

Estudios Políticos

ISSN: 0121-5167

revistaepoliticos@gmail.com

Instituto de Estudios Políticos
Colombia

Zapata Cortés, Olga Lucía
Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo,
Antioquia-Colombia
Estudios Políticos, núm. 49, julio-diciembre, 2016, pp. 73-94
Instituto de Estudios Políticos
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16446464004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia-Colombia*

Olga Lucía Zapata Cortés (Colombia)**

Resumen

La conformación de la agenda gubernamental en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo recorrió caminos diferentes. En el primer caso, se propuso una Asamblea Municipal como espacio de participación en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo; en el segundo caso, se prefirió la contratación de un consultor externo para la elaboración del Plan de Desarrollo y hubo escasa participación ciudadana. Mediante un estudio de caso, apoyado en el análisis documental y el enfoque de corrientes múltiples para el estudio de la agenda pública, se observan formas diferenciadas de conformar la agenda, así como de aprovechar la participación de las comunidades en este proceso. También se observa que a pesar de las capacidades y fortalezas que trae consigo la presencia de la universidad pública en estos municipios, la incidencia de la Universidad de Antioquia en la configuración de la agenda local es escasa.

[73]

Palabras clave

Políticas Públicas; Participación Ciudadana; Desarrollo Regional; Sociedad; Administración Local.

Fecha de recepción: agosto de 2015 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2015

Cómo citar este artículo

Zapata Cortés, Olga Lucía. (2016). Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia-Colombia. *Estudios Políticos*, 49, pp. 73-94. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a04

* Artículo resultado de la investigación *Articulación y relaciones entre la agenda pública departamental de Antioquia y las capacidades y fortalezas de la Universidad de Antioquia: los casos de Turbo y El Carmen de Viboral, 2012-2013*, inscrita en el Sistema Universitario de Investigación, Universidad de Antioquia, Acta CODI 638 de 2012.

** Economista. Magíster en Ciencia Política. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: lucia.zapata@udea.edu.co

Local Public Agenda. The Cases of the Municipalities of Carmen de Viboral, and Turbo, Antioquia-Colombia

Abstract

The formation of the government agenda in the municipalities of El Carmen de Viboral and Turbo underwent different paths. In the first case, the local government proposed a municipal assembly as a space for citizen participation for the formulation of the development plan. In the second case, the local government hired an outside consultant to prepare the development plan with little public participation. The analysis of the case study, supported by a documentary analysis and a multiple streams approach of the study of public agenda, shows different ways for setting the public agenda and of community participation in this process. It is also noted that, despite the skills and strengths of the presence of the public university in these municipalities, the incidence of the University of Antioquia in setting the local agenda is scarce.

Keywords

Public Politics; Citizen Participation; Regional Development; Society; Local Administration.

Introducción

En el marco de las transformaciones de las relaciones Estado-sociedad y el ascenso de nuevas formas de participación de la sociedad en la gestión pública, el contexto municipal se convierte en un espacio en el que se configuran las demandas sociales y la capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas, producto del establecimiento de la agenda pública local. Generalmente, la agenda pública se condensa en los planes de desarrollo,¹ convirtiéndose en una herramienta de gestión que contiene la carta de navegación para un territorio y periodo definidos. En el caso de los municipios antioqueños, varios temas han permanecido en la agenda pública. Es el caso de asuntos como la salud, la vivienda y la educación que se han mantenido en la agenda ciudadana y gubernamental por décadas; asimismo, temas relacionados con el sector agropecuario y la infraestructura se mantuvieron con fuerza en los últimos periodos de gobierno, al igual que los relacionados con el empleo, la pobreza, la generación y fortalecimiento de espacios de participación comunitaria, la protección del medio ambiente, la cultura, el saneamiento básico, entre otros, relacionados con la confianza y credibilidad en el Estado y sus instituciones (Zapata, 2009).

A pesar de la posibilidad de renovar la agenda pública durante el cambio del periodo gubernamental, factores asociados a su dificultad, complejidad y magnitud, limitaciones normativas y presupuestales, así como la falta de voluntad política para intervenirlos, la inercia institucional e intereses políticos pueden incidir en que estas se mantengan estáticas o renueven lentamente los temas que la configuran. Además, en el contexto colombiano existen variables asociadas a la influencia de actores ilegales y al clientelismo político que dificultan la participación de la sociedad civil en la elaboración de la agenda.

[75]

La investigación que genera parte de los resultados que se exponen en este artículo indagó por la articulación y las relaciones entre la agenda pública departamental de Antioquia y las capacidades y fortalezas de la Universidad de Antioquia para los casos de los municipios de Turbo y El Carmen de Viboral en el periodo 2012-2013. Específicamente, este artículo describe la

¹ En Colombia, la Ley 152 de 1994 reglamentó los planes de desarrollo de los entes territoriales, proponiendo una estructura que contempla: a) el contenido general —objetivos, metas, instrumentos y estrategias—; y b) el contenido del plan de inversiones —descripción de programas y proyectos, proyección de recursos y mecanismos de ejecución—. Entonces, los planes de desarrollo no son más que los asuntos priorizados e incorporados en la agenda pública y gubernamental.

participación comunitaria en la configuración de la agenda pública de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo en Antioquia, y la participación de la universidad pública en dicha agenda.

1. La configuración de la agenda pública: elementos teóricos y contextuales

La formación de la agenda pública “se entiende [como] el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Cobb y Elder, 1984, p. 67). Se compone de dos actividades que en la práctica no suelen diferenciarse: a) la identificación y definición del problema a intervenir públicamente; y b) la inscripción de este en tal agenda. En la primera actividad, los sectores y grupos sociales seleccionan y priorizan aquellos problemas que necesitan ser conocidos e intervenidos por autoridades públicas. En la segunda actividad, el esfuerzo radica en lograr una comprensión y aceptación de la existencia del problema por parte de las agencias gubernamentales. La formación de la agenda es “una construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses” (Roth, 2006, p. 58).

[76]

Factores como el clima político, los diferentes grupos de intereses, los cambios en la administración y las tensiones entre los diferentes ámbitos gubernamentales, pueden introducir ventanas de oportunidad para la inscripción de un problema en la agenda.

Kingdon distingue entre participantes dentro del gobierno (el presidente y su personal, la Administración, el Congreso, etc.) y participantes fuera del gobierno (grupos de interés, *mass media*, partidos, consultores, etc.). Si bien reconoce que la línea divisoria es difícil de marcar y los canales de comunicación entre aquellos que están dentro y quienes están fuera se mantienen abiertos, mientras que las ideas fluyen de un lado a otro, la distinción es válida en la medida que quienes están dentro del gobierno tienen una autoridad formal-legal para tomar decisiones y están sujetos a reglas de *accountability*, aspectos que no aplican para quienes están fuera. Así mismo [sic], distingue entre grupos de participantes visibles y no visibles (Ramírez, 2007, p. 252-253).

1.1 Enfoque de las corrientes múltiples

Uno de los enfoques que permite una visión amplia de variables —estructurales y de contexto— que intervienen en la conformación de la

agenda es el enfoque de corrientes múltiples de John Kingdon (1995). Este permite analizar la forma en que los asuntos llegan a recibir y concentrar la atención de los funcionarios públicos y los hacedores de políticas, parte del modelo de “cesto de basura” en el que se argumenta que existen múltiples problemas y soluciones que son arrojadas por diferentes actores; sin embargo, anota que el proceso de la agenda puede concebirse como si estuviera compuesto de tres corrientes separadas y distintas: los problemas, las políticas y la política. La agenda gubernamental se establece en la corriente política, mientras que las alternativas se definen en la corriente de las políticas públicas.

La corriente de *los problemas* está compuesta por aquellos en los que se concentra la atención de los formuladores de las políticas gubernamentales a diferencia de aquellos problemas que deciden pasar por alto (Parsons, 2007). Existen varios mecanismos para acercar los problemas a la atención de los formuladores de políticas (véase tabla 1).

Tabla 1. Mecanismos para acercar los problemas a la atención de los formuladores de políticas

Mecanismos	Componentes
Indicadores	Muestran los problemas de una manera sistemática, puntual y contable.
Estudios específicos	Realizados por equipos de investigadores, académicos, universidades, fundaciones privadas, incluso la propia administración; permiten hacer visible un problema, establecer la magnitud, proyección y urgencia de su tratamiento.
<i>Focusing events</i>	Ponen de relieve el problema. Por ejemplo, ante situaciones de crisis y accidentes, que generalmente llevan a una acción inmediata.
Retroalimentación de las políticas	Proviene de la información que recibe la administración respecto a los programas que están en marcha.

[77]

Fuente: elaborado a partir de John Kingdon (1995) y María Fernanda Ramírez (2007, p. 251).

La corriente de *las políticas públicas* describe un conjunto de ideas “flotando”, las cuales se confrontan y combinan entre sí. Algunas de estas ideas flotan hasta la superficie de la agenda, mientras que otras se quedan en el fondo. El contexto en que las ideas flotan está conformado por comunidades de políticas públicas —especialistas en ciertos temas—, su organización varía: algunas son muy cerradas y compactas, otras son más abiertas y fragmentadas. En esta “sopa” nadan los empresarios de las políticas públicas: “personas dispuestas a invertir recursos de diversos tipos con la esperanza de obtener

algo a cambio en el futuro a partir de las políticas que apoyen directamente" (Kingdon, 1995, p. 151).

Estos actores son cruciales para la supervivencia y el éxito de una idea; "ablandan" las comunidades para incrementar la aceptación de una política pública. La idea misma tiene que cumplir una serie de criterios para sobrevivir y llegar a la superficie. Debe ser técnicamente factible, compatible con los valores dominantes de la comunidad y capaz de anticipar futuras limitaciones dentro de las cuales tal vez tenga que operar. El resultado final de esta lucha dentro de la sopa es una lista de propuestas que constituyen una serie de alternativas a la agenda vigente (Parsons, 2007, p. 223).

La corriente de la política opera independiente de las otras dos y permite la determinación de la situación de la agenda. Está formada por: a) *ánimo nacional*: opinión pública, clima de opinión; b) *fuerzas políticas organizadas*: partidos, política legislativa, grupos de presión; c) *gobierno*: cambios en el personal y la jurisdicción; y d) *construcción de consensos*: negociación, adhesiones e intercambios (Kingdon, 1995, p. 174).

En tiempos de crisis, las tres corrientes confluyen y "se reconoce un problema, se desarrolla y se dispone una solución en la comunidad de políticas públicas, un cambio político hace propicio el viraje en las mismas y las limitaciones posibles no son tan graves" (Kingdon, 1995, p. 174). Este momento en que confluyen es único y es precisamente una oportunidad que se abre para la fijación de problemas en la agenda:

Las soluciones que han estado flotando se unen y emparejan con un problema y los empresarios de las políticas públicas aprovechan la oportunidad de modificar la agenda de las decisiones. Las ventanas de las políticas públicas se abren cuando hay un problema innegable (una ventana problemática). En estas condiciones, la corriente de las políticas públicas tiene la oportunidad de avanzar una alternativa y emparejarla con un problema. Si las tres corrientes (problema, propuesta y receptividad política) forman pares en el mismo paquete, entonces el punto tiene grandes probabilidades de llegar a la superficie y a las prioridades de la agenda de decisiones, e incluso derramarse hacia otras áreas relacionadas (Parsons, 2007, p. 224).

1.2 Memoria metodológica

La metodología de investigación del estudio se desarrolló con un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo y exploratorio, centrado en la

estrategia metodológica del estudio de caso y se apoyó en instrumentos como el análisis documental, entrevistas semiestructuradas y encuestas. Utilizar la estrategia del estudio de caso permitió abordar el objeto de estudio desde una perspectiva holística, en la cual se priorizó la complejidad local que configura la agenda pública de estos dos municipios. Precisamente, para comprender este proceso se aplicaron los diferentes instrumentos de investigación enunciados de tal modo que se accediera a múltiples fuentes. El estudio de caso se utiliza para estudiar en profundidad los fenómenos de la vida real, en los cuales las cuestiones asociadas al contexto son importantes para el análisis (Yin, 2009).

Los municipios —Turbo y El Carmen de Viboral— se seleccionaron según los siguientes criterios: a) cuentan con sedes de la Universidad de Antioquia; b) son municipios que históricamente han sido contemplados en los planes de desarrollo de Antioquia como polos de desarrollo de la subregión a la que pertenecen; c) son contextualmente diferentes, lo que favorece el ejercicio de política comparada en cuanto a los resultados del diseño y establecimiento de sus agendas; d) Urabá fue priorizada explícitamente en el Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015; y e) tradicionalmente la subregión de Oriente ha sido objeto de políticas prioritarias de atención por parte del gobierno departamental.

[79]

Las categorías analíticas se construyeron considerando los elementos analíticos del enfoque de corrientes múltiples propuesto por Kingdon (1995) para el estudio de la conformación de la agenda. Así, en una primera dimensión se indagó por la identificación y definición del problema a intervenir públicamente, la inscripción del problema en la agenda, las formas de presentación del problema y las soluciones,² y los factores que influyen en la agenda. Las dimensiones analíticas se conformaron en tres grupos: agenda pública local, educación superior y vocaciones regionales. También se consideró la clasificación de asuntos o problemas de agenda —según porcentaje de recurrencia— y la tipología sustantiva —temáticas—, coherentes con el enfoque seleccionado.

El análisis documental preliminar consideró y priorizó las fuentes oficiales tanto de la Gobernación de Antioquia como de los municipios del estudio de caso, que se complementó con un análisis de la prensa local,

² En esta dimensión se introdujeron categorías asociadas a la corriente de problemas, particularmente a los mecanismos para acercar los problemas a los tomadores de decisión o formuladores, tales como: los indicadores, estudios específicos —indagando por los realizados por la Universidad de Antioquia— y el *focusing events*.

regional y nacional en relación con el objeto de estudio para el periodo 2011-2013. También se entrevistó a actores sociales y gubernamentales de los municipios seleccionados, y se realizó de una encuesta virtual dirigida a aspirantes, estudiantes y egresados de las seccionales de Oriente y Urabá de la Universidad de Antioquia.³ Otros instrumentos utilizados fueron: un cuestionario dirigido a inventariar y describir las instancias de participación ciudadana y una ficha de priorización de temas y asuntos de la agenda pública, aplicada a entidades gubernamentales y ciudadanía organizada.

2. Configuración de la agenda pública municipal en El Carmen de Viboral y Turbo

La conformación de la agenda gubernamental en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo recorrió caminos diferentes. En el primer caso, se propuso una asamblea municipal como espacio de participación en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo, en el segundo caso, se prefirió la contratación de un consultor externo para la elaboración del Plan de Desarrollo, con escasa participación ciudadana.

[80]

2.1 Asamblea municipal de El Carmen de Viboral

La asamblea municipal se propuso como una actividad para la “identificación de recursos disponibles para el proceso de formulación del Plan” (Secretaría de Planeación El Carmen de Viboral, 2012, p. 11), con el objetivo de lograr la concertación institucional al tiempo que se garantizaba la participación comunitaria en la formulación del *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015: Prosperidad y Buen Gobierno. Todos Ponemos, Todos Hacemos*. Es decir, se aportaría a la formulación de un plan concertado con los diferentes actores y fuerzas vivas que hacen presencia en el Municipio. En este sentido, para participar en la asamblea se hizo una amplia invitación a “los diferentes grupos, instituciones, sectores, gremios y comunidad con el fin de invitarlos a participar y solicitarles la realización de reuniones previas con los diferentes actores para que definan problemática, posibles proyectos y definan cuál será su contribución para la ejecución de las alternativas de solución” (Secretaría de Planeación El Carmen de Viboral, 2012, p. 11).

³ La encuesta se efectuó entre febrero y abril de 2014. Respondieron la encuesta 410 personas: 29 por parte de los aspirantes, 199 por parte de los estudiantes y 182 por parte de los egresados.

Este ejercicio participativo incluyó la revisión de insumos y diagnósticos existentes en el Municipio por parte de todos los actores participantes, la priorización de problemáticas y de los proyectos más relevantes para ser implementados por la administración local, así como la definición de los aportes que cada actor realizaría para su ejecución. Todas estas actividades se desarrollaron durante el tiempo de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, es decir, la participación comunitaria y de otros actores institucionales o gremiales no se limitaba a la identificación de problemas sino que proponían soluciones y podrían participar en la implementación de acciones que lograran su solución. Ahora bien, aunque la invitación a participar de la asamblea municipal fue dirigida a todos los actores, la administración local identificó y convocó de manera especial al sector educativo, principalmente el universitario, para que aportara en este proceso,⁴ debido a la creciente oferta educativa que se ha instalado en la región en la última década.⁵ Entonces, se convocó a actores representativos en cuatro componentes: poder, saber, producción y comunidad.

Ahora bien, las áreas de trabajo de la asamblea serían las que constituirían las líneas del Plan de Desarrollo, esto es: a) obras para el progreso, que integra asuntos como desarrollo vial e infraestructura de transportes, equipamiento municipal, medio ambiente, vivienda, agua potable y saneamiento básico, servicios públicos domiciliarios y ordenamiento territorial; b) salud de calidad para todos, comprendida por temas como salud, bienestar social, desarrollo rural, participación comunitaria y atención a grupos vulnerables; c) educación para la transformación social, en la que se reúnen temáticas como: educación, juventud, deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, empleo y desarrollo económico, cultura y turismo; d) gobierno, paz y seguridad, compuesta por asuntos relacionados con el fortalecimiento institucional, la prevención y atención de mujeres víctimas de la violencia, la prevención y atención a población víctima del desplazamiento, la protección de grupos de población vulnerable, la gestión del riesgo de desastres, tránsito, centro de reclusión, justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección al ciudadano.

[81]

La metodología propuesta por la administración local para la construcción del Plan de Desarrollo a través de la asamblea municipal, se compuso de tres actividades: en primer lugar, un diagnóstico rápido

⁴ Lo que evidencia una intención por vincular al sector académico-universitario a la construcción de la agenda pública.

⁵ Además de la sede de la Universidad de Antioquia, en la región hacen presencia universidades como la Católica de Oriente, Eafit, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, entre otras instituciones.

participativo (DRP) aplicado a los diferentes diagnósticos existentes en el Municipio, incluyendo los oficiales así como los elaborados por otras organizaciones con asiento en el municipio, tales como: “Masora con su proyecto de ajuste al PBOT realizado en el 2010, Conciudadanía con la formulación de Planes de Vida para la Reconciliación, realizados durante los años 2010 y 2011, y ROCCA con la propuesta de agenda realizada durante el año 2011” (Secretaría de Planeación El Carmen de Viboral, 2012, p. 12). En segundo lugar, la definición de problemas, soluciones y proyectos en concordancia con los cuatro ejes temáticos mencionados anteriormente. En esta actividad los diferentes actores debían discutir en grupos y diligenciar un formato con los siguientes datos para cada eje: a) problemas, b) causas, c) alternativas de solución o proyectos, y d) aportes que están dispuestos a realizar. En tercer lugar, el desarrollo de la asamblea municipal, de carácter aprobatorio, en la que se conformaron las mesas temáticas de trabajo y que dio origen al Plan de Desarrollo aprobado por el Concejo Municipal.

Entre los actores participantes en la asamblea municipal se destaca la Asociación de Mujeres del Carmen de Viboral (Asomuca), quienes presentaron una amplia agenda con énfasis en el trabajo dirigido hacia las mujeres, promoviendo la educación formal y no formal y la prevención de violencia de género. También se destaca el trabajo realizado por la Organización Tejido Colectivo, que propuso asuntos relacionados con el fortalecimiento cultural del Municipio, y la concreción de un plan de desarrollo cultural en el que se desarrollen los componentes cultural y turístico. Otros actores importantes fueron la Asociación de Acueductos Veredales de El Carmen de Viboral (Agua Viva) y la Asociación de Socios de Acueducto y Alcantarillado Sonadora-Garzonas, que presentaron propuestas para el mejoramiento del tratamiento del agua y el cuidado del medio ambiente, mostrando cómo el problema de los acueductos y alcantarillados era un tema que afectaba a casi la totalidad de las veredas y que requerían una pronta intervención.

En la tabla 2 se pueden apreciar algunas propuestas comunitarias que se desagregan para la zona urbana y la rural. En este sentido, los problemas para la zona urbana de El Carmen de Viboral discutidos en el marco de la asamblea municipal recogen en: a) obras civiles —mantenimiento de vías de acceso, construcción de espacio público y equipamiento comunitario—; b) seguridad —mayor presencia de fuerza pública—; y c) fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. Mientras que para la zona rural se pueden observar temas adicionales como el mejoramiento de vías terciarias y servicios públicos —agua potable, alcantarillado—.

Tabla 2. Relación de las propuestas de la comunidad en el marco de la asamblea municipal para la construcción de la agenda gubernamental de El Carmen de Viboral, 2012.

Ámbito	Organización-actor	Demandas-peticiones
Urbano	Junta de Acción Comunal Berna Mirador	Obras públicas: pavimentación de calles principales del barrio. Infraestructura pública: salón comunal, parque infantil, iluminación pública. Infraestructura deportiva.
	Junta de Acción Comunal del Barrio San Lorenzo	Obras públicas, salud, educación y seguridad.
	Barrio El Edén	Espacio público para el esparcimiento y la interacción comunitaria.
	Barrio Villas de Ason	Obras de infraestructura como el mejoramiento de la malla vial, de muros y otras obras de mitigación del riesgo.
Rural	Barrio El Progreso	Intervenciones en la malla vial para el acceso al barrio, mejoramiento de viviendas, dotación de una sede social a la Junta de Acción Comunal, construcción de un acueducto y alcantarillado, intervención de la quebrada La Madera, terminación del Colegio El Progreso, realización de proyectos productivos comunitarios, cuidado del orden público y capacitación y acompañamiento a los líderes comunitarios.
	Vereda La Florida	Mayor presencia institucional en el sector educativo, salud y laboral.
	Vereda Aguas Claras	Recuperación de la malla vial, fortalecimiento del sector educativo, mejoramiento y legalización de la institución educativa veredal.
	Vereda El Salado	Infraestructura.
	Vereda El Mazorca	Obras públicas, específicamente, el mejoramiento de vías terciarias para la conexión interveredal.
	Vereda Morros	Construcción del acueducto y agua potable.
	Vereda La Rivera	Planta de tratamiento de aguas.
	Vereda La Cristalina	Adecuada prestación de los servicios públicos básicos.

[83]

Fuente: elaboración propia, a partir de Secretaría de Planeación El Carmen de Viboral (2012), revisión de documentos oficiales y entrevistas a actores clave.

2.2 Consultoría externa en Turbo

La construcción de la agenda pública en Turbo inició con la propuesta del programa de gobierno y termina con la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal por parte de los actores gubernamentales que hacen parte del equipo de gobierno. La elaboración del *Plan de Desarrollo 2012-2015: Retomando el camino del progreso* estuvo a cargo de Luis Antonio Valoyes Córdoba, asesor general, quien siguiendo los lineamientos metodológicos del Departamento Nacional de Planeación, así como del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia, recogió principalmente los planteamientos de los líderes comunitarios que surgían en las actividades y reuniones de la campaña electoral, así como del Plan de Desarrollo anterior del alcalde William Palacio Valencia, quien ya había ejercido ese cargo en 2004-2007. Se formuló el Plan de Desarrollo armónicamente con el Plan Departamental de Desarrollo, a pesar del poco apoyo recibido por parte del gobernador Sergio Fajardo, según lo exponen algunos funcionarios de la administración local.

La agenda inicial propuesta en el programa de gobierno que se dio a conocer en el segundo semestre de 2011 se presentó a las comunidades en actos de campaña, durante los cuales los líderes comunitarios interlocutaban con el entonces candidato.

[84]

El equipo de gobierno definió inicialmente los temas para darle direccionamiento, luego se hacían reuniones en los barrios, zona urbana, se invitó ampliamente a la ciudadanía por medio de los líderes comunitarios, la cual asistía debido a que ya conocían al candidato Palacio Valencia porque había sido alcalde en un período anterior. La principal forma de actuación fue a través de los líderes tanto en la zona urbana como rural, se trataba de una red de líderes. Los líderes presentaban las demandas de sus comunidades al candidato, este último se comprometía con la solución de algunos de esos problemas (Luis Antonio Valoyes Córdoba, comunicación personal, abril 15, 2013).

Se trató de un proceso en el cual el candidato seleccionó muy bien los temas que iba a proponer en la agenda de gobierno, en tanto no quería comprometerse con asuntos que pudieran disminuir su capital político y electoral. Esto se vio reflejado en un caso relacionado con los problemas económicos, sociales y de convivencia que causaban los *pickups*⁶ en el

⁶ También llamados “picó”, hace referencia a un tipo de equipo de sonido o medio de difusión mediante altoparlantes utilizado en la costa Caribe colombiana para batallas de sonido entre grupos, amenizar fiestas o eventos públicos, generalmente se utilizan para la música champeta.

municipio; sin embargo, para este candidato “era inconveniente y hasta contraproducente para la campaña proponer restricciones a esta práctica, debido a que no se quería reducir el número de votantes, ya fuera de jóvenes o empresarios dedicados a este sector económico. Entonces se decidió no tocar ese tema en la campaña” (Anónimo 6, comunicación personal, mayo 22, 2013).

Una vez elegido el alcalde se conformó un equipo de trabajo integrado por consultores externos, asesores departamentales y funcionarios de la administración municipal para la formulación del Plan de Desarrollo, el cual mantuvo la agenda propuesta en la campaña. Los temas priorizados por el equipo de gobierno se resumen en la tabla 3, los cuales concuerdan con los componentes del Plan de Desarrollo de Turbo, 2012-2015.

Las zonas rurales centraron sus peticiones en escuelas, vías, centros de salud, mientras que en la zona urbana se demandan temas más variados, incluyendo programas dirigidos a grupos poblaciones como indígenas, jóvenes, mujeres. Sin embargo, los temas de pavimentación de vías, acueducto y alcantarillado han sido problemas centrales para el Municipio durante años, los cuales requieren intervención.

A pesar del recorrido tradicional de la formulación del Plan, se destacan algunos actores institucionales y sus respectivas propuestas para la agenda pública. En primer lugar, el Concejo Municipal que priorizó asuntos como la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, la creación de la estampilla proanciano, la concesión de un lote de terreno para la construcción del parque náutico acuícola y pesquero, capacitación de los concejales, el comparendo ambiental, la creación de la junta municipal de discapacitados y la creación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional; en segundo lugar, la Comisaría de Familia, que priorizó asuntos como: violencia intrafamiliar, violencia sexual, embarazos a temprana edad, delincuencia común en adolescentes —pandillismo—, convivencia y seguridad ciudadana. La Inspección de Policía, que manifestó su preocupación por problemas como: contaminación auditiva, convivencia ciudadana, seguridad, presencia de animales domésticos en las calles, mendicidad, salubridad pública —salud mental—, riñas entre jóvenes y conflictos entre vecinos.

[85]

Tabla 3. Relación de temas priorizados por las instancias gubernamentales de Turbo, 2012.

Instancia gubernamental	Temas-asuntos priorizados
Secretaría de Gobierno y Gestión Administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empleo —“compromiso de 5.000 empleos”—. 2. Mejoramiento de la malla vial. 3. Vivienda. 4. Servicios públicos —“agua las 24 horas”— 5. Educación —cobertura—.
Secretaría de Educación y Cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad educativa. 2. Cobertura. 3. Eficiencia.
Secretaría de Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de desarrollo municipal. 2. Plan de ordenamiento territorial.
Secretaría de Agricultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar atención eficiente a la población desplazada del Municipio, bajo los programas de Familias en Acción y para población víctima del conflicto armado. 2. Turismo, en los ámbitos del fortalecimiento de la productividad y la competitividad. 3. Creación de una coordinación de turismo. 4. Fortalecimiento del sector agropecuario, con el fortalecimiento por hectáreas de productos como arroz, maíz, aguacate, yuca y plátano. 5. Implementación del sistema pecuario, apoyando a los porcicultores del Municipio. 6. Fomento hortícola con madres cabeza de familia. 7. Implementación de jornadas integrales de protección, sanidad e inocuidad en animales del Municipio. 8. Adquisición de kits de seguridad marítima para pescadores artesanales. 9. Establecimiento de cultivos piscícolas con población desplazada y vulnerable. 10. Legalización y adjudicación de predios rurales con proyectos productivos. 11. Implementación y dinamización del plan de sistema integral de residuos sólidos.
Bienestar Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mujeres. 2. Jóvenes y niños. 3. El rescate cultural étnico y afrocolombiano. 4. Adulto mayor.

Instancia gubernamental	Temas-asuntos priorizados
Personería Municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación del programa de descentralización de funciones de la personería en los distintos corregimientos y veredas del Municipio. 2. Adecuación de un ambiente saludable hacia las víctimas del conflicto armado que concurren a las instalaciones de la Personería. 3. La adquisición de un vehículo que permita acercar la Personería hasta los corregimientos y veredas lejanas, desde las cuales las personas no pueden llegar al casco urbano por falta de recursos económicos. 4. Articulación con las instituciones educativas para brindarles asesorías a los estudiantes sobre la Constitución Política.

Fuente: elaboración propia a partir de revisión del Plan de Desarrollo de Turbo (2012), revisión de documentos oficiales y entrevistas a actores clave.

Por su parte, organizaciones sociales y comunitarias también propusieron temas para la agenda. Sobresalen, la Fundación Forjadores de Esperanza, organización encargada de trabajar con niños y jóvenes discapacitados, interesados en la capacitación en temas sobre el manejo de las discapacidades. También el Resguardo Indígena Doquerakazabi priorizó temas como: fortalecimiento de la guardia indígena en el Municipio, vivienda, agua potable, deporte, delimitación del territorio, ampliación del resguardo, mejoramiento de las vías y proyectos productivos. La Junta de Acción Comunal del corregimiento de Currulao priorizó temáticas relacionadas con inversión para el corregimiento, la construcción de un hospital, el mejoramiento de los puestos de salud, el mejoramiento de las escuelas, la reforestación del río, el mantenimiento de los caños y el mejoramiento de vías. Desde el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) se identificaron temas como la construcción del parque náutico, el apoyo a los aprendices en la parte práctica de la formación y apoyo económico para transporte. El Instituto Municipal para la Protección de la Niñez y la Juventud (Imupronj), identificó asuntos como la gratuidad en la educación, el transporte escolar, la alimentación escolar a todos los grados en los sectores urbano y rural, niñez y juventud, y la prevención de violencias.

[87]

3. Participación de la Universidad de Antioquia en la agenda local, ¿fortaleciendo las vocaciones subregionales?

A pesar de la presencia de las sedes de la Universidad de Antioquia por casi veinte años en las subregiones, es poca su visibilidad en la configuración

de la agenda pública en las regiones. Esto se evidenció mediante la indagación por los aportes de la Universidad de Antioquia en la configuración de la agenda pública de Turbo y El Carmen de Viboral.

Según el rastreo de información, la seccional Urabá a través de su director, Jaime Hernán Uribe Valencia, hizo parte de las discusiones para identificar problemas asociados a la formación de talento humano, la diversidad cultural, la promoción de costumbres autóctonas y la capacidad institucional instalada en la región en el Consejo Municipal de Planeación, instancia fundamental para el establecimiento de la agenda pública. Por su parte, en el caso de la seccional Oriente, no se evidenció una participación activa de la Universidad, a pesar de la importancia de la educación superior y de que en El Carmen de Viboral hace presencia una de las sedes subregionales más grandes que tiene la Universidad de Antioquia. En el marco de la asamblea participativa no se evidenció una participación de la Universidad de Antioquia, como tampoco en el Consejo Municipal de Planeación.

Esta poca participación es contraria a los postulados en el *Plan de desarrollo de la Universidad de Antioquia 2006-2016. Una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país*, así como del *Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015. Antioquia la más educada* (DAP, 2012) en los que se destaca la priorización de la educación pública, convirtiéndola en su pilar más importante y teniendo presente que su orientación se corresponde con las vocaciones y fortalezas propias de cada subregión. De allí que la oferta educativa superior deberá estar directamente relacionada con las vocaciones de las regiones, ser de calidad y con el personal docente permanente para acompañar los procesos educativos asociados a las fortalezas de la región. Particularmente, la *Línea 6. Proyecto integral de Urabá* pretende enfatizar en las riquezas marítimas, portuarias y de exportación, en la diversidad cultural y en la biodiversidad de esta subregión. Lo que exige que los programas curriculares de la educación superior deban fundamentarse en las potencialidades identificadas que, para el caso de Turbo, se traducen en las de tipo portuarias y marítimas. Ahora bien, para el caso de la subregión de Oriente, la priorización de las temáticas se enfoca hacia la protección de áreas estratégicas en fuentes hídricas de Antioquia.

Según lo expuesto anteriormente, se espera un papel activo de la Universidad de Antioquia en la conformación de las agendas públicas de Turbo y El Carmen de Viboral para el periodo de gobierno 2012-2015, máxime cuando la Universidad de Antioquia en su misión propone aportar al desarrollo regional desde las capacidades y fortalezas identificadas en los territorios.

3.1 Coherencia entre la oferta educativa y las vocaciones subregionales

Con el propósito de conocer las percepciones locales con respecto a la oferta educativa de las seccionales de Oriente y Urabá de la Universidad de Antioquia, a los encuestados se les preguntó por: a) la pertinencia de la oferta educativa de la Universidad de Antioquia en las seccionales; b) la coherencia de la oferta educativa con las necesidades de la subregión; c) la capacidad de la Universidad de potenciar las vocaciones económicas y sociales de la subregión; d) el aporte que la Universidad de Antioquia al desarrollo de la subregión; y e) el tipo de aporte que hace.

En cuanto a la oferta educativa, 52,9% de los encuestados, independiente de su condición de aspirante, estudiante o egresado, manifestó que esta es muy pertinente. La valoración por parte de los egresados de esta pertinencia es mayor en la seccional Oriente (véase tabla 4) con 42,1% frente a 40,3% para la seccional de Urabá. Mientras que la valoración realizada por los estudiantes fue mayor en Urabá, con 55,3% frente a la de los estudiantes en Oriente que fue de 44%. Al indagar por la coherencia de la oferta educativa con las necesidades de la subregión, 48,3% de los encuestados manifestó que esta es *Muy coherente*, seguido por 33,7% que lo consideró como *Coherente* y 22,9% como *Totalmente coherente* (véase tabla 5). Frente a la pregunta por la capacidad de la Universidad de Antioquia para potenciar las vocaciones económicas y sociales de la subregión, 43,7% de los encuestados manifestó que la Universidad *Tiene buena capacidad* (véase tabla 6).

[89]

Tabla 4. Pertinencia de la oferta educativa de la Universidad de Antioquia en las seccionales de Oriente y Urabá.

Calificación	Aspirantes			Estudiantes			Egresados			Total por calificación	%
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo								
Para nada pertinente	1	0	0	0	5	3	9			2,2	
Poco pertinente	3	0	1	3	3	7	17			4,1	
Pertinente	4	2	16	41	26	24	113			27,6	
Muy pertinente	8	4	31	66	46	62	217			52,9	
Totalmente pertinente	3	2	6	27	27	40	105			25,6	
No responde	1	1	2	13	7	11	35			8,5	
Total	20	9	56	150	114	147					

Fuente: elaboración propia, a partir de las encuestas.

Tabla 5. Coherencia de la oferta educativa con las necesidades de la subregión.

Calificación	Aspirantes		Estudiantes		Egresados		Total por calificación	%
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral		
Para nada coherente	2	0	0	1	7	5	15	3,7
Poco coherente	3	1	2	9	3	7	25	6,1
Coherente	5	2	17	51	31	32	138	33,7
Muy coherente	7	3	24	50	50	64	198	48,3
Totalmente coherente	3	2	11	28	19	31	94	22,9
No responde	0	1	2	11	4	8	26	6,3
Total	20	9	56	150	114	147		

[90]

Fuente: elaboración propia, a partir de las encuestas.

Tabla 6. Capacidad de la Universidad para potenciar las vocaciones económicas y sociales de la subregión.

Calificación	Aspirantes		Estudiantes		Egresados		Total por calificación	%
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral		
No tiene capacidad	2	0	1	1	8	3	15	3,7
Tiene poca capacidad	1	2	1	15	6	9	34	8,3
Tiene capacidad	6	0	20	34	32	39	131	32,0
Tiene buena capacidad	6	3	23	53	42	52	179	43,7
Tiene total capacidad	5	3	9	36	22	37	112	27,3
No responde	0	1	2	11	4	7	25	6,1
Total	20	9	56	150	114	147		

Fuente: elaboración propia, a partir de las encuestas.

Al preguntar a los encuestados por el aporte que hace la Universidad de Antioquia al desarrollo de la subregión, existe unanimidad en las respuestas de los tres grupos, manifestando en su mayoría que sí hay aportes (véase tabla 7). Ahora bien, en cuanto al tipo de aportes (véase tabla 8), en primer lugar estuvo la formación de capital humano con 84,1%, seguido por la mejora la calidad de vida de la sociedad con 65,9% y la generación de conocimiento con 55,6%. Nótese que la variable resuelve problemas de la subregión, quedó en último lugar, lo que abre preguntas sobre la percepción y valoración que se hace de la Universidad en las subregiones.

Tabla 7. Aporte de la Universidad de Antioquia al desarrollo de la subregión.

Aspirantes			Estudiantes			Egresados		
	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá - Turbo		Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá - Turbo		Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá - Turbo
Sí	7	17	Sí	137	53	Sí	132	106
No	1	3	No	4	1	No	7	5
NR	1	0	NR	9	2	NR	8	3

Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

Tabla 8. Tipo de aporte que hace la Universidad de Antioquia al desarrollo de la subregión.

Tipo de aporte	Aspirantes		Estudiantes		Egresados		Total por tipo de aporte	% por tipo de aporte
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral		
Formación de capital humano	12	5	38	92	95	103	345	84,1
Investigaciones-generación de conocimiento	7	2	30	81	47	61	228	55,6

Tipo de aporte	Aspirantes		Estudiantes		Egresados		Total por tipo de aporte	% por tipo de aporte
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral		
Resuelve problemas de la subregión	6	1	15	17	19	28	86	21,0
Genera empleo	6	1	19	56	30	38	150	36,6
Establece alianzas y relaciones con la sociedad	8	1	16	42	23	36	126	30,7
Mejora la calidad de vida de la sociedad	9	6	35	80	61	79	270	65,9
Participa en el desarrollo económico de la subregión	7	1	26	55	41	59	189	46,1
No responde	0	0	3	12	9	14	38	9,3

[92]

Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

Reflexiones finales

Se destacan como asuntos importantes en la agenda pública de El Carmen de Viboral las obras civiles —mantenimiento de vías de acceso, construcción de espacio público y equipamiento comunitario—, la seguridad —mayor presencia de fuerza pública—, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y los servicios públicos —agua potable, alcantarillado—. Mientras que los asuntos más representativos de la agenda pública de Turbo fueron la pavimentación de vías, acueducto y alcantarillado, la atención en salud, educación y programas focalizados a grupos poblaciones como los indígenas, los jóvenes y las mujeres.

Para el caso de El Carmen de Viboral, se evidencia el protagonismo de la asamblea municipal como espacio para la participación de actores en la formulación de la agenda pública, que se tradujo en el *Plan de Desarrollo 2012-2015. Prosperidad y buen gobierno. Todos ponemos, todos hacemos*.

La asamblea convocó a todas las fuerzas vivas del Municipio, no solo para priorizar problemas, sino que se concentró en la identificación de alternativas de solución y en asumir corresponsabilidad mediante el aporte que todos los actores propusieron para implementar dichas soluciones. Esto permitió caracterizar a la asamblea municipal como un espacio de debate y deliberación fundamental en la construcción de la agenda pública.

En el caso de Turbo, los temas que conformaron la agenda pública fueron los que ya habían sido priorizados por los actores e instancias gubernamentales que habían sido expuestos en el programa de gobierno del Alcalde. El tratamiento de los temas en los que las diferentes instancias participaron siguió la ruta delimitada por el Gobierno colombiano mediante la Ley 152 de 1994. A pesar del recorrido tradicional de la formación de la agenda, los actores sociales organizados se manifestaron con sus propios asuntos con el propósito de ser incluidos en los programas y proyectos a ejecutar por parte de la administración local, aunque no todos los temas identificados por los ciudadanos tuvieron oportunidad de ingresar a la agenda ya preestablecida.

Es necesario destacar la escasa participación e incidencia de la Universidad de Antioquia en la formulación de la agenda local en los dos municipios analizados. Si bien en ambos municipios existe una seccional de la Universidad de Antioquia, en el caso de El Carmen de Viboral no se reconoció su adhesión a alguna de las instancias o espacios sociales de participación local, a pesar de la amplia convocatoria que la administración realizó a actores pertenecientes al sector educativo superior para intervenir en la asamblea. En el caso de Turbo, si bien hubo una participación del director de la seccional de la Universidad de Antioquia en el Consejo Municipal de Planeación, faltó mayor liderazgo de la Universidad en los demás espacios de participación y conformación de la agenda pública, especialmente aquellos de carácter comunitario.

[93]

A pesar de esto, tanto en el caso de El Carmen de Viboral como en el de Turbo, la sociedad reconoció la pertinencia y la coherencia de la oferta educativa con las necesidades de las subregiones. También se reconoció la capacidad de la Universidad de Antioquia para potenciar las vocaciones económicas y sociales de estas subregiones. Finalmente, se reconoció el aporte que hace la Universidad de Antioquia al desarrollo de estas subregiones, aportes que se materializaron en la formación de capital humano, la mejora de la calidad de vida de la sociedad y la generación de conocimiento.

Referencias bibliográficas

1. Cobb, Roger y Elder, Charles. (1984). *Formación de la agenda*. En: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
2. Departamento Administrativo de Planeación (DAP). (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. Antioquia la más educada*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
3. Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
4. Parsons, Wayne. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, D. F.: Flacso.
5. Ramírez Brouchoud, María Fernanda. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7 (13), pp. 249-264.
6. Roth, André-Noël (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.
7. Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial El Carmen de Viboral. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. Prosperidad y buen gobierno. Todos ponemos, todos hacemos*. El Carmen de Viboral: Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial.
8. Secretaría de Planeación Turbo. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. Retomando el camino del progreso*. Turbo: Secretaría de Planeación.
9. Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, XLV (4), pp. 658-681.
10. Universidad de Antioquia. (2006). *Plan de Desarrollo 2006-2016. Una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país*. Medellín: Rectoría, Oficina de Planeación.
11. Yin, Robert. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Los Ángeles: Sage.
12. Zapata Cortés, Olga Lucía. (2009). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008-2011. *Estudios Políticos*, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 143-162.1