

UN NUEVO MODELO PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA: MADPP

FELIPE MURILLO CARVAJAL*

Uno de los esfuerzos más destacados que ha realizado la denominada *policy science* (Laswell, 1951) desde sus orígenes en la segunda década del siglo XX, ha sido ofrecer un método claro y riguroso para la toma de decisiones públicas. Aguilar (2012), haciendo referencia al *policy decision-making process*, escribía: “El proceso decisorio de las políticas era objeto de opinión, según los intereses políticos en juego, pero no era objeto de conocimiento: no se sabía fundamentalmente cómo se desarrollaba y concluía la decisión ni cómo y por qué permanecía o cambiaba en el tiempo” (p. 19).

La *policy science* buscaba –y busca– que los gobiernos de los diferentes niveles no supediten las decisiones públicas a un ejercicio donde, únicamente, primen los intereses políticos y electorales sobre los técnicos y academicistas. Lo anterior tampoco da a entender que la ciencia de las políticas públicas no reconozca

en su entramado teórico la importancia de los procesos sociopolíticos tanto al momento del diseño como del análisis (Sanabria y Rubaii, 2022). El *policy maker and designer* es una especie de malabarista que debe velar por la rigurosidad técnica de las políticas públicas, sin ignorar las dinámicas sociopolíticas que las rodean. Es tan importante el *contenido* de las políticas como su *proceso*, que no es gratuito que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su informe de 2006, “La política de las políticas públicas”, haya expresado, de forma breve pero contundente, que “los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables” (2006, p. 4).

Llevando el tema al ámbito colombiano, fue durante las décadas de los cincuenta y sesenta que el nivel nacional, a través del actual Departamento Nacional de Planeación

* Magíster en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Buenos Aires (Argentina). Profesor, investigador y director de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas y del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT (Colombia). [fmurill1@eafit.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-1819-8169].

Recibida: 18 de septiembre de 2023 / Aceptada: 25 de enero de 2024

Para citar esta reseña:

Murillo Carvajal, F. (2024). Un nuevo modelo para el análisis y diseño de políticas públicas en Colombia: MADPP. *Opera*, 35, 195-199.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n35.10>

(DNP)¹ y las misiones internacionales de la época, le apostaron al análisis y el diseño de políticas públicas basadas en evidencia para la toma de decisiones. Esta primera apuesta gubernamental abrió el camino a académicos y demás profesionales de ahondar y aportar a la profesionalización de la ciencia de las políticas en Colombia, creando así la oportunidad perfecta para tejer puentes entre la academia y el sector público. Por lo anterior, diferentes académicos encontraron un asidero para realizar aportes a la materia, sobre todo, a través de manuales de *policy-making* y *policy-analysis*; algunos de estos representantes en Colombia que han aportado a dicha sinergia entre academia y sector público son: Albert Hirschman (1975), André-Noel Roth (2014), Gonzalo Ordóñez-Matamoros (2013), Pablo Sanabria Pulido y Nadia Rubaii (2022), entre otros.

En aras a fortalecer los vínculos entre la academia y los tomadores de decisiones, Leyva y Olaya (2022), como editores académicos, coordinaron la realización del texto *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Este modelo es un aporte de amplio valor debido a su contenido teórico, metodológico y empírico. Además de continuar la importante tradición de los manuales de políticas públicas, este texto tiene como valor agregado ser “un instrumento para el diseño de políticas que sirva, al mismo tiempo, para evaluar diseños que ya han sido realizados, así como para diseñar políticas y orientar sus rediseños” (p. 18). Esta herramienta permitirá, tanto al

analista de políticas como al *policy-maker*, tener una guía que le permita analizar, (re)diseñar y formular mejores políticas públicas.

La estructura del MADPP sigue la tradición del enfoque secuencial de políticas públicas ofreciendo siete capítulos que se centran en: 1) la definición y estructuración del problema público; 2) los objetivos y las metas; 3) las alternativas de solución y los instrumentos de intervención pública; 4) la participación ciudadana; 5) la implementación; 6) el seguimiento y, por último 7) la evaluación de políticas. Lo que hace que el MADPP deje de ser un tradicional manual de políticas es su aporte metodológico y empírico. El MADPP rastreó las políticas públicas desarrolladas en la ciudad de Medellín entre 2002 y 2018 para un total de 65 políticas institucionalizadas en acuerdos municipales. A cada una de estas políticas, y con base en el enfoque secuencial, se le realizó un análisis de sus partes/fases a través de una rúbrica que otorgaba una calificación que va de óptima (4.0) a insuficiente (1.0/2.0). Los criterios de las fases se presentan en la tabla 1.

A cada una de las fases de política pública se le asigna una rúbrica que busca evaluar la calidad de la definición y construcción de cada uno de los momentos de la política. Así pues, el MADPP permite a los diseñadores de política reconocer los principales criterios por considerar en la construcción y consolidación de cada

¹ Antes denominado Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

TABLA 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, seguimiento a los objetivos y las metas, metodología, línea de base, medición.
Evaluación	Diseño de la evaluación, tipo de evaluación, metodología, retroalimentación y aprendizaje.

Fuente: Leyva *et al.* (2022, p. 26).

fase y, adicionalmente, ofrece el componente empírico de evaluación a políticas públicas ya existentes, lo que permite establecer comparaciones en aras de mantener lo destacado y robustecer los aspectos donde suelen encontrarse los errores más comunes. A modo de ejemplo, en la tabla 2 se expone la rúbrica que califica la calidad de la definición y estructuración del problema público.

Tanto los criterios como las rúbricas construidas para la evaluación de los diferentes momentos del ciclo de políticas públicas cons-

tituyen un instrumento novedoso que, además, permitiría una amplia replicabilidad a nivel nacional. El caso de Medellín es un ejemplo del trabajo empírico que puede ser replicado en otros municipios y que constituye un factor diferencial que se aleja de la tradición de los manuales de análisis y diseño de políticas públicas. Adicionalmente, el presente modelo busca ser también un aporte académico y profesional: académico al ser una apuesta clave hacia el aprendizaje experiencial (Romero, 2014) que escape de la tradición del libro de

TABLA 2. RÚBRICA DEL CRITERIO DE DEFINICIÓN DE LA FASE DEL PROBLEMA PÚBLICO

Fase/Criterio	Óptimo (4,0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 3.0)	Insuficiente (1.0 / 2.0)
Problema público / definición	Define explícitamente el problema público o los problemas públicos que pretende intervenir.	Es posible inferir implícitamente el problema o los problemas públicos que pretende intervenir.	Se habla de una situación problemática vaga y general que podría intervenir.	Se formula un decálogo de buenas intenciones para la ciudad, pero no se establece un problema público.

Fuente: Leyva *et al.* (2022, p. 31).

texto y fomento alternativas al aprendizaje a través de las experiencias; profesional, toda vez que resulta en una herramienta para hacer mejores políticas cualificando la labor del *policy maker*, tal y como lo resaltan Leyva *et al.* (2022): “[el MADPP] busca acercar el enfoque instrumental a los *policy makers*, sacando el ejercicio de hacer políticas por fuera del aula de clase, para llevarlo a las oficinas y corredores de las entidades públicas” (p. 20).

Además de la naturaleza teórica y práctica del modelo, el aporte metodológico del mismo deja un mensaje claro y contundente: necesitamos mejores políticas y no necesariamente más políticas. El reto alrededor de las políticas públicas en Colombia no es nominal, sino de calidad. La solución —o el tránsito a términos manejables (Subirats *et al.*, 2008)— de los diferentes problemas públicos que atraviesan las regiones del país no pasa por la elaboración de más políticas públicas, sino de diseñar mejores políticas. Por lo anterior es que la existencia de manuales alrededor del análisis y diseño de políticas está más que vigente, pero no resulta suficiente. Allí radica parte de la importancia de este texto, ya que busca ser *manual y modelo*, una “guía metodológica para orientar a los gobiernos y a los funcionarios públicos en este campo, de tal manera que aumente su efectividad en la acción pública” (Leyva *et al.*, 2022, p. 12). La naturaleza *metodológica y práctica* del texto busca que las políticas sean, realmente, diseñadas de forma coherente y basadas en evidencia, y que no reposen de manera exclusiva en *buenas intenciones*. Al ser de esta forma se estaría cerrando, todo lo posible, el margen de error y se apuntaría a la consecución de los objetivos de política propuestos.

Se trata, sin duda, de un texto relevante que otorga herramientas teóricas y prácticas para ser utilizado tanto por académicos como por tomadores de decisiones. Sin embargo, el MADPP queda con dos deudas alrededor de: 1) el proceso político de las políticas públicas; 2) la ausencia de una exposición alrededor de las herramientas de seguimiento y evaluación de políticas. Si bien el numeral uno puede escapar a los propósitos del texto, resultaría de alto valor hacer referencia a la necesidad de concebir las políticas públicas no solo como productos, sino como procesos de decisión pública (Lasswell, 1951) que requieren de habilidades argumentativas alrededor de la pertinencia e idoneidad de las políticas ante el respectivo órgano de control y decisión. Las políticas no escapan del debate propio de la arena política y es imprescindible que los técnicos no sean ajenos a esta.

Frente al numeral dos resulta de total pertinencia —en el marco del *boom* de los métodos cuantitativos (y la relevancia de los métodos mixtos) en ciencia política y en la *policy science* como subdisciplina— ofrecer una *caja de herramientas* y una serie de guías metodológicas para que el *hacedor de políticas* cualifique su quehacer, partiendo del supuesto de que las herramientas con las que cuentan la mayoría de los gobiernos locales son limitadas. En ese orden de ideas, ofrecer herramientas de construcción de indicadores, estrategias de medición, propender por medir resultados e impactos, entre otros aspectos, resultaría de absoluta relevancia para los tomadores de decisiones en los niveles local y regional.

Para finalizar, puede decirse que el MADPP es una apuesta de alto valor a nivel local y con enorme potencial a nivel regional. El ejercicio realizado con las políticas públicas de Medellín puede ser replicado en otros municipios y, cómo no, departamentos del país que requieran la revisión de sus políticas públicas en aras de una cualificación en el marco de un eventual rediseño o en la formulación de mejores políticas públicas.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2012). *Política Pública*. Siglo XXI.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. BID.
- Hirschman, A. O. (1975). Policymaking and policy analysis in Latin America: A return journey. *Policy Sciences*, 6(4), 385-402. <http://www.jstor.org/stable/4531616>
- Lasswell, H. D. (1951). *The policy orientation in the policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford University Press.
- Leyva, S., Olaya, A., Aristizábal, J., Echavarría, A., Roldán-Restrepo, D., Rojas, D. P., ... Garay, N. (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual para el análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Romero Ariza, M. (2014). El aprendizaje experiencial y las nuevas demandas formativas. *Antropología Experimental* (10). <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/1970>
- Roth, A. (2014). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Sanabria Pulido, P. y Rubaii, N. (2022). *El análisis de las políticas públicas en Colombia*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. *Opera* (33), 213-219. <https://doi.org/10.18601/16578651.n33.11>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.