestión de problemas de seguridad y convivencia ciudadana a través de instrumentos públicos. Actualmente se desempeña como profesor de cátedra en la Universidad de Antioquia y es consultor en el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT.

### Gerardo David Acosta García

Abogado especializado en Derechos Humanos de la Universidad del Norte, candidato a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Con amplia experiencia en el sector público en programas sociales (migrantes, LGBTI, juventudes, niñez, víctimas del conflicto armado y mujeres). Sus temas de interés están asociados a políticas públicas poblacionales, instrumentos públicos procedimentales y capacidades institucionales de las administraciones públicas. Actualmente, se desempeña como consultor en el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT.

### Laura Estefanía Gómez Salinas

Politóloga con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT y actual estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad. Ha trabajado en el análisis de políticas públicas de género, educación, seguridad y medio ambiente desde el nivel municipal y nacional.



Este libro se terminó de imprimir  
en noviembre de 2023  
para Valor Público, Centro de Estudios  
e Incidencia, de la Universidad Eafit  
para la Gobernación de Antioquia  
en Medellín.  
Se utilizaron las tipografías  
Caslon 540 y Montserrat para su composición.

Este libro relata el proceso de optimización de políticas públicas que se hizo desde el Observatorio de Políticas Públicas de la Gobernación de Antioquia mediante el Modelo de Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADPP). El MADPP, patentado por la Universidad EAFIT, en esta versión 2.0, permite categorizar aquellas políticas públicas que requieren parcheo (patching) y empaquetamiento, e incluso identificar aquellas que deben derogarse en pro de la optimización de la gestión de los recursos públicos. Del mismo modo, con este modelo se analizan y estudian las capacidades técnicas, operativas y políticas de los espacios de diseño de políticas, probando la relación positiva que existe entre la calidad de los espacios de diseño y la calidad de las políticas. Para ello, el libro explora los esfuerzos y múltiples mejoras realizadas por el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia a sus procesos y equipos de diseño de políticas públicas, con los cuales se demuestra que mejores políticas requieren mejores equipos de diseño y mejores procesos de diseño.

UNIVERSIDAD  
**EAFIT**

**Valor Público**  
Centro de estudios e incidencia



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



UNIDOS

ISBN: 978-958-5145-21-4



9 789585 145214