

# IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (MADPP)

Política Pública de  
Protección a Moradores, Actividades  
Económicas y Productivas y Política  
Pública de Participación Ciudadana



Contenido	
Introducción .....	3
1. Resumen de hallazgos.....	4
2. Metodología Modelo de Análisis de Diseño de Políticas Públicas (MADPP) .....	5
3. Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas .....	11
3.1 Antecedentes: ¿Cómo surgió el diseño de la Política Pública? .....	11
3.2 Problema público .....	12
3.3 Objetivos y metas.....	14
3.4 Participación ciudadana.....	17
3.5 Alternativas de solución e implementación .....	18
3.6 Seguimiento y evaluación.....	23
3.7 Calificación final y conclusiones .....	25
4. Política Pública de Participación Ciudadana .....	26
4.1 Antecedentes de la política.....	26
4.2 Problema público .....	27
4.3 Objetivos y metas .....	29
4.4 Participación ciudadana .....	31
4.5 Alternativas de solución e implementación.....	32
4.6 Seguimiento y evaluación .....	37
4.7 Calificación final y conclusiones.....	40
Bibliografía .....	41

## Introducción

Este último informe del Observatorio de Políticas Públicas de Medellín del año 2023 se ha denominado: “Estudio de casos sobre el modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)”; toma las políticas de Participación Ciudadana y de Protección a Moradores como objetos de aplicación de la herramienta Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas-MADPP.

Lo anterior para la construcción de un diagnóstico sobre la calidad del diseño de las dos políticas públicas enunciadas, analizando por medio del MADPP: la identificación de los problemas públicos, objetivos y metas, la construcción y viabilidad de alternativas de solución, y el establecimiento claro de una ruta de implementación, seguimiento y evaluación.

Este estudio constituye un aporte sobre las características de los procesos de política pública de los dos casos, considerando el marco metodológico común que los orienta, que por razones estructurales y coyunturales tiene un indudable interés para la ciudad. Se adoptaron las recomendaciones expuestas en el libro sobre la importancia de aplicar a “*otros gobiernos subnacionales, ministerios y a todas las entidades del Estado, e incluso en otros países de América Latina y el mundo*” (pág. 20).

El modelo propone una guía técnica y metodológica que orienta la formulación, el seguimiento y la evaluación de los procesos de política pública haciendo “*uso de rúbricas como método para la evaluación de los diseños (...) ponderando su rigurosidad técnica y metodológica con 4 niveles (óptimo, considerable, básico e insuficiente) que se aplican a todos los 27 criterios*” (pág. 22), que integran, las 7 dimensiones del MADPP.

En ese sentido, partiendo de las 7 dimensiones y los 27 criterios del MADPP, se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿En qué contexto o proceso histórico se diseñó la Política Pública? ¿Qué tanto está definido y estructurado adecuadamente el problema público? ¿Cuánto se involucró a los actores en el proceso de construcción? ¿Cómo nos aseguramos de que se logren esos objetivos, las intervenciones y el impacto esperado?

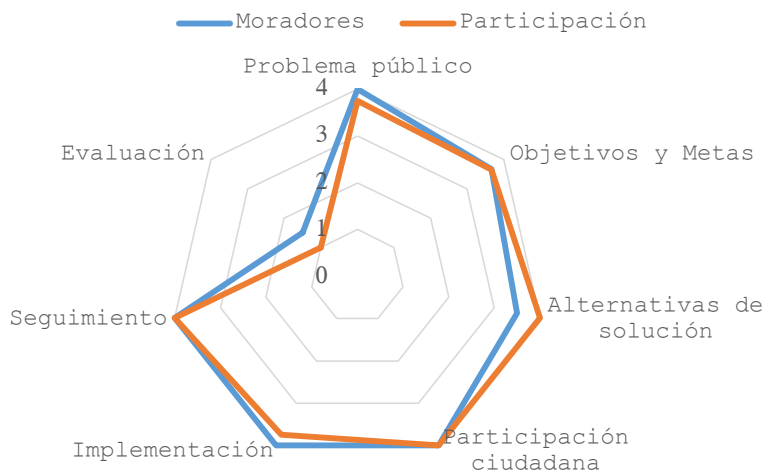
Tomando como base la revisión de los instrumentos que integran ambas políticas públicas, gran parte de la información contenida en este entregable para el proceso de evaluación proviene de las respuestas a las solicitudes de información que se realizaron desde el OPPCM a las instituciones involucradas directamente con el diseño de las Políticas

Públicas; estas son: Departamento Administrativo de Planeación y Secretaría de Participación Ciudadana, y las cuales fueron contestadas mediante oficio con radicado 202330379402.

## 1. Resumen de hallazgos

A modo de resumen, se puede afirmar que, de acuerdo con la rúbrica del MADPP, las dos políticas públicas registran una calificación “*considerable*”, lo que evidencia que existen sectores de calidad técnica en el diseño de políticas públicas.

Gráfico N°1. Calificación promedio de las políticas públicas por cada una de las fases.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

En el gráfico 1 se evidencia que ambas políticas públicas presentan algunas singularidades destacables, en tres dimensiones donde obtuvieron una calificación considerable u óptima, entre ellas:

- Definición clara y explícita del problema público, calidad de la información y evidencia que se utilizó para justificarlo.
- Existencia de coherencia interna entre el problema, los objetivos y las alternativas de solución. Sin embargo, es necesario mejorar el proceso de diferenciación de diseño de objetivos y de proyección de metas, donde estas últimas sean medibles.
- Diseño de una ruta de implementación, en términos de quiénes son los actores que ejecutarán la política, qué tipo de roles tienen, cómo será la transversalización intra-gubernamental y la incidencia de actores del mercado y el tercer sector.

- Estructuración de una metodología clara para el seguimiento de los objetivos, por cuanto presentan y establecen los escenarios, instrumentos y sistema de indicadores necesarios para esa fase.

En general, como se observa en el gráfico 1, la fase que debe mejorar más en su diseño es el de evaluación, haciendo énfasis en la importancia de realizarlo durante el diseño de la política para que guarde coherencia con las otras fases de la formulación.

## 2. Metodología Modelo de Análisis de Diseño de Políticas Públicas (MADPP)

La Universidad EAFIT en conjunto con Proantioquia y con el acompañamiento del Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín diseñó el Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas. Este es un instrumento que sirve al mismo tiempo para evaluar los procesos de diseño que ya han sido realizados e incluso orientar algunos ajustes a los mismos.

Este modelo propone una evaluación del diseño de las políticas públicas a partir de un enfoque secuencial, que califica las diferentes fases o categorías del diseño de la política en niveles de desempeño óptimo, considerable, básico o insuficiente, asignándole a cada uno una calificación de un punto que oscila entre 1 y 4, siendo 4 la calificación más alta. Esta calificación se otorga de acuerdo con los criterios definidos en cada dimensión.

Está compuesto por siete dimensiones o categorías que en su conjunto se dividen en veintisiete criterios. Las siete fases son (i) Problema público, (ii) Objetivos y metas, (iii) Alternativas de solución, (iv) Participación ciudadana, (v) Implementación, (vi) Seguimiento y (vii) Evaluación. A continuación, se presenta la rúbrica de evaluación que se utilizó para la construcción de este informe.

Fase	Criterios	Óptimo	Considerable	Básico	Insuficiente
		4.0	3.0-3.9	2.0-2.9	1.0-1.9
<b>Problema público</b>	<b>Definición</b>	Define explícitamente el o los problema(s) público(s) que pretende intervenir	Es posible inferir implícitamente el o los problema(s) público(s) que pretende intervenir	Se habla de una situación problemática vaga y general que podría intervenir	Se realiza un decálogo de buenas intenciones para la ciudad pero nunca 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 y lugares comunes
	<b>Causalidad</b>	Establece unas relaciones explícitas de causalidad entre $X \rightarrow Y$	Es posible inferir algunas relaciones implícitas de causalidad entre $X \rightarrow Y$	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)
	<b>Estructuración</b>	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
<b>Objetivos y Metas</b>	<b>Identificación</b>	Establece de manera clara y explícita los objetivos y las metas que la política persigue	Es posible inferir de manera general los objetivos y metas que la política persigue	Los objetivos y 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
<b>Objetivos y Metas</b>	<b>Coherencia interna</b>	Los objetivos y metas son coherentes con el problema público estructurado	Es posible inferir alguna relación entre el problema público y los objetivos y metas planteados	Los objetivos y metas se plantean de una manera tan amplia y general que son aplicables a cualquier problema público	No existe ninguna relación entre los objetivos y las metas planteadas con el problema público.
	<b>Medición</b>	Los objetivos y metas son cuantificables/cualificables y actualmente existen indicadores de ciudad para hacerlo	Los objetivos y metas son cuantificables/cualificables pero no existen indicadores de ciudad para hacerlo	Verbos comodines, acomodables, que algunas veces son susceptibles de medición y a veces no	Los objetivos y metas son vagos o ambiguos; imposibles de medir en el tiempo

<b>Alternativas de solución</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 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.
	<b>Uso de evidencia</b>	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 que produjeron evidencia de la relación causal de los problemas públicos, y solo sobre la percepción de la secretaría y el equipo técnico.
	<b>Especificidad</b>	Especifica claramente los instrumentos de gobierno a utilizar.	Especifica claramente algunos de los instrumentos de gobierno a utilizar.	Menciona circunstancial y vagamente algunos de los instrumentos de gobierno a utilizar.	No menciona nada respecto de los instrumentos de gobierno a utilizar.

<b>Participación ciudadana</b>	<b>Existencia de participación ciudadana</b>	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
	<b>Propuesta de instancias de participación estructuradas</b>	La participación ciudadana se propone 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 propone 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 propone 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 en las funciones de los actores involucrados ni en la metodología definida para las sesiones ni en los objetivos que persigue
	<b>Ciudadanía estructurada</b>	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 organizadas	La participación ciudadana se da de forma individual, inconstante y de esporádica
<b>Implementación</b>	<b>Mapeo hacia adelante</b>	Estructura explícitamente la cadena de implementación de la política 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 medios administrativos para poder implementar los objetivos de la política	Se habla de una implementación de manera vaga y general	Política pública desconectada que no considera ni las reglas ni los medios de implementación
	<b>Mapeo desde atrás</b>	Considera específicamente las competencias, capacidades e 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 algunos asuntos relativos a la implementación de calle de forma específica	Considera a las instituciones que implementarán la política de manera vaga y general 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



<b>Implementación</b>	<b>Transversalización</b>	Se transversalizan adecuadamente las múltiples metas y acciones para cada área involucrada. Se definen con claridad las múltiples herramientas de transversalización (mainstreaming) 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 se detallan asuntos de ningún tipo respecto de transversalización y sólo escasamente brinda lineamientos sobre la implementación
	<b>Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector</b>	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.
<b>Seguimiento</b>	<b>Seguimiento a la implementación de la política pública</b>	Establece claramente un modelo de seguimiento para la implementación de la política pública	Modelo de seguimiento para la implementación de la política poco estructurado	Establece seguimiento para la implementación de la política vago y desconectado	La política no establece seguimiento a la implementación
	<b>Seguimiento a los objetivos y metas</b>	Establece claramente un modelo de seguimiento a los objetivos y metas de la política	Modelo de seguimiento a los objetivos y metas de la política poco estructurado	Establece seguimiento a los objetivos y metas de la política poco estructurado	La política no establece seguimiento a los objetivos y metas
	<b>Metodología</b>	Establece claramente un diseño metodológico de acuerdo con el tipo de seguimiento propuesto	Diseño metodológico poco estructurado para realizar seguimiento	Diseño metodológico vago y desconectado del tipo de seguimiento propuesto	Seguimiento sin 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	Seguimiento sin línea de base

<b>Evaluación</b>	<b>Diseño de la evaluación</b>	Diseña de forma explícita la evaluación de la política pública con criterios claros sobre su estructuración, tipo, método y ruta de retroalimentación	Es posible inferir implícitamente el diseño de la evaluación de la política	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 formuló
	<b>Tipo de evaluación</b>	El tipo de evaluación propuesta se encuentra relacionada con los objetivos y metas de la política	El tipo de evaluación propuesta se encuentra débilmente relacionado con los objetivos y metas de la políticas	El tipo de evaluación propuesta no se encuentra relacionado con los objetivos y metas de la política	La evaluación de la política no conduce a establecer sus efectos en el problema público
	<b>Metodología</b>	Establecer claramente un diseño metodológico acorde con el tipo de evaluación	Diseño metodológico poco estructurado para realizar seguimiento y evaluación	Diseño metodológico vago y desconectado del tipo de evaluación propuesta	Evaluación sin diseño metodológico
	<b>Retroalimentación y Aprendizaje</b>	La política establece unos criterios claros para la retroalimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas	Se identifican implícitamente unos criterios para la retroalimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas	La política cuenta con unos criterios vagos para la retroalimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas	No se establecen criterios para la retroalimentación y el aprendizaje de las acciones evaluadas

Fuente: Universidad EAFIT. (2022). Modelo de Análisis de Diseño de Políticas Públicas.

### 3. Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas

#### 3.1 Antecedentes: ¿Cómo surgió el diseño de la Política Pública?

La Política Pública de Protección de Moradores, Actividades Económicas y Productivas, según la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo N°169 de 2018 (pág. 1), fue concebida inicialmente en la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín.

Lo anterior entendiendo que, para ese momento no existía en el contexto jurídico una reglamentación explícita que desarrollara claramente el tema de protección a moradores. Sin embargo, el tema había estado inmerso en diferentes referentes normativos del nivel nacional y municipal, como se observa en el esquema N°1.

Esquema N°1. Antecedentes normativos de la Política Pública de Protección a Moradores de Medellín.



Fuente: Alcaldía de Medellín. (2018). Presentación de la Política Pública de Protección a Moradores.

En ese sentido, se incorporó entre los artículos 573 a 577 del Acuerdo 048 de 2014 por medio del cual se aprueba el POT, como Política Pública, definida como "*una estrategia para la intervención en el territorio poniendo en movimiento la participación social, institucional y política para lograr sus objetivos a través de los principios de equidad, inclusión, restablecimiento de condiciones iniciales y el derecho a la permanencia*" (2018; pág. 1).

Así, esta incorporación en el POT implicó el enfoque de desarrollo humano integral en el ordenamiento territorial de la ciudad, donde las estrategias de protección a los moradores deben responder bajo el principio de equidad a los impactos negativos (económicos, sociales y culturales) causados por los proyectos de intervención o actuaciones urbanísticas.

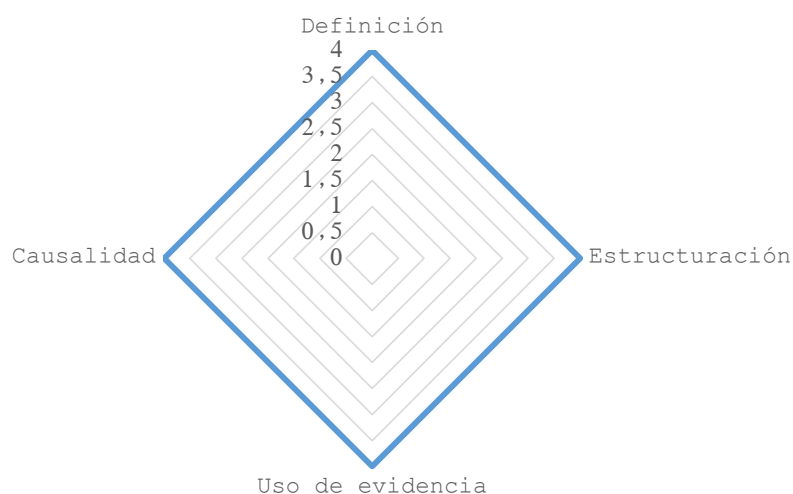
En sintonía con lo planteado en el POT, la Política Pública fue aprobada por medio del Acuerdo 145 de 2019 para dotarla de enfoques, procesos y estrategias más amplios, y así, hacerla alcanzable de forma progresiva en el tiempo (corto, mediano y largo plazo); y el Decreto 0818 de 2021 lo reglamenta.

### 3.2 Problema público

En la fase de problema público, la Política Pública de Moradores presenta una calificación promedio total de 4. Lo anterior significa que, de acuerdo con la rúbrica del MADPP, para esta fase tiene en un nivel óptimo.

Respecto a los cuatro criterios considerados en la fase del problema público, se puede observar en el gráfico N°2 la calificación obtenida para la definición (4.0), en el uso de evidencia (4.0), en la causalidad (4.0) y en la estructuración (4.0). Existen algunos matices y precisiones que son importantes mencionar.

Gráfico N°2. Promedio de la fase del problema público por criterios.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

A continuación, se evalúan los cuatro (4) criterios del Modelo de Análisis para la definición adecuada del problema público que las autoridades gubernamentales pretenden intervenir con la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas.

## Definición del problema público

En la Política de Moradores si bien para el diagnóstico y construcción del problema público desde el libro I (Alcaldía de Medellín, 2017), se identificaron diferentes problemas asociados al capital humano, social, económico, físico-espacial, ambiental y jurídico, bajo los cuales se definieron los subproblemas, es decir, en diferentes aspectos puntuales que son susceptibles de intervenir con una política pública, presenta varios problemas simultáneos como se detalla en el Anexo N°1, siguiendo el MADPP.

A pesar de esta subdivisión; en la diapositiva sobre el diagnóstico del problema público por capitales se describe el problema central de la Política Pública, derivado del componente institucional (Ver imagen 1).

Imagen 1. Problema público detallado en panel con personería.



Fuente: Alcaldía de Medellín. (2018). Presentación. Panel Personería sobre protección a morador. Pág. 6

## Uso de evidencia

En este segundo criterio con relación al problema público, como señala Stone (2002) citado en el MADPP, aunque "*no siempre existan mediciones sobre todos los problemas públicos, en algunos casos el hecho de decidir empezar a medir un fenómeno es, en sí misma, una decisión de política pública*" (Universidad EAFIT, 2022; pág. 48).

De tal manera, hay evidencia que para la construcción del problema público se empezó a recabar información adicional, condensadas en el "Diagnóstico del problema público: capitales y derechos", que "*recoge la memoria y experiencia vivida con proyectos de intervención, y la sistematización y análisis se realiza, por un lado, desde el lenguaje y las narrativas propias de cada grupo de actores, por otro, desde las fuentes documentales y entrevistas*" (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 56).

## Causalidad

El problema público está subdividido según diferentes capitales<sup>1</sup>, lo que permite definir una estructura causal del problema público; así:

*"En este sentido, en el primer nivel se encuentra el metaproblema por capital analizado, que permite agrupar impactos generados por los proyectos de intervención, es decir, en este se expresa de forma objetiva el principal problema de dicho capital. En un segundo nivel de jerarquía están los problemas que permiten diferenciar los impactos en los que se fundamenta el metaproblema"*  
(Alcaldía de Medellín 2017 libro I: pág. 57)

Por ejemplo, el problema público de esta política está asociado al capital social *"fragmentación y desestructuración de las redes y las relaciones socio-territoriales construidas para satisfacer necesidades, crear comunidad y gestionar asuntos de interés colectivos"* (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 64), y es causado por tres variables distintas:

- Causa 1: Falta de reconocimiento de la relación morador-territorio y de las organizaciones sociales.
- Causa 2: Conflictos en la representatividad y legitimidad de los líderes y organizaciones.
- Causa 3: Divergencias e intereses particulares frente a la implementación de los proyectos.

### Estructuración

Cada uno de los metaproblemas asociados a los capitales está estructurado en términos de fallas del Estado, el mercado o los grupos sociales que justifican la formulación de la política pública. Cada uno de los problemas evidencia una falla diferente, lo que justifica su subdivisión, por ejemplo (Alcaldía de Medellín 2017; pág. 64):

*"Capital social: La falta de reconocimiento de la relación morador-territorio y de las organizaciones sociales han generado riesgo y hechos de fragmentación y desestructuración de las redes y las relaciones socio-*

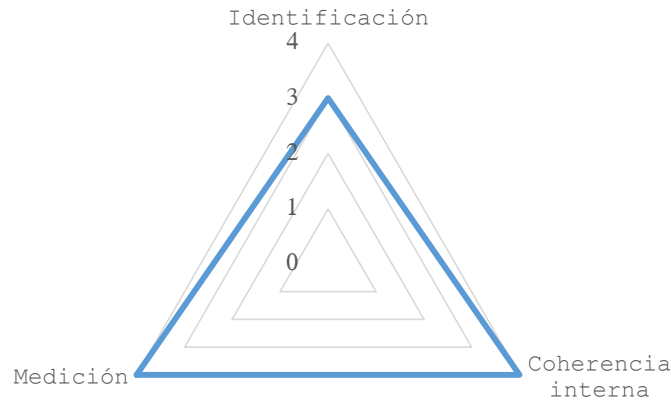
### 3.3 Objetivos y metas

Como resultado de la aplicación del MADPP a la fase de objetivos y metas, se registra un promedio de calificación de 3.67. Esto implica que, a pesar de que esta es la fase donde las políticas en términos de su diseño obtienen la mayor calificación, para el caso de la Política Pública de Moradores se ubica en un nivel considerable.

---

<sup>1</sup> Según Alcaldía de Medellín (2017; pág. 3) los capitales *"permitieron identificar y definir el problema y, a su vez, se convirtieron en las unidades de análisis, que deben ser retomados por los instrumentos de la política para medir los impactos y afectaciones de los modos y medios de vida de los moradores"*.

Gráfico N°3. Promedio de la fase de objetivos y metas por criterios.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1)

Al observar el promedio de calificación de esta fase con sus tres criterios (gráfico N°3) se evidencia que este resultado fue impulsado por la coherencia interna y la medición, que registran un nivel óptimo con 4 puntos.

### Identificación

Con relación al criterio de identificación, aunque como se observa en el anexo, hay una definición explícita del objetivo superior, el objetivo general y los objetivos específicos, no lo hay para las metas de la política. No obstante, es posible inferirlas, de manera general, a partir de la lógica de los objetivos para cada uno de los programas que integran las líneas estratégicas de la Política Pública (2018; pág. 5), por ejemplo:

2.2. Transitar progresiva y sosteniblemente de las unidades económicas informales a la formalidad.

2.3. Aumentar los espacios de deliberación y concertación para la toma de decisiones en torno a las intervenciones urbanísticas.

### Coherencia interna

Respecto a este criterio es posible identificar la relación entre el problema público percibido, los objetivos y las metas planteadas, pues el objetivo general guarda relación a la situación ideal a la que se quiere llegar, que es propender por la protección, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida de los moradores de sectores de intervención.

Además, por cada uno de los meta-problemas por capital, se asocian los 5 objetivos detallados en el proyecto de Acuerdo N°169 de 2018, observándose una relación común del último objetivo específico con los capitales físico-espacial y ambiental, como se evidencia en la tabla que se presenta a continuación.

Problema público	Objetivo general
<p><i>"Falta de modelos organizativos, política e instrumentos normativos que protejan los capitales, modos y medios de vida en los proyectos de intervención"</i> (Alcaldía. 2018. Presentación. Panel Personería sobre protección a morador. Pág. 6).</p>	<p><i>"Estructurar enfoques, estrategias, procesos e instrumentos que direccionen las actuaciones de los actores públicos, privados, sociales y comunitarios en torno al reconocimiento, restablecimiento y mejoramiento de los modos y medios de vida para el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos de los moradores y la protección y sostenibilidad de las actividades económicas y productivas frente a los impactos temporales o definitivos ocasionados por el ordenamiento territorial, la planificación y los proyectos de intervención"</i> (Proyecto de acuerdo N°169 de 2018, pág. 2).</p>

Núcleos problema	Objetivos específicos
Capital humano	<i>"Reconocer los modos de vida de los moradores, para el restablecimiento de sus condiciones iniciales bajo el principio de la dignidad humana"</i>
Capital económico	<i>"Fomentar la asequibilidad a los recursos y el fortalecimiento de las capacidades de los moradores, para responder a los impactos transitorios y definitivos que suscitan los proyectos de ordenamiento, planificación e intervención del territorio"</i>
Capital jurídico	<i>"Fortalecer la capacidad institucional pública, comunitaria y social para la articulación y coordinación de procesos y procedimientos, que permitan garantizar la protección de los derechos de los moradores, en el marco del ejercicio de la función pública del urbanismo"</i>
Capital social	<i>"Definir procesos participativos que permiten la construcción colectiva del territorio, y que propendan por el ejercicio del derecho a la ciudad de los moradores en los territorios intervenidos"</i>



Capital físico-espacial y ambiental	<i>“Contribuir mediante la gestión integral del suelo, como escenario de oportunidades, a la protección de los derechos de los moradores, restableciendo y mejorando sus condiciones de hábitat, en función de la corresponsabilidad de los beneficiarios de las intervenciones, y propiciando esquemas de vinculación de los propietarios del suelo a los proyectos”</i>
-------------------------------------	---

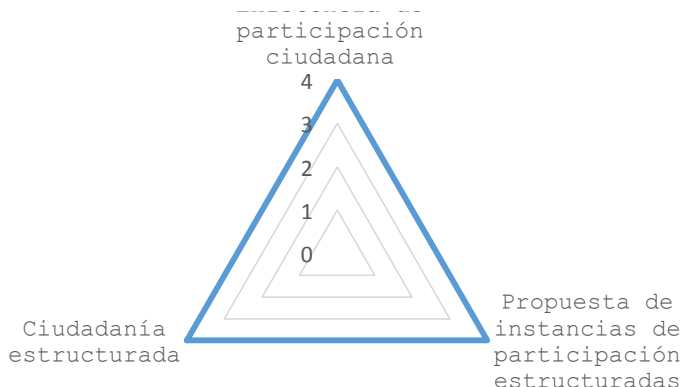
Fuente: Elaboración propia con base en la descripción de cada capital en la página 51 del libro II y los objetivos específicos descritos en el Proyecto de acuerdo N°169 de 2018, página 2.

### Medición

En el criterio de medición se obtiene una calificación óptima, pues se establece un “Instrumento referencia de indicadores para la PPPMAEP”, de manera que, por cada una de las actividades asociadas al seguimiento, se determinan los instrumentos, variables e indicadores de referencia, por ejemplo (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 154): (1) Propietarios con afectación parcial del inmueble que requieren cubrir gastos (de adecuación, arriendo temporal, mudanza, etc); (2) Hogares afectados por aumento en la distancia a los servicios de salud por incremento en gastos de transporte.

### 3.4 Participación ciudadana

Gráfico N°4. Promedio fase participación ciudadana por criterios



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

Con respecto a la fase de participación ciudadana en la formulación se registra un promedio de calificación de 4, esta una de las cuatro fases en las que se obtiene la mayor calificación, lo que indica que se ubica en el nivel óptimo.

Por su parte, al evaluar la distribución interna promedio en cada uno de los criterios de la fase de participación ciudadana, los tres criterios que componen esta fase se ubican en el nivel de calificación óptima (Gráfico No.4), esto responde a que en cada criterio se identificó lo siguiente:

#### Existencia de participación ciudadana

En relación con el criterio existencia de participación ciudadana, la política propició la participación de la ciudadanía en todo el proceso de formulación. Esta participación estuvo dividida en dimensiones, de acuerdo con el propósito de cada una de las fases, como lo es la formación, la información, la deliberación y la decisión.

#### Instancias de participación estructuradas

Con respecto a este segundo criterio, la participación ciudadana se dio a partir de instancias definidas en la formulación de la política, tales como la Mesa Territorial, la Mesa Interinstitucional y el taller permanente con el Departamento Administrativo de Planeación, *las “cuales sesionaron en torno a un proceso de revisión detallada y de retroalimentación de los diferentes componentes de la formulación de la PPPMAEP”* (Alcaldía de Medellín, 2017, pág. 31).

#### Ciudadanía estructurada

En relación con el criterio ciudadanía estructurada, se observó una participación ciudadana organizada, debido a que se convocaron grupos sociales o políticos, que previamente ya estaban organizados y que su misionalidad guardaba relación con la política pública. Es el caso de las ONG, los moradores, los concejales, entre otros.

### **3.5 Alternativas de solución e implementación**

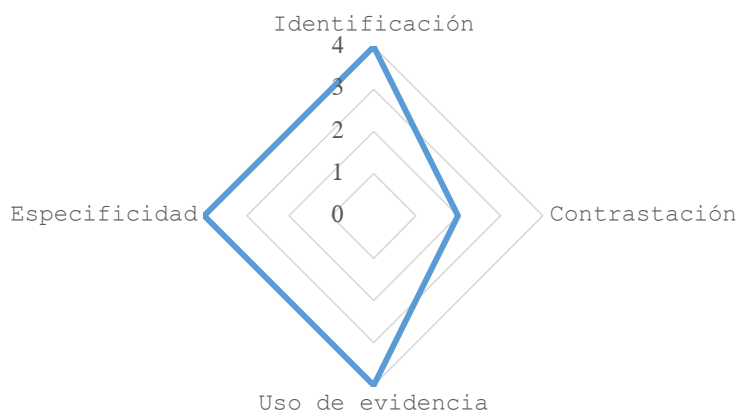
En esta sección se presentan los resultados de la aplicación del MADPP en las fases de alternativas de solución, y de implementación, considerando su complementariedad e interrelación, pues de la selección de instrumentos de intervención depende la implementación de las políticas públicas.

#### **Fase de alternativas de solución**

Como se puede observar en el gráfico N°5, la política pública de moradores registró la calificación promedio de 3,5 en la fase de alternativas de solución e instrumentos; es decir, considerable.

El alto puntaje obtenido por la PPPMAEP se debe a la presentación de las alternativas de solución y los instrumentos de gobierno a utilizar en el “*análisis general marco estratégico, programático y operativo*”, y a su vinculación con los objetivos, orientados a modificar las condiciones causales del problema público, sobre la base de estadísticas y fuentes de información verificables.

Gráfico 5. Promedio fase de alternativas de solución en PPPMAEP



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

De forma desagregada por criterios, se observa tanto el de identificación, especificidad y uso de evidencia con una calificación promedio de 4. Esto significa que encuentra en un nivel óptimo en lo que respecta:

### Identificación de alternativas de solución

Con relación al criterio de identificación de alternativas de solución, se observa en el artículo 6° del proyecto de Acuerdo N° 169 de 2018 que bajo la estructura de líneas estratégicas se definieron programas y actividades con los que se pretende responder a los objetivos de la política pública.

**3.3 Gestión de conocimiento para la coordinación interinstitucional en el contexto del reconocimiento de los derechos y la protección de modos y medios de vida de los moradores.** Buscará fortalecer las capacidades institucionales, mediante la gestión del conocimiento que integrará la información proveniente del seguimiento y la evaluación, de los aprendizajes institucionales y del control.

Por otro lado, en el libro II se presentan los esquemas programáticos a partir de los cuales se “*describen el alcance de cada una de las propuestas, sus objetivos y acciones, además de los posibles responsables del proyecto, es decir, los actores que por sus competencias y experiencias en*

*el tema pueden ser los garantes de los proyectos que se desprendan del programa” (Alcaldía de Medellín, pág. 80).*

### Uso de evidencia

Para la definición del problema público, y en consecuencia de las alternativas de solución, se hizo a partir de evidencia en seis fuentes (Alcaldía, 2017; pág. 190): *“(1) Plan de Ordenamiento Territorial -POT- (acuerdo 048 de 2014), para la delimitación espacial, (2) base de catastro municipal (2016), (3) información del número de instalaciones residenciales de EPM E.S.P. y otros comercializadores, (4) indicador promedio de número de habitantes por vivienda, (5) el censo de viviendas y otros usos, y (6) los registros de experiencias y narrativas de moradores de la ciudad, recogidos a partir de diagnósticos de los macroproyectos”.*

### Especificidad de instrumentos

A la especificidad de los instrumentos, definidos a través de esquemas programáticos en los que se describen *“el alcance de cada una de las propuestas, sus objetivos y acciones, además de los posibles responsables del proyecto, (...) necesarios para la implementación de las alternativas de solución”* (pág. 80). Esto incluye la definición alianzas entre actores, que por su conocimiento, recursos financieros, humanos y campo de intervención pueden cooperar en la consecución de los programas.

### Contrastación

Contrario a criterios anteriores, el de contrastación registra un puntaje básico (2.0). Lo anterior entendiendo que, aunque se describe un ejercicio de contrastación y priorización en escenarios de participación y discusión como la Mesa Territorial y la Mesa Interinstitucional, se expone de manera ambigua la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los criterios empleados, impidiendo reflejar una relación directa con los meta-problemas o causas por cada uno de los capitales. Por lo tanto, uno de los grandes retos del diseño de la política es mejorar el proceso de definición de los criterios de selección para la priorización de las acciones e instrumentos de intervención, como la factibilidad técnica, los costos económicos, entre otros.

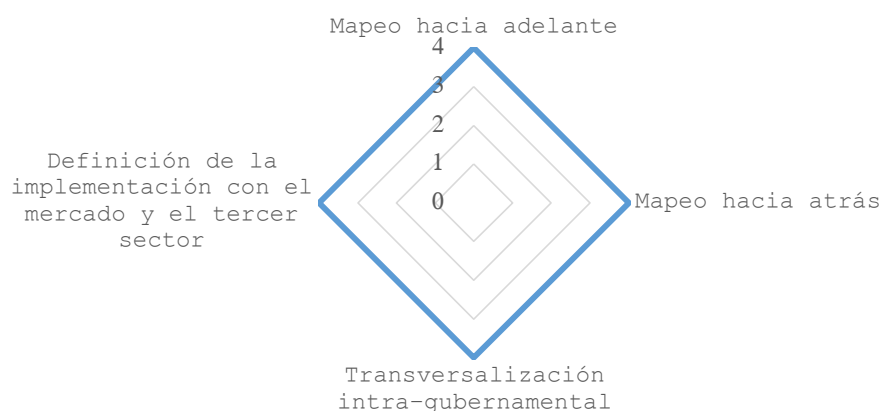
Lo anterior valida lo que se describe en el Manual aplicado a este ejercicio, y es que *“el buen diseño de instrumentos ha sido una de las grandes falencias en las políticas en Medellín, lo cual debería cuestionarnos sobre la manera en la que la ciudad ha resuelto sus problemas públicos”* (2022;

pág. 22), pues es recomendable, primero, identificar opciones diferentes de alternativas, y luego, pasar a seleccionarlos con criterios claros.

## Fase de Implementación

Los resultados de la aplicación del MADPP para la fase de diseño de implementación de la Política Pública de Moradores muestra un promedio total de 4.0, siendo esta otra de las cuatro fases donde obtienen la mayor calificación, por lo que registra un nivel óptimo según la rúbrica de la metodología aplicada.

Gráfico N°6. Promedio del diseño de la implementación por criterios en PPPMAEP



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

Ahora bien, cuando se revisa el desempeño en relación con cada uno de los cuatro criterios para evaluar el diseño de la implementación puede notarse que el puntaje fue óptimo. Esta simetría refleja que en la PPPMAEP:

### Mapeo hacia adelante

Realiza un mapeo hacia adelante, definiendo el sistema de actores, roles y relaciones que permite la implementación de su parte estratégica, el cual reconoce los procesos, los actores y las relaciones necesarias con *“respecto a la protección del morador con el fin de facilitar la gestión coordinada de las instituciones”* (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 113). Además, se definen las reglas y los medios administrativos para poder llevar a cabo los objetivos de la política (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 114), entre ellos:

- A. *“Las estructuras de cooperación entre estos agentes necesitan estar mediadas por instrumentos de regulación y coordinación que orienten los roles y las colaboraciones”.*

B. *“Se requiere de disposición cognitiva y práctica, por parte de estos actores, para adoptar las normatividades y reglamentaciones, vinculándose a la red de gobernanza”.*

### Mapeo hacia atrás

Desarrolla un mapeo hacia atrás, a partir del establecimiento de las 7 funciones y competencias de las dependencias gubernamentales en su implementación; individualiza los órganos administrativos que tienen injerencia en las funciones que cumplen en ella, según varios criterios, características y capacidades, entre ellos (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 124): *“De acuerdo con las funciones misionales de cada una de ellas, y el rol que desempeñan para la PPPMAEP, se identifican las siguientes entidades de nivel central (...)De acuerdo con el alcance de la oferta institucional en los sectores de intervención”.*

### Transversalización intra-gubernamental

Define una instancia de transversalización intra-gubernamental, que es la Mesa técnica, la cual tiene como propósito coordinar técnicamente las diferentes dependencias responsables con la política. A esto se suma que, desde la formulación de la política se definen las dependencias y entidades descentralizadas que son miembros de la Mesa técnica, cuyo objeto es *“elaborar los distintos diagnósticos técnicos y sociales que servirán de insumo para las decisiones estratégicas de viabilidad de los proyectos en relación con la PPPMAEP”* (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 125).

### Implementación con el mercado y el tercer sector

Define la forma de implementar con el sector privado y el sector social, pues a través de una gráfica presentada en el marco estratégico (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 132) se incluyen como responsables e implicados, ilustrando la función principal que cumple cada uno de los segmentos, todos ubicados a un mismo nivel, sin quedar supeditados a una estructura jerárquica. Igualmente, define enlaces y alianzas entre la institucionalidad administrativas y las organizaciones privadas y sociales, en las que se reconoce las capacidades y competencias.

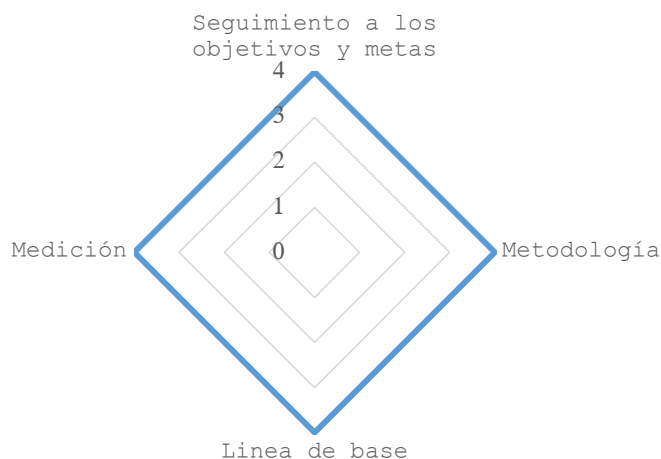
Este resultado en general es importante pues la definición clara del alcance de la autoridad de las dependencias responsables de su implementación y la responsabilidad particular para su funcionamiento, permite (Universidad EAFIT, 2022; pág. 171): *“(1) agilizar la gestión en momentos de crisis y resolver problemas concretos ajenos a las responsabilidades de la dependencia metacoordinadora, (2) fortalecer*

sostenibilidad y eficiencia de las políticas públicas, especial de este tipo, que al ser poblacional implican la intervención de múltiples dependencias”.

### 3.6 Seguimiento y evaluación

#### Fase de Seguimiento

Gráfico N°7. Promedio de la fase de diseño del seguimiento por criterios en PPPMAEP.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

Al evaluar los resultados del diseño del seguimiento, se evidencia que la Política Pública de Moradores obtuvo un nivel óptimo, con un promedio de calificación de 4. Por cada uno de los criterios asociados a esta fase, como se observa en el gráfico N°7 todos registran una calificación de 4.

#### Seguimiento a los objetivos y metas

Respecto al primer criterio, seguimiento a los objetivos y metas, sirve para ejemplificar la manera en la que debe diseñarse el seguimiento pues cuenta una “*estructura del seguimiento y evaluación al servicio de la PPPMAEP conforme al modelo de gestión por resultados*” (Alcaldía de Medellín, 2017; pág. 202), descrito en el marco estratégico, que permite con el propósito de verificar que las acciones estén dando cumplimiento a los objetivos de la política. Para esto, también se incluye indicadores que permitan hacer seguimiento a las acciones propuestas.

#### Metodología

En cuanto al criterio de metodología, se observa que se tiene previsto un sistema de indicadores, procesos de seguimiento, categorías de análisis y componentes, según la evidencia señalada en el anexo 1, integrada por (3) componentes; vigilancia y control de las actividades, seguimiento a productos y resultados, y estudios de impacto y otras evaluaciones.

### Línea de base

Para los criterios de medición y línea de base, la Política Pública de Moradores es un ejemplo de la forma en que se debe realizar un diseño del seguimiento a partir de un Instrumento Referencia de Indicadores para la PPPMAEP, incorporado en el Capítulo 2 del Libro II Marco Operativo; ilustrando con ejemplos “*los indicadores que dan cuenta de las variables y de manera secuencial se asocian a cada actividad y a los instrumentos que se aplican para la obtención de la información*” (Alcaldía de Medellín, 2017, pág. 216); incluyendo las líneas de base como punto de partida y referencia para iniciar el seguimiento de las acciones y verificar el cumplimiento de los objetivos.

### Fase de evaluación

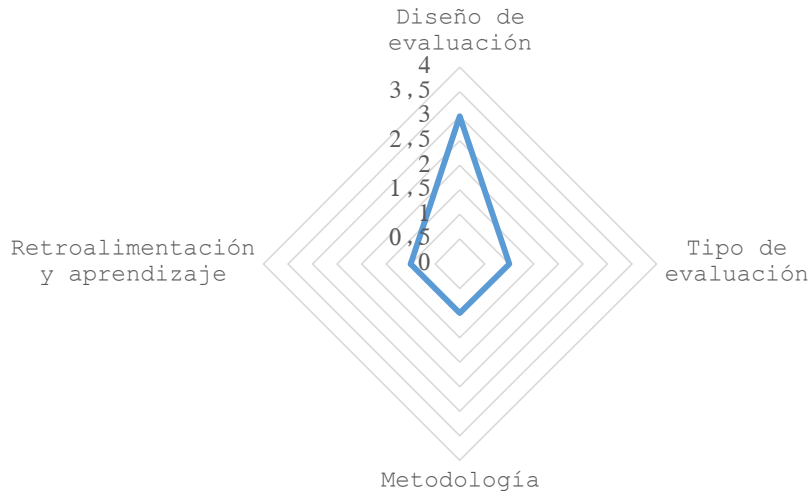
Pese a este desempeño satisfactorio en la fase de seguimiento, en la de evaluación aún hay retos importantes por superar; pues el promedio de calificación de los 4 criterios que la integran fue de 1,5, lo que implica un nivel insuficiente. De esta manera, siguiendo lo indicado por el MADPP este es un caso de política que se “*llega solo al nivel de seguimiento, e incluso en los diseños de las políticas se asumen los componentes del seguimiento y la evaluación de manera indistinta*” (pág. 230), pues como se cita:

*“La evaluación, en distintos momentos del proceso, hará uso de la información proveniente del seguimiento y dará pautas y nueva información que cualificará el sistema de seguimiento de*

En el próximo gráfico, se muestra la singularidad del comportamiento de cada uno de los cuatro criterios. Así es que ninguno de los criterios logra superar el nivel considerable, pues si bien se menciona la evaluación de los impactos de la intervención y los posibles efectos que puede generar, no se define claramente un sistema de evaluación de la política; ni la metodología ni el proceso de retroalimentación y aprendizaje.

Gráfico N°8. Promedio de la fase de evaluación por criterios en PPPMAEP



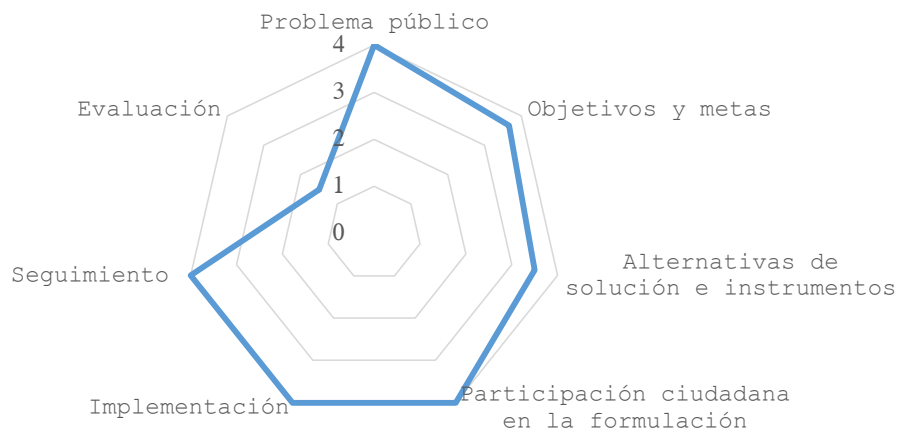


Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

### 3.7 Calificación final y conclusiones

Como se puede observar, la valoración promedio de la Política Pública de Moradores es de 3.5, es decir, que fue valorada de manera positiva con una calificación considerable.

Gráfico N°9. Valoración final de la PPPMAEP.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

El análisis completo de la PPPMAEP con el MADPP permitió hacer muchas visualizaciones, entre ellas, una de las que más llama la atención es el nivel óptimo de cuatro fases; a saber, problema público, participación ciudadana, implementación y seguimiento.

Igualmente, la aplicación del MADPP permitió identificar aspectos por mejorar en la calidad técnica del proceso de diseño de la política pública. Por ejemplo, la definición de metas que correspondan a lo concreto y medible, más allá de lo amplio que implican los objetivos; y el proceso de contrastación de alternativas para la selección priorizada según criterios técnicos, económicos, de viabilidad, entre otros.

En términos generales, los resultados indican que el diseño de la evaluación es la fase en la que persisten más retos, pues esta Política Pública es el caso en que se llega solo al nivel de seguimiento, pues *“asumen los componentes del seguimiento y la evaluación de manera indistinta”* (2022; pág. 230); sin contar con la definición de un tipo, metodología y retroalimentación y aprendizaje durante la etapa de evaluación.

## 4. Política Pública de Participación Ciudadana

### 4.1 Antecedentes de la política

La Política Pública de Participación Ciudadana es el resultado de un proceso de construcción colectiva e institucional alrededor de la participación. Este proceso se ha gestado en la ciudad desde décadas atrás, por lo menos desde la transformación social y participativa que se experimentó luego de superar la crisis de violencia originada por el narcotráfico en las décadas de los 80 y 90.

Dentro de esta evolución, sobresalen algunos hitos que han marcado la consolidación de la Participación Ciudadana. Algunos de estos hitos son la creación de las Juntas de Acción Comunal (JAC) como instancias de organización, movilización y planeación comunitaria. Estos espacios propiciaron la participación ciudadana sobre temas como educación, salud, cultura y recreación (Naranjo, 1991, p. 92).

A esto se suma la creación de programas como las Juntas de Participación y Conciliación ciudadana para promover la participación comunitaria en

los asuntos públicos; Fondo de Inversiones Semilla, para financiar proyectos definidos por las juntas de participación; la creación de las Casas de la Juventud, para acercar a los jóvenes a sus comunidades, y la continuidad del programa de televisión Arriba mi barrio, como instrumento para la promoción de la participación de los jóvenes (Departamento Nacional de Planeación, 1991). En la misma línea, surgen estrategias que promueven la participación ciudadana como la *Red Juvenil*, *Barrio Comparsa*, *Convivamos*, *Corporación Cultural Nuestra Gente* y la *Corporación para el Desarrollo Picacho con Futuro*.

En términos normativos, se destaca el Acuerdo municipal 43 de 1996, el cual es considerado como la primera reglamentación de la participación en el municipio. Mediante este acuerdo se creó también el Consejo Municipal de Planeación como un espacio que propicia la participación ciudadana y que vincula a la administración con instancias como las JAL y las JAC. Posteriormente, se resalta el Acuerdo 28 de 2014 mediante el cual se crea la Política Pública de Organismos de Acción Comunal y el Acuerdo 52 de 2015 que define la Política Pública de Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil. Estas dos políticas son los antecedentes de la actual Política de Participación Ciudadana en tanto pretenden fortalecer las organizaciones sociales para la toma de decisiones públicas.

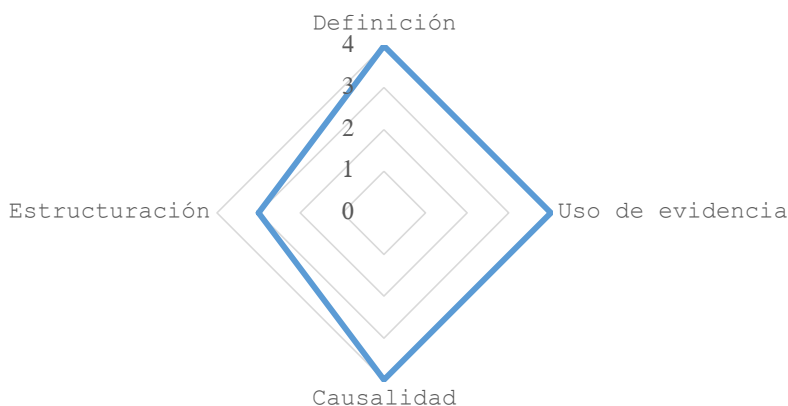
Con estos insumos, en el año 2019 la Secretaría de Participación Ciudadana inició la reflexión con actores institucionales, ciudadanos y académicos para iniciar la construcción de la Política de Participación Ciudadana. Esta labor inició con la identificación de los problemas y retos que existen al respecto y tomando como fundamento normativo la Ley 1757 de 2015 o Ley de Participación Ciudadana. El proceso iniciado en 2019 dio como resultado la sanción del Acuerdo municipal 73 de 2023, por medio del cual se adopta la Política Pública de Participación Ciudadana en el Distrito de Medellín.

## 4.2 Problema público

En la fase de problema público, la política de Participación Ciudadana presenta un promedio total de 3,75. Lo cual representa una calificación *considerable*, de acuerdo con los parámetros definidos por el MADPP. Respecto a cada uno de los criterios que conforman esta fase, se resalta

que las calificaciones obtenidas son: Definición (4), Uso de evidencia (4), Causalidad (4), Estructuración (3).

Gráfico N°10. Promedio del diseño del problema público por criterios en PPPC.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

### Definición

La política expone claramente el problema público que la motiva, para esto, hace una definición de las problemáticas alrededor de tres núcleos, los cuales son (i) problemas centrados en el liderazgo y los modelos de representación, (ii) problemas centrados en la arquitectura institucional y (iii) limitaciones transversales a la participación. Todo esto, permite que la política construya un problema público robusto e integral.

El problema público de esta política es *“la baja incidencia en la toma de decisiones de asuntos de interés público, asociada al limitado reconocimiento, articulación y agenciamiento de los actores individuales y colectivos”* (Alcaldía de Medellín, 2022).

### Uso de evidencia

En la construcción de la política, la Secretaría de Participación Ciudadana usó evidencia empírica, de fuentes primarias y secundarias. Muestra de ello es la creación de la mesa interna de trabajo para la categorización de problemas y la realización de talleres de co-creación con diferentes sectores sociales, tales como medios comunitarios, personas con discapacidad, grupos que ejercen control social, entre otros. En cuanto a las fuentes secundarias, se destaca la consulta de la Encuesta de Participación Ciudadana y se reconoce de manera transversal el acompañamiento técnico de la Universidad Nacional para la formulación de la política.

## Causalidad

El problema público de la política responde de manera causal a diferentes problemáticas sociales del municipio. Este ejercicio de causalidad se ve reflejado en la clasificación de núcleos y subproblemas, la cual se sintetiza así:

Núcleo problema 1 - Capital social. Los subproblemas identificados son: limitado reconocimiento de actores, débiles niveles de confianza entre la ciudadanía, bajo relacionamiento entre actores y dificultades en la construcción de sujetos colectivos.

Núcleo problema 2 - Liderazgos y modelos de representación. Los subproblemas identificados son: pérdida de legitimidad de los liderazgos, dificultades para el surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de participación, limitado agenciamiento ciudadano y desinterés en los asuntos públicos, limitadas habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos.

Núcleo problema 3 - Arquitectura institucional. Los subproblemas identificados son: débil articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana, reducido apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana de carácter informal, débil marco estratégico de largo plazo para la participación ciudadana orientado a la gestión por resultados, ineficaces procesos comunicativos hacia los ciudadanos, ineficiente gestión de la información para un gobierno abierto, insuficiente promoción de los mecanismos y otras formas de participación.

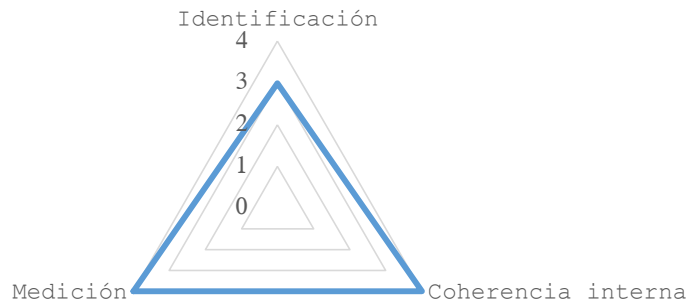
## Estructuración

En la redacción del problema público se hace una inferencia a fallas tanto de la ciudadanía como del Estado en la participación ciudadana, donde se reconocen las fallas del Estado y los grupos sociales alrededor de este tema.

### 4.3 Objetivos y metas

En la fase de objetivos y metas, la Política Pública de Participación Ciudadana obtuvo una calificación promedio de 3.66, es decir, fue valorado de manera *considerable* de acuerdo con los parámetros del MADPP. Esta fase está conformada por tres criterios, los cuales fueron valorados de la siguiente manera: Identificación (3), Coherencia interna (4), Medición (4), por los argumentos que a continuación se enuncian.

Gráfico N°11. Promedio del diseño de objetivos por criterios



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

### Identificación

La política explicita el objetivo general y los objetivos específicos, lo que permite marcar la ruta de trabajo que luego será determinante para la creación de las alternativas de solución. En este punto se resalta que el objetivo general de la política es *“generar condiciones para la incidencia directa en la toma de decisiones de los asuntos de interés público a través del reconocimiento, articulación y agenciamiento de los actores individuales y colectivos del municipio”* (Documento técnico, pág. 179).

No obstante, la política no define metas lo cual afecta la calificación en este criterio.

### Coherencia interna

Este criterio se cumple satisfactoriamente, debido a que el objetivo general responde directamente al problema público, mientras que los objetivos específicos responden a los núcleos problema que fueron descritos en la fase anterior, como se evidencia en la tabla que se presenta a continuación.

Problema público	Objetivo general
“La baja incidencia en la toma de decisiones de asuntos de interés público, asociada al limitado reconocimiento, articulación y agenciamiento de los actores individuales y colectivos” (Alcaldía de Medellín, 2022).	“Generar condiciones para la incidencia directa en la toma de decisiones de los asuntos de interés público a través del reconocimiento, articulación y agenciamiento de los actores individuales y colectivos del municipio” (Documento técnico, pág. 179).

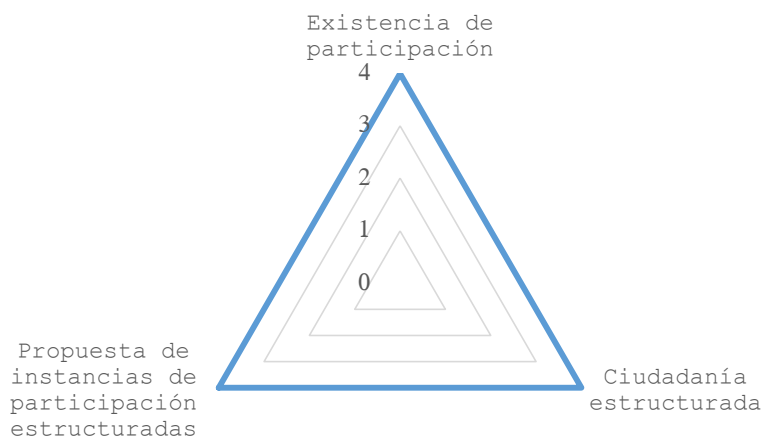
Núcleos problema	Objetivos específicos
Núcleo problema 1 - Capital social	Promover el reconocimiento y la confianza entre los actores individuales y colectivos con el propósito de aumentar su incidencia en los asuntos de interés público
Núcleo problema 2 - Liderazgos y modelos de representación	Impulsar procesos de agenciamiento de actores individuales y colectivos, propendiendo por el fortalecimiento y surgimiento de liderazgos para la participación democrática, incluyente, pluralista y transparente
Núcleo problema 3 - Arquitectura institucional	Fortalecer las capacidades y funcionamiento de la Administración Municipal para profundizar y fortalecer la democracia, desde el relacionamiento, coordinación y articulación con los demás actores individuales y colectivos

### Medición

La política construye un Sistema de Seguimiento y evaluación que asocia los indicadores a cada uno de los objetivos específicos. Igualmente, hay indicadores de ciudad que permiten medir los objetivos, tales como la Encuesta e Índice de Participación Ciudadana.

#### 4.4 Participación ciudadana

Gráfico N°12. Promedio de la fase de participación ciudadana por criterios.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

La fase de Participación ciudadana obtuvo una calificación de 4, es decir, la más alta de acuerdo con los parámetros del MADPP. Lo anterior, considerando que cada uno de sus criterios obtuvo esta misma puntuación. Dichos criterios son: Existencia de participación ciudadana,

Ciudadanía estructurada, Propuesta de instancias de participación estructuradas.

### Existencia de participación ciudadana

La construcción de la política estuvo marcada por la realización de numerosos espacios de participación ciudadana que permitieron que la definición del problema público y de las alternativas de solución se hiciera en conjunto entre la administración municipal y las organizaciones sociales. De manera puntual, se reconocen los talleres de co-creación como escenarios de participación ciudadana. A continuación, se presenta un fragmento que da cuenta de dicha participación.

*"Durante esta fase de construcción colaborativa se realizaron 36 encuentros sincrónicos distribuidos en 24 espacios de cocreación con sectores y grupos poblacionales tales como: ambientalistas, animalistas, cultura, adulto mayor, control social, universitario, LGBTIQ+, discapacidad, víctimas, ONG, JAC, JAL, CMPC, mujeres, gremios económicos, juventud, sindicatos, medios de comunicación, Escuela RED, afrodescendientes, indígenas, niños, niñas y adolescentes, y la comunidad en general; 6 territoriales entre zonas y corregimiento y; 6 técnicos, en los que participaron la Mesa de Fortalecimiento"* (Documento técnico de la política pág. 89).

### Ciudadanía estructurada

La participación de las organizaciones y sectores sociales se propició a partir de la definición previa de una metodología de convocatoria, promovida desde la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín. Dentro de esta metodología se resalta la creación de mesas sectoriales de discusión y talleres de co-creación.

### Propuesta de instancias de participación estructuradas

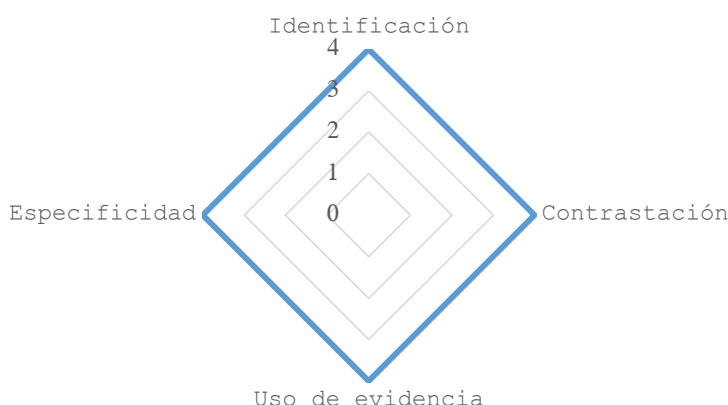
La ciudadanía convocada a los espacios de discusión estaba estructurada previamente, es decir, que acertadamente la Secretaría de Participación Ciudadana convocó a grupos de valor que, de manera anterior a la formulación de la política, ya eran reconocidos como organizaciones relevantes en este tipo de discusiones. Muestra de ello es la participación de grupos ambientalistas, la Alianza Sí Ciudadanía, las JAC, el grupo de Universidades G8 y representantes de la comunidad LGBTI.

## 4.5 Alternativas de solución e implementación



## Fase de Alternativas de solución

Gráfico N°13. Promedio del diseño de alternativas de solución por criterios



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

La fase de alternativas de solución obtuvo una calificación de 4, es decir, la más alta de acuerdo con el MADPP. Esto se debe a que cada uno de sus criterios obtuvo igualmente la puntuación más alta. Tales criterios son: Identificación, Contrastación, Uso de evidencia, Especificidad.

### Identificación

En el Plan estratégico de la política se identifica las alternativas de solución que se pretenden implementar. Estas guardan relación con los objetivos específicos y los problemas identificados, de tal manera que por cada núcleo de problemas se propone una dimensión estratégica, que a su vez contiene las alternativas de solución de la política. Igualmente se resalta que *“el Plan Estratégico se respalda en un Plan de Acción que reúne cada una de las alternativas de solución encontradas, propuestas y/o desarrolladas, y las clasifica por dimensión, subdimensión y componente”* (Documento técnico, pág. 29)

### Contrastación

La labor de contrastación de las alternativas de solución, consisten en seleccionar de un universo de posibilidades aquellas alternativas que resultan viables para la política, atendiendo a criterios previamente definidos. En este caso, dicha contrastación se realizó a partir de sesiones de análisis con servidores públicos y organizaciones sociales, en donde se discutieron las posibles alternativas de solución a partir de criterios como la viabilidad y la urgencia con relación a los problemas identificados.

## Uso de evidencia

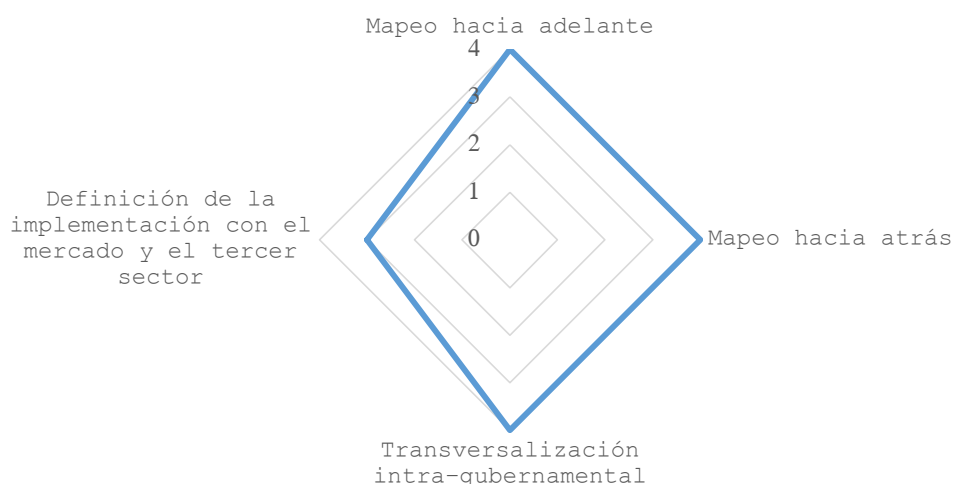
Para la definición de las alternativas de solución se realizó un ejercicio de validación con fuentes de información pertinentes y actualizadas, lo que da cuenta del uso de evidencia por parte del equipo formulador. Algunas de estas evidencias son encuestas, documentos académicos, consulta de pares y socialización con servidores públicos responsables de la temática. Igualmente, las alternativas seleccionadas fueron sometidas a revisión por parte de expertos académicos y organizaciones sociales mediante talleres de co-creación.

## Especificidad

La especificidad de las alternativas de solución se refiere a la claridad de la política en cuanto a la identificación de los instrumentos de gobierno que se van a utilizar para la implementación de estas. En este caso, en la política se definen las instancias responsables y los procesos administrativos que acompañarán la implementación. En este sentido, se resalta la responsabilidad de la Secretaría de Participación Ciudadana y de Sistema Municipal de Participación Ciudadana para la puesta en marcha de las alternativas de solución.

## Fase de Implementación

Gráfico N°14. Promedio del diseño de implementación por criterios



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

En la fase de implementación, la Política de Participación Ciudadana obtuvo una valoración de 3.75, debido a una calificación óptima de 3

criterios y solo 1 con un nivel considerable. Dichas calificaciones se distribuyen en los criterios de la siguiente manera: Mapeo hacia adelante (4), Mapeo hacia atrás (4), Transversalización intra-gubernamental (4) y Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector (3).

### Mapeo hacia adelante

En la política se definen de manera satisfactoria las acciones administrativas que se deben desarrollar para lograr la implementación de la parte estratégica de la política. Dichas acciones se ven reflejadas en la creación de lineamientos de implementación, formulación e implementación de proyectos, creación de un Banco de proyectos y el fortalecimiento del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

De manera textual, así quedó registrado en el Plan estratégico de la política:

*"A continuación, se exponen las acciones estratégicas que hacen parte de los ámbitos de incidencia y escenarios de oportunidad de la política pública" (pág. 77-81):*

*3.1. Asesoramiento y acompañamiento al funcionamiento o creación de instancias de participación ciudadana, formales o no formales.*

*3.2. Apalancamiento, impulso y acompañamiento a la creación de subsistemas locales de participación ciudadana.*

*3.3. Asesoramiento y acompañamiento a la formulación de políticas públicas, concretamente sobre los ejercicios de consulta ciudadana y el seguimiento y apropiación ciudadana de dichas políticas.*

*3.4. Impulso y acompañamiento a la formulación de proyectos de presupuesto participativo que se enfoquen en mejorar o solucionar los problemas priorizados por la pppc o implementar subsistemas locales de participación.*

*3.5. Desarrollar y construir lineamientos en materia de participación ciudadana para los instrumentos de planeación del acuerdo 028 (sistema distrital de planeación).*

*3.6. Inclusión de la pppc y el smpc en todos los procesos formativos impulsados desde la secretaría de participación ciudadana.*

### 3.7. Banco de ideas de proyectos de innovación para la participación ciudadana" (Pag 77-81)

#### Mapeo hacia atrás

La política es clara en definir los responsables institucionales de la implementación del plan estratégico, por lo que señala como responsables al Consejo Municipal de Participación Ciudadana y la Secretaría de Participación Ciudadana. Igualmente, señala que el Concejo Distrital también tiene un rol protagónico en la implementación de esta política.

#### Transversalización intra-gubernamental

En el plan estratégico se propone una estructura que da cuenta de la individualización de cada una de las acciones que se pretenden implementar y su responsable. Dicho responsable no se limita solamente a la Secretaría de Participación Ciudadana, sino que propicia la transversalización dentro de la administración pública, en tanto, vincula diferentes dependencias y entidades municipales. Muestra de ello, es la referencia que señala que *"el Plan Estratégico se respalda en un Plan de Acción, que reúne cada una de las alternativas de solución encontradas, propuestas y/o desarrolladas, y las clasifica por dimensión, subdimensión y componente. La estructura que se ha seguido para la construcción de la matriz del plan de acción contempla los siguientes campos:*

- *Dimensión: Refiere a cuál de las tres dimensiones responde la alternativa de solución.*
- *Subdimensión: Específica la subdimensión a la que busca responder la alternativa de solución.*
- *Acción: Nombra y describe la acción que comprende la alternativa de solución.*
- *Componente: Destaca el componente principal al que se asocia o desde el cuál se ha creado alternativa de solución.*
- *Población Objetivo: Específica la población principal a la que busca atender la alternativa de solución.*
- *Responsable: Señala a la unidad o dependencia de la Administración Distrital que es responsable del desarrollo de la acción." Pag 29*

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

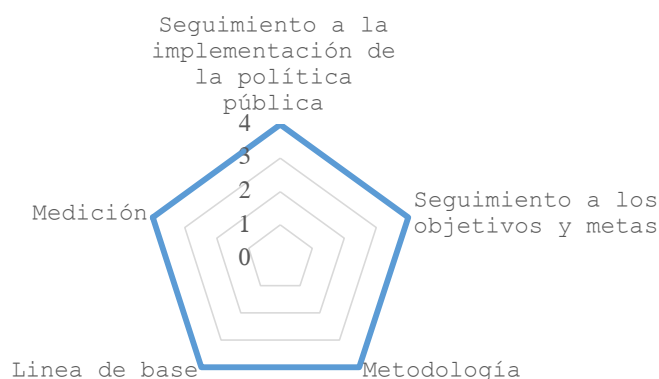
Este fue el único criterio de la fase de implementación que no obtuvo una valoración óptima sino considerable, lo cual se debe a que en los documentos de la política se infiere como el tercer sector y el mercado se debe vincular a su implementación. Esto se logra a partir de la construcción de un mapa de actores, donde los formuladores de la política incluyen a entidades públicas, el sector privado y sector social, y para cada uno define el grado de apoyo o influencia que tiene sobre la política.

No obstante, no se le asignó una valoración óptima debido a que no se definen estrategias claras ni equipos de trabajo para gestionar la externalización de la política a sectores diferentes al público.

## 4.6 Seguimiento y evaluación

### Fase de Seguimiento

Gráfico N°15. Promedio del diseño de seguimiento por criterios



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

El criterio de Seguimiento obtuvo una valoración óptima (4). Esto responde a que cada uno de los cinco criterios que la conforman también obtuvo esta calificación. En este punto es importante aclarar que el MADPP diferencia el seguimiento de la evaluación de la política, por lo que a cada fase se le asignó una valoración diferente.

#### Seguimiento a la implementación de la política pública

La política cuenta con un sistema de seguimiento, este es referenciado en el documento titulado “Sistema de seguimiento y evaluación”, el cual está

conformado por la matriz de seguimiento a las acciones y estrategias y por el Índice de Participación Ciudadana.

No obstante, se aclara que, en la información suministrada por la Secretaría de Participación Ciudadana para la construcción de este informe, se señala que el Sistema de Seguimiento y Evaluación está en proceso de construcción, por lo cual adjuntan los avances, los cuales son suficientes para asignar la calificación óptima en este criterio.

### Seguimiento a los objetivos y metas

La política define un sistema de seguimiento conformado por indicadores, los cuales están asociados a los objetivos definidos previamente. Sin embargo, no se registran indicadores asociados a metas porque esta política no definió metas.

### Metodología

La metodología del sistema de seguimiento está definida en el documento titulado *"Sistema de seguimiento y evaluación"*. En él, se definen los elementos del modelo de seguimiento que en su conjunto dan cuenta de la metodología a implementar. Dichos elementos son: procesos, roles, soportes e indicadores. De manera textual señala:

*"Defina las actividades recurrentes que se deben desarrollar para el adecuado funcionamiento del modelo de seguimiento de la política pública. Se deben adaptar a las características particulares del esquema de implementación de la política pública. Cómo mínimo se deben definir los siguientes procesos" (Modelo Seguimiento y Evaluación, pág. 5):*

- 1.1. Diseño, construcción, validación y actualización de instrumentos necesarios para la recolección de información.*
- 1.2. Capacitación para el levantamiento de los instrumentos.*
- 1.3. Levantamiento o gestión del dato.*
- 1.4. Calidad del dato*
- 1.5. Análisis del dato*
- 1.6. Reporte o difusión de información (definir frecuencia, formatos de reporte, desagregación)*

### Línea de base

El documento que contiene la batería de indicadores del sistema de seguimiento define para cada uno su correspondiente línea de base. La estructura propuesta en el documento mencionado es:

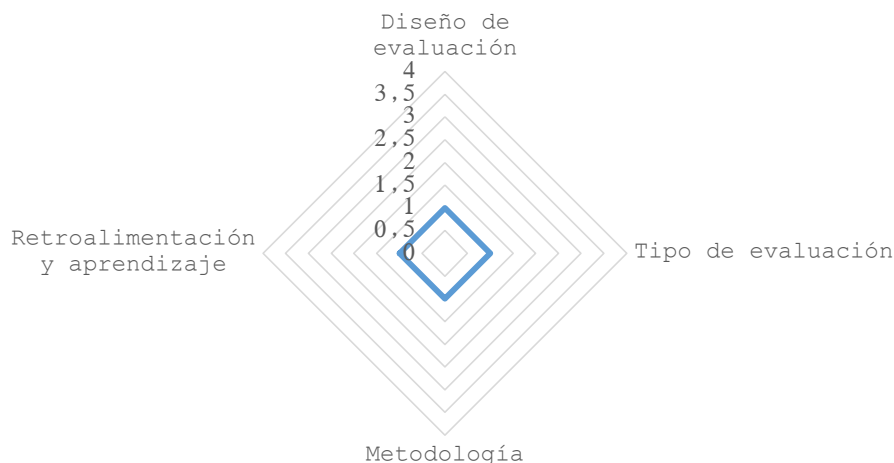
Indicadores Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín										
Núcleo Problemático	Objetivo Específico	Problema Subsidiario	Variable	Indicador	Fuente	Id (PCM)	Línea de base 2021	Comportamiento deseado	2019	2021

## Medición

De acuerdo con la información ofrecida por la Alcaldía de Medellín, la construcción de todos los indicadores de la política se encuentra en proceso. Sin embargo, tomando como referente el avance compartido, se evidencia que los indicadores están definidos de forma clara y responden a los objetivos.

## Fase de Evaluación

Gráfico N°16. Promedio del diseño de evaluación por criterios.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

En la fase de evaluación se le asignó una valoración de 1 a la Política pública de Participación Ciudadana, es decir, una calificación insuficiente. Esto se debe a que en los documentos compartidos por la Secretaría de Participación Ciudadana no se logró evidenciar información que hiciera referencia de manera específica a la evaluación y no solo al seguimiento de la política.

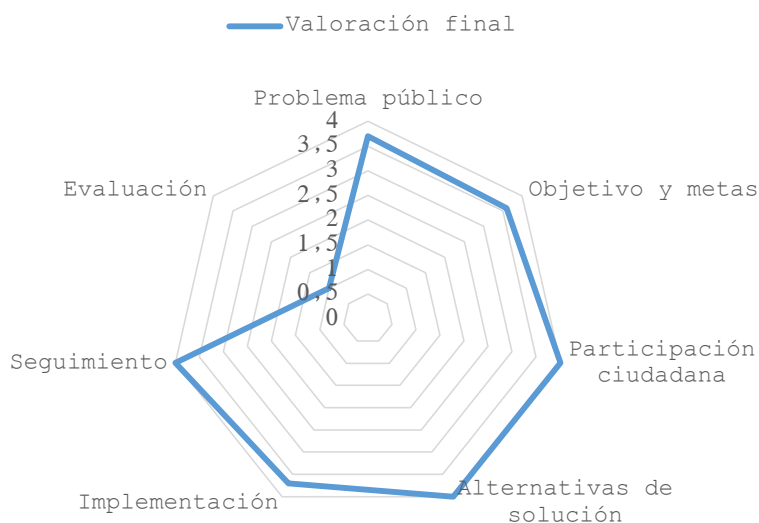
Sin embargo, la Secretaría de Participación ciudadana ha señalado en oficio con radicado 202330379402 que el Sistema de Seguimiento y evaluación aún se encuentra en construcción y que será definido en el

decreto reglamentario de la política. Por lo que se espera que la evaluación de esta sea definida en este futuro documento

#### 4.7 Calificación final y conclusiones

La valoración promedio de la Política Pública de Participación Ciudadana, de acuerdo con el MADPP es de 3.4, es decir, que fue valorada de manera positiva con una calificación considerable. Dicho promedio responde al desempeño óptimo que tuvo la política en varias de las fases, tales como Participación Ciudadana, Alternativas de solución y Seguimiento.

Gráfico N°17 Promedio del diseño de evaluación por criterios.



Fuente: Elaboración propia, según registros en la Rúbrica de evaluación (Anexo 1).

Este buen desempeño, también se puede evidenciar de la definición del problema público, de los objetivos y metas, y de la implementación. No obstante, en estas tres fases no se alcanzó la calificación máxima, debido a que aún hay aspectos por mejorar como, por ejemplo, la estructuración de fallos del mercado y del Estado en el problema público, la definición de metas de la política, y el establecimiento de una ruta de implementación en relación con el tercer sector y el mercado.

Por su parte, la fase de evaluación obtuvo en todos los criterios la calificación insuficiente, debido a que, en la información compartida por la Secretaría de Participación Ciudadana, no se evidencian insumos para calificar esta fase. Se espera que este vacío sea superado en la reglamentación de la política, la cual se encuentra en proceso de elaboración.



En términos generales, la Política de Participación Ciudadana fue formulada adecuadamente de acuerdo con los parámetros de valoración que propone el MADPP. Las observaciones y evidencias de cada una de las valoraciones aquí descritas se encuentran en la Rúbrica que se anexa a este informe.

## Bibliografía

Alcaldía de Medellín. (2017). LIBRO I. Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador. Edición 1.

Alcaldía de Medellín. (2017). Libro II: Marco estratégico, programático y operativo: hechos y derechos de reconocimiento y protección. Edición 1.

Alcaldía de Medellín. (2021). Documento técnico de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Alcaldía de Medellín. (2022). Sistema de Seguimiento y evaluación de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Alcaldía de Medellín. (2023). Plan Estratégico de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo 48 de 2014. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias: <https://bit.ly/3uP8a4r>

Concejo de Medellín. (2018). Proyecto de Acuerdo N°169 de 2018 "*Por el cual se crea la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas del Municipio de Medellín -PPPMAEP y se dictan otras disposiciones*".

Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Programa presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*.

Observatorio de Políticas Públicas de Medellín. (2022). Estado actual de la política pública de protección a moradores: avances, retos y oportunidades. Recuperado de: <https://bitly.ws/WfV3>

Universidad EAFIT. (2022). Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP). Edición 1, agosto de 2022.