



## Lecciones aprendidas sobre el diseño, implementación y evaluación de POLÍTICAS PÚBLICAS EN MEDELLÍN – 1995 a 2017

Por:  
Rubén Fernández Andrade  
Centro de Fe y Culturas  
Medellín, junio de 2018

La ciudad de Medellín, desde la década del noventa, ha experimentado una cierta explosión de políticas públicas fruto de la presión ciudadana organizada, de obligaciones contraídas por el Estado colombiano a nivel internacional, de mandatos legales emanados del Parlamento colombiano y, especialmente, de la novedad que significó la Constitución Política de 1991 y su carta de derechos.

Esas políticas muchas veces fueron pioneras y punto obligado de referencia para esfuerzos similares en el campo nacional o en otras municipalidades del país y del exterior. Políticas como las referidas a la discapacidad, los asuntos culturales, de familia y de juventud, la atención a víctimas del conflicto armado, son ejemplos de ello.

Se constatan grandes avances y esfuerzos muy interesantes, pero también tremendas desilusiones y obstáculos. En todo caso, son esfuerzos ciudadanos e institucionales de los que debemos aprender para acciones similares a futuro.

Convencidos de que la construcción de políticas públicas en temas críticos de región y de ciudad, es una herramienta central —si bien no la única—,<sup>1</sup> para materializar los proyectos de futuro de la sociedad, el grupo coordinador del proceso *¿Pa'Dónde vamos?* decidió convocar a personas que fueron protagonistas, bien como diseñadores, como ejecutores o como evaluadores de esas políticas, a hacer una lectura de su estado actual y sus retos. Se revisaron 15 políticas públicas, varias de ellas con varios ciclos de elaboración-ejecución-evaluación (ver memoria anexa).

En el presente texto, el autor se atreve a hacer un planteamiento general de 12 lecciones aprendidas, como punto de referencia para un diálogo al que, con seguridad, le aguardan muchos momentos más a futuro.

### 1. Visibilización

El primer gran logro, cuando una entidad de carácter gubernamental o estatal se decide a ingresar en la senda de construcción de una política pública, es que un problema o un grupo humano se hace visible en la agenda pública, es reconocido. Esto nunca pasa de forma gratuita. Siempre y sin excepción, obedece a que grupos organizados despliegan toda su capacidad de agencia, para posicionar el tema y darle una relevancia o centralidad que naturalmente no tiene. En Medellín esto ha ocurrido en los 15 casos

---

<sup>1</sup> En cada problema concreto es completamente recomendable que los promotores se hagan de entrada la pregunta: ¿Es justamente una política pública lo que se requiere en este caso?

revisados. Un nivel adecuado de debate público, con la más amplia participación posible, es un criterio ineludible para fraguar iniciativas como ésta.

## **2. Lo “público” de las políticas públicas – centralidad de las organizaciones de la sociedad civil**

Se dedicó una parte del tiempo a dilucidar qué es lo público de las políticas públicas, y qué es lo político de ellas. Sobre lo primero: Su carácter “público” tiene que ver, en primer lugar, con que se reconoce una cuestión validada socialmente y sobre la que existe un consenso básico, en cuanto a que se requieren acciones restaurativas o de promoción. En segundo lugar, que la política no se mueve con ritmo gubernamental, que su vigencia va mucho más allá de un período de gobierno y tiene, por el contrario, clara vocación de largo plazo; los gobernantes, según sus tendencias ideológicas y políticas empujan, ignoran u obstaculizan las políticas que se encuentran aprobadas cuando llegan al gobierno, pero, si las políticas son genuinas, permanecen más allá de los mandatarios. Y, en tercer lugar, su naturaleza pública está en estrecha relación con que su coherencia y la garantía de continuidad, radica en la participación y la veeduría ciudadanas y de allí lo crucial que resulta que la política incorpore y facilite los mecanismos y formas cómo los grupos interesados de la ciudadanía, participarán en los diferentes momentos y estrategias para su despliegue.

## **3. Lo “político” de las políticas públicas**

Una política pública desarrolla un proyecto de sociedad y un proyecto de ciudad. Lo “político” de éstas tiene que ver con el reconocimiento y garantía de derechos ya consagrados en la Constitución y que, por distintas razones, en el orden territorial, sectorial o poblacional, no se llevan a cabo a plenitud o las formas de materializarlo se han quedado anquilosadas en visiones que no consideran la evolución del concepto de derechos que se ha producido en todo el mundo en los años recientes; un ejemplo de ello es la emergencia de la noción de “sujeto colectivo de derechos”, como pasa con la familia.

Esta es la razón por la cual no basta la organización y la participación ciudadana. Es necesario que grupos políticos, con vocación de poder y gobierno, hagan suyas las propuestas que contienen las políticas aprobadas o en proceso de aprobación. Las organizaciones de la sociedad civil que han actuado empujando las políticas, deberían reunirse cada vez que hay elecciones a corporaciones públicas con los candidatos, para comprometerlos con la necesidad de dar continuidad a las políticas públicas existentes. El reto es introducir en la propia agenda de los partidos y movimientos aspirantes, los temas que éstas contienen y proponen.

## **4. La importancia de combinar legalidad y legitimidad**

La creación de una política pública en algún campo o problema, es un esfuerzo por introducir en la institucionalidad pública, una ruta de atención a dicho problema. Y aquí existen niveles: es claro que una política sustentada en una Ley Estatutaria tiene mucho más juego y posibilidades de éxito, que una soportada sobre una ley ordinaria, una ordenanza, un acuerdo o un decreto. En este sentido, la normatividad existente es la gramática necesaria sobre la que se escribe. Conocer esa normatividad a fondo y en detalle, es una necesidad ineludible para sus promotores.

Pero no basta la legalidad. La legitimidad de la propuesta, construida con organización de los interesados, con movilización, con conocimientos técnicos, con asesoría académica, con deliberación pública, con presentación ante otros grupos y actores relevantes de la sociedad, resultan definitivos. Una combinación inteligente de legalidad y legitimidad son así, un atributo de las políticas públicas que han conseguido éxitos visibles en nuestra ciudad.

## **5. Requiere aterrizaje**

Uno de los obstáculos identificados en varias de las políticas analizadas es que se convierten en enfoques y referentes para entidades públicas de diferente orden, pero carecen de instrumentos de

implementación y despliegue propios para materializarlas. Se habló de políticas públicas que se convierten en “elefantes blancos”, que terminan cambiando muy poco la realidad. Esta experiencia indica que no es una buena idea esperar que, con un enfoque y unos criterios generales, sea suficiente para producir las transformaciones en la realidad que toda política pública se propone. Al menos un plan de acción con metas concretas, presupuesto asignado y estrategias explícitas de transversalidad, se juzgan indispensables. Algo como esto se afirmó de las políticas de juventud en algún momento y de las políticas para la población LGTB, o de desarrollo económico, que cuentan con plan, pero no con metas claras.

## **6. La normatividad internacional**

Es clave cuando se logra armonizar normas internacionales con las políticas de orden nacional, regional y local, por ejemplo, la Política de discapacidad, las políticas de salud y las políticas de equidad de género. Esto no sólo confiere solidez a las propuestas que se hacen desde la organización ciudadana, sino que permite enfrentar el debate con unos referentes de normas y acciones con legitimidad propia. Estar atentos a estos desarrollos internacionales y ponerlos en debate como ejemplo, es otro de los aportes que los grupos de la sociedad civil están llamados a hacer.

## **7. Incorporar la evaluación permanente y sistemática**

Una vez se consigue la aprobación de la política, hay una suerte de decaimiento de la atención y muchas veces su implementación se deja en manos de dependencias públicas que no siempre son fieles a las ideas que inspiraron la política. Por esto se hace necesario liderar un ejercicio permanente de evaluación, desde la fase de diseño y formulación hasta la evaluación y la constatación de impactos, aprendizajes, avances y retrocesos. Los observatorios, cuando funcionan, han resultado una muy buena herramienta para este propósito y el de producir información pertinente, actualizada y pública para que todos los actores involucrados puedan hacer mejor su trabajo contando con una base de elementos comunes.<sup>2</sup>

## **8. Tensión con el voto programático**

Hay un lugar común en la implementación de las políticas públicas que se revisaron, bien sean ellas poblacionales o sectoriales: un choque entre la elección popular de los alcaldes a través de lo que se ha llamado el voto programático (desde donde el gobernante electo se compromete con un programa que suscribió en notaría), y las políticas que han sido aprobadas en anteriores administraciones. Es natural que el gobernante prefiera atender a lo que él se comprometió con sus electores, porque no hacerlo puede hacer peligrar el mandato.

Así como somos un país de leyes, somos un país de políticas. Tenemos que hacer el esfuerzo de posicionar nuevamente las políticas públicas en diálogo con los planes de los gobiernos de turno, de tal manera que no compitan, o que lo uno se haga a costa de lo otro. La acción crítica es más articular, que desagregar. Seguramente reformas legales serán necesarias para armonizar ambas cosas.

## **9. Los espacios de participación**

Una consecuencia negativa de la proliferación de políticas públicas es que se han multiplicado los espacios de participación y no siempre hay tanta ciudadanía organizada para ocupar estos espacios como se debe. “Hay más sector que ciudadanía”, se decía en una de las exposiciones. En este punto se sugiere que hay que repensar las estrategias de participación y optar, de ser posible, por potenciar lo ya existente en lugar de crear cosas nuevas.

---

<sup>2</sup> La Alcaldía de Medellín, según lo hizo saber una asistente al taller, tiene en el Departamento Administrativo de Planeación, una Subdirección de Información que le hace seguimiento a las políticas públicas a través de un observatorio. Tienen un equipo interno de unos 10 profesionales que se encargan de hacer seguimiento por sectores (dos o tres cada profesional). Le hacen seguimiento también al Plan de Desarrollo y al POT. Hay otros, por ejemplo, el Observatorio de Políticas Públicas de la Asamblea está aprobado por Ordenanza, pero no funciona.

Esto evidencia, por otro lado, la necesidad de no aplazar más la implementación de una política de fortalecimiento de las organizaciones y su liderazgo, a fin de renovarlo, ampliarlo y dotarlo de mejores herramientas conceptuales y metodológicas. Tal como se reconoce en la Política Pública de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales del Municipio de Medellín, el capital social de un territorio es un bien público (así como lo son las externalidades en infraestructura o conectividad). No hay por qué dudar de que una inversión estatal en este campo, es una inyección de recursos a favor de la producción de bienes públicos y de una mejor vida para todos.

### **10. La tentación homogeneizadora**

Se detectó una falencia que aparece en casi todos los casos y es lo que podríamos llamar “una tentación homogeneizadora”. Desde uno de los campos en que más se ha avanzado, las políticas de equidad de género, se hace un llamado insistente, que parte de la tendencia a pensar el territorio como si fuera homogéneo, lo cual no tiene nada que ver con la realidad. Tenemos el reto de ayudar a construir políticas cada vez más flexibles, más sensibles a las particularidades del territorio, de los sectores y de las poblaciones. Especialmente, se llamó la atención sobre la necesidad de considerar las diferencias entre lo urbano y lo rural en todas las políticas, pues son realidades con distancias enormes entre sí, en cuanto a oportunidades y condiciones materiales se refiere.

Y muy atado a lo anterior es el urgente llamado a la articulación de las acciones y estrategias. A veces sobre un mismo territorio se superponen actividades de distintas dependencias y organizaciones, que terminan compitiendo entre sí, como si fueran excluyentes, por los públicos y los destinatarios. Por el contrario, mientras mayores sean los esfuerzos de articulación y coordinación, entre los sectores, entre las iniciativas públicas, privadas y comunitarias y entre los distintos niveles del Estado, mejores y más profundos impactos podrán esperarse.

Desde la experiencia, resulta aconsejable entonces que cada política pública cuente con un apartado explícito dedicado a la consideración de las especificidades, y a las vías de articulación y colaboración con otras que se ejecuten sobre los mismos territorios, sectores o poblaciones.

### **11. Superar el simplismo de los subsidios**

Se han diseñado una gran cantidad de instrumentos de política para actuar de manera positiva a favor de poblaciones con limitaciones o víctimas de injusticias o carencias; la clave está siempre en la consideración de los destinatarios como sujetos de derechos. Pero persiste una tendencia a atender estos problemas con la entrega de recursos económicos: subsidios, una transacción que suele reducir a los destinatarios a receptores pasivos que solo deben “agradecer” la generosidad de unos terceros al servicio del Estado. Esto no significa que en momentos determinados y por períodos coyunturales no haga falta acudir a esta herramienta. Pero, claramente, debe ser erradicado como una práctica permanente por ineficiente y por perpetuar las situaciones de postración.

### **12. El reto de convertir los conceptos en propuestas**

Y finalmente, se hizo visible que hay un avance significativo en ideas y conceptos, tal vez en algunos casos hay una cierta grandilocuencia en la formulación o, como lo expresaba una de las expositoras desde las políticas culturales “hay más conceptos que prácticas”. Pero difícilmente se logra que esas claridades conceptuales se vuelvan enfoques, orientadores de la acción. Allí está ubicado, para todo este movimiento ciudadano que se convoca alrededor de estas preocupaciones, un tremendo reto.