

Incidencia de la Alianza Medellín y Antioquia en la agenda pública para el departamento de Antioquia, 2012-2015¹

Olga Lucía Zapata Cortés²

olga.zapata@gmail.com

Universidad de Antioquia

Área: VII. Administración pública y políticas públicas

Subárea: Descentralización y sistemas políticos subnacionales

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Resumen

En Colombia los partidos suelen realizar alianzas en el marco de las campañas electorales. En 2011, un partido tradicional, el Liberal, y uno emergente, el Verde, emprendieron una alianza con el fin de ganar las elecciones de los candidatos respectivos a la Alcaldía de Medellín y a la Gobernación de Antioquia. Esta alianza se convirtió en una instancia de articulación y coordinación entre estos niveles de gobierno. Se trata de la Alianza Medellín y Antioquia o Alianza AMA, que constituye una oportunidad para la definición conjunta de problemas y su inscripción en la agenda, la emergencia de alternativas de solución para tales problemas, la participación de actores y grupos de interés, y la negociación y conformación de arreglos institucionales, configurando políticas públicas conjuntas que beneficien a los dos entes territoriales. La Alianza AMA permite analizar el proceso de construcción de la agenda pública del departamento de Antioquia desde la coordinación multinivel.

Esta ponencia examina: los resultados para el período 2012-2013 de la Alianza y su coincidencia o no con las agendas programáticas de tales políticos y sus partidos. Dicho examen se hace desde el enfoque teórico de corrientes múltiples de Kingdon, al tiempo que se vale de elementos teóricos provenientes de la teoría de las Relaciones Intergubernamentales y el enfoque de la Gobernanza, estas últimas como perspectivas teóricas complementarias para analizar las relaciones entre niveles de gobierno y el papel que juegan los actores en la conformación de la agenda.

¹ Esta ponencia es producto de la investigación Agenda pública para Antioquia 2012-2015. El caso de la alianza entre la alcaldía de Medellín y la gobernación de Antioquia, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia, acta 643 de 2012, cuya autora de la ponencia es la investigadora principal. Se agradece el apoyo de Johan Steven Londoño, auxiliar de investigación.

² Economista, Magíster en Ciencia Política. Profesora e investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. Coordinadora del Grupo Estudios sobre Gobiernos Subnacionales y Corrupción Correo electrónico: olga.zapata@gmail.com.

1. Introducción: contexto en que surge la Alianza Medellín y Antioquia y alcances

Uno de los elementos que caracterizó el contexto preelectoral y electoral de octubre de 2011, meses previos a las elecciones locales en Medellín y Antioquia, fue la aparición de una alianza firmada por los candidatos que encabezaban las encuestas para la Gobernación de Antioquia, Sergio Fajardo, y la Alcaldía de Medellín, Aníbal Gaviria. Dicha alianza se presentó a la comunidad el 9 de julio en la Plaza Botero, uno de los principales espacios públicos de la ciudad, como una *alianza histórica* de corte programático para afrontar las principales dificultades de la ciudad y el departamento conjuntamente, más que una alianza para sumar votos.

En la presentación, ambos candidatos se pronunciaron; en un primer momento, Aníbal Gaviria habló sobre la importancia de la participación ciudadana para la Alianza: “Esta Alianza va mucho más allá de la consecución de votos, queremos que los ciudadanos nos acompañen en las elecciones, pero que nos acompañen a gobernar con participación ciudadana”³. En un segundo momento, Fajardo hizo referencia a la corrupción como principal enemigo de la Alianza, y cómo sin importar la diferencia entre ambos candidatos se pudo construir un acuerdo político: “Por eso este es un pacto contra la corrupción. Hemos construido una amistad, aprendimos a ser diferentes, a tener discrepancias, a respetarnos”⁴.

Para el 21 de julio del mismo año, y en un evento privado, ambos candidatos firman el acuerdo de la alianza. Durante este evento, Fajardo y Gaviria se comprometieron en crear comisiones de trabajo para la realización de planes programáticos y se pudiera concretar en los programas de gobierno lo convenido en esta Alianza Medellín y Antioquia, más conocida como Alianza AMA (El Mundo, 2011; p. 13). También presentaron un apartado que priorizaba los escenarios de intervención, presentando problemáticas, instituciones encargadas y posibles políticas para su abordaje. La lucha contra la corrupción se presentó como un elemento central de este apartado, lucha que no iniciaría después de la elección, sino desde las elecciones mismas bajo el compromiso de hacer una campaña limpia:

Los acuerdos programáticos incluidos en la Alianza impulsan y profundizan la transformación de Medellín y de Antioquia para el próximo cuatrienio y para los periodos siguientes y buscan ser una carta de navegación y un instrumento territorial de desarrollo. Aníbal Gaviria y Sergio Fajardo saben que como se hace la campaña se gobierna y que, por lo tanto, la lucha contra la corrupción comienza precisamente en las campañas electorales. No compramos un voto, no pagamos líderes para que compren votos para nuestras campañas. Respetamos, de verdad, los topes electorales. No ofrecemos favores, contratos ni puestos a cambio de apoyos. Haremos públicos nuestros presupuestos de campaña al inscribir las candidaturas y rendiremos cuentas durante la campaña. Invitamos al CNE [Consejo Nacional Electoral] para que desde hoy vigile las campañas y revise con todo el rigor las prácticas clientelistas conocidas y reconocidas, que sólo aparecen después de finalizadas las elecciones (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 3).

³ Tomado de: Periódico El Colombiano, 2011; Pág. 10a.

⁴ Tomado de: Periódico El Colombiano, 2011; Pág. 10a.

Un segundo elemento presentado fue la visibilización del contenido de la Alianza y la comunicación constante entre sus líderes:

Con el fin de preservar el espíritu y asegurar el éxito de la Alianza de Medellín y Antioquia, las campañas mantendrán, en cabeza de un grupo de compromisarios que se reunirá semanalmente, un espacio de comunicación continua que estará al frente de temas como estrategia, publicidad, movilización, adhesiones, apoyos, financiación y otros. Los únicos voceros autorizados de la Alianza serán los candidatos (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 3).

A continuación se exponen nueve escenarios de intervención y sus alcances, los cuales se presentan como principios rectores de la Alianza AMA.

1. Gobernador de Antioquia y Alcalde de Medellín luchan contra la corrupción

Ambas campañas tenían como premisa: “En Antioquia, en Medellín y en el resto de los municipios del departamento no se pierde un peso. La lucha contra la corrupción y la garantía de la transparencia serán prioritarias en los programas de gobierno de cada candidato” (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 4). A partir de ella, se plantearon cuatro programas o acciones dirigidas a la defensa del erario público:

- ✓ La rendición de cuentas será una práctica generalizada en todos los estamentos de la administración pública.
- ✓ Fomentarán en Medellín y en el departamento la experiencia de la Feria de la Transparencia que visibilicen todo proceso de contratación pública.
- ✓ La metodología del Presupuesto por Resultados.
- ✓ Las veedurías ciudadanas.

2. Medellín y Antioquia juntos por la equidad

Para mejorar las condiciones sociales y económicas de las personas que se encuentran en condición de pobreza, en la Alianza AMA se:

Coordinarán y articularán programas integrales y de acompañamiento para superar de manera sostenible la pobreza de Medellín y el Departamento. Instituciones y programas como Viva, Isvimed, Medellín Solidaria, Maná, Buen Comienzo y Antioquia Iluminada entre otros, trabajarán de la mano para asegurar derechos y crear oportunidades para la población más pobre de Medellín y Antioquia.

Los gobiernos de Antioquia y Medellín trabajarán de manera coordinada para asegurar el derecho a la salud de todos los ciudadanos con enfoque en programas de prevención y promoción. La fortaleza institucional de ambos gobiernos, de la mano del Gobierno Nacional, se enfocará hacia el fortalecimiento de la accesibilidad, la cobertura, la calidad y la ampliación de la red pública hospitalaria (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 4-5).

3. La defensa de la vida, la búsqueda de la seguridad y la convivencia no conocen fronteras

La inseguridad es una problemática de primer orden para las administraciones departamental y municipal, que requiere de la coordinación institucional para atacar a los distintos actores ilegales, pues estos trascienden las fronteras políticas y se ubican en gran parte del territorio Antioqueño.

Las dinámicas del crimen organizado exigen que las entidades encargadas de mantener el orden trabajen de forma integrada en todo el territorio. La experiencia nos demuestra que la situación de orden público en Medellín y el Área Metropolitana está íntimamente ligada a lo que ocurre en los corredores y territorios estratégicos del departamento (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 5).

4. Infraestructura para la competitividad

Medellín y Antioquia apuestan por una gran inversión política, financiera e institucional para el mejoramiento de la infraestructura vial, virtual y económica. Todo con miras a hacer más competitiva la región y permitir que los productos y servicios de los antioqueños tengan un mejor acceso a mercados mundiales. Para esto, centrarán sus apuestas en tres proyectos específicos:

- ✓ Confirmar el compromiso con la construcción de las Autopistas de la Montaña.
- ✓ Mejorar la competitividad de la región y la ciudad desde la conectividad virtual.
- ✓ Desarrollar regiones estratégicas, como el puerto de Urabá y la construcción de otras infraestructuras que apunten a acercar los productos regionales al país y al mundo.

5. Equidad de Género

El tema de equidad de género es importante para cumplir los Objetivos del Milenio en y promover el trabajo de esta población.

Medellín y Antioquia, pioneros en el país en temas de equidad de género, trabajarán dentro del marco de la Alianza por la Equidad y en cumplimiento de los objetivos del milenio por fortalecer la institucionalidad encargada de liderar el diseño y desarrollo de políticas públicas en el tema. Especial capítulo tendrán los programas dirigidos a prevenir la violencia contra las mujeres, aquellos que buscan fortalecer el desarrollo económico y los programas que reconocen e impulsan el talento femenino (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 6-7).

6. Cooperación, inversión e internacionalización: las fortalezas de Medellín compartidas con la Región

Se continuará con la internacionalización de Medellín y la Región, esto no sólo permitirá que se reconozca el proceso que se viene realizando la ciudad en el contexto internacional sino que también permitirá la inversión de capital extranjero en la economía local.

El proceso de transformación de Medellín debe seguir siendo imán para atraer reflexión política, urbanística, social y cooperación e inversión extranjera, igualmente las potencialidades del Departamento con sus atractivos y destinos turísticos, sus exportaciones así como sus talentos y ubicación geoestratégica privilegiada, deberán servir en conjunto para en forma coordinada promocionar a Medellín y Antioquia. Trabajaremos en el fortalecimiento de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín para que pueda llegar a todo el Departamento. Avanzaremos en la proyección de Antioquia hacia el mundo (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 7).

7. Sostenibilidad: decisiones por el bienestar de hoy y de las próximas generaciones

El desarrollo económico y social no tendrían sentido si no se asegura la sostenibilidad ambiental, por lo que la Alianza AMA propone la defensa de los recursos hídricos y forestales del departamento.

El Municipio de Medellín, la Gobernación de Antioquia, sus entes descentralizados y las autoridades ambientales de la región trabajarán por hacer realidad el proyecto del Parque Central de Antioquia. Impulsaremos la planeación y construcción de ciudades sostenibles en temas básicos como movilidad, energía, contaminación, usos del suelo y vivienda saludable, entre otros. La defensa de las fuentes de agua del Valle de Aburrá y del Departamento (compra de cuencas y áreas de nacimiento), la protección de zonas estratégicas desde lo ambiental y la contención del crecimiento urbano serán prioridades y responsabilidades compartidas (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 7).

8. La gestión del riesgo y la reconstrucción: responsabilidad, solidaridad y la oportunidad de un nuevo comienzo

Aprendiendo las lecciones de las recientes olas invernales, que evidenciaron la vulnerabilidad de Antioquia y sus municipios, es necesario crear una política integral de gestión del riesgo que combine prevención, educación, la respuesta a las emergencias y la reconstrucción.

Las instituciones públicas y privadas, con sus recursos, creatividad y talento, bajo la coordinación del gobernador y el alcalde de Medellín, liderarán la reconstrucción bajo el enfoque del desarrollo humano integral, permitiendo un nuevo comienzo para los damnificados antioqueños. Los procesos de ordenamiento y ocupación territorial, los trabajos de mitigación de riesgo, la construcción de infraestructura y las inversiones en proyectos productivos en las zonas afectadas se realizarán coordinadamente en el marco de la sostenibilidad ambiental (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 7).

9. Antioquia le apuesta al talento

Una política de desarrollo humano integral y justicia social que pretenda mejorar la situación de inequidad, debe tener un componente dirigido a mejorar las condiciones para que este talento se desarrolle sin depender de condiciones sociales ni de ubicación en el territorio. La Alianza AMA propone fortalecer la calidad del sistema educativo en todo el departamento, permitiendo que la población joven tenga una mayor oferta de oportunidades.

En el texto oficial de la Alianza AMA, ambos gobernantes afirman que el trabajo en equipo empieza desde el momento de su firma, previo a las elecciones. De igual forma, invitan a la ciudadanía para que participen en la construcción y puesta en marcha de la alianza, enriqueciendo propuestas y mostrando que desde la discusión y el debate, se puede construir una alianza más allá de lo electoral, que trabaje en equipo para conseguir el desarrollo del departamento.

2. Agenda pública: una comprensión desde los enfoques de corrientes múltiples y gobernanza y de las relaciones intergubernamentales

La formación de la agenda pública, dentro del ciclo de políticas públicas, “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: 67). Cobb y Elder (1984) argumentan la importancia de este proceso a través de dos consideraciones básicas: i) todo gobierno tiene limitaciones en cuanto a la capacidad de atender todos los asuntos en un período de tiempo dado; ii) los problemas identificados son siempre resultado de definiciones según la lectura de los actores involucrados.

La agenda pública 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 del problema en la 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. Estas dos actividades suponen restricciones para ambos actores. Para los grupos sociales que intentan incidir con sus problemas en la agenda pública, las restricciones radican en priorizar y consensuar entre ellos cuáles serán los problemas más relevantes o que les causa mayores perjuicios, lo cual los obliga a elegir. De igual manera, las autoridades públicas deberán priorizar los problemas presentados por la sociedad según su disponibilidad de recursos, limitaciones normativas, así como consensuar con los intereses de los partidos y los grupos de interés que los respaldan. En palabras de Roth, 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: 58).

Enfoque de corrientes múltiples

Kingdon (1995) define la agenda como la lista de asuntos analizados por las instancias gubernamentales para su intervención; así mismo, distingue dos tipos de agenda, la sistémica y la política: “La agenda sistémica está conformada por los temas que captan la atención de la sociedad en general; en cambio, la agenda política es la lista de temas que constituyen el foco de atención del gobierno y de quienes estando fuera del gobierno intervienen en la formulación de las políticas” (Kingdon, 1995 citado por Ramírez, 2007: 251). Para analizar la conformación de la agenda, Kingdon (1995) propone el enfoque de corrientes múltiples, en el cual el proceso de las políticas públicas no es lineal, sino más bien el producto de tres corrientes que “dan cuenta de tres procesos: el reconocimiento social de un problema; la elaboración de alternativas de solución para intervenir el problema (*policies*) y los cambios políticos que acompañan los otros dos procesos para que la decisión pública se efectúe (*politics*)” (Kingdon, 1995 citado por Ramírez, 2007: 251). Este enfoque, reconoce dos procesos: “el proceso de diseño de la agenda (cómo ingresan y se definen los problemas) y el proceso de construcción de las alternativas de solución” (Kingdon, 1995 citado por Ramírez, 2007: 251).

Este enfoque 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.

El enfoque de las Relaciones Intergubernamentales

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) son definidas como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Arandia, 2002: 10). Se comprenden como el tipo de relaciones que tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno.

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno...involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas...La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera (Méndez, 1997: 9).

Según Wright (1997), William Anderson definió las RIG como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema...[de un país]” (p. 71), por lo que el aporte teórico más importante de Anderson fue en relación a las características que presentaban las RIG; pero fue Wright quien más tarde fortaleció las características, fundamentando aún más la teoría. Son pues las características de las RIG, las cuales mantienen su vigencia en los estudios gubernamentales, los principales postulados en torno a la forma y condicionamiento del relacionamiento. Estas son: 1. Número y variedad de las unidades gubernamentales, 2. Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen, 3. Intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios, 4. Importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y 5. La política financiera.

El enfoque de la Gobernanza

La Gobernanza es un enfoque que advierte una forma distinta de gobernar, definida como “un *cambio* en el significado de gobierno, referido a un *nuevo* proceso de gobierno, o el *cambio* en las condiciones de mando ordenado, o el *nuevo* método

mediante el cual se gobierna a la sociedad” (Rhodes, 1996, p. 652-653, citado por Peters y Pierre, 2002, p. 432). En este sentido, suele aceptarse la definición de gobernanza propuesta por Kooiman y Van Vilet (1993) como “la creación de una estructura o de un orden que no puede ser impuesto exactamente, sino que es el resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno y que son mutuamente influenciados” (1993, p. 64, citados por Blanco y Gomà, 2003, p. 17). En este sentido, la gobernanza está

... constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas, y al fin al cabo, en la definición del interés general (Cerrillo I Martínez, 2005, p. 9).

La importancia de la gobernanza radica en que es producto de la presión que ejercen, en la forma de gobernar, los cambios sociales a nivel mundial así como las reformas enfocadas al mercado, la reestructuración pública generada por la Nueva Gestión Pública, la descentralización de competencias que fragmenta al gobierno y a actores políticamente independientes, entre otros. Se trata de una nueva forma de interacción entre diferentes tipos de actores interdependientes, de una nueva forma de gobernar en la que la negociación y la cooperación⁵ –y coordinación entre instituciones y actores públicos y privados- son claves en la formulación e implementación de la política y políticas públicas (Cf. Mayntz, 2005), modificando de esta manera la relación entre Estado y sociedad (Cf. Cerrillo I Martínez, 2005).

El surgimiento de la gobernanza y su evolución tiene tres razones: i) la necesidad de introducir actores privados y organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios; ii) el fomento de la participación, ya que la gobernanza implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público; y, iii) la crisis de legitimidad de los años ochenta y noventa del siglo XX (Cf. Cerrillo I Martínez, 2005, p. 13).

En el contexto Latinoamericano las razones pueden asociarse a: i) la crisis de los Estados sociales que en las décadas de los 80’s y 90’s del siglo XX exhibió al gobierno como capaz de generar costos sociales e incapaz de impulsar el desarrollo, ii) la percepción social negativa en la prestación de servicios públicos por obstaculizar las iniciativas de la sociedad, por implementar políticas públicas desarticuladas e ineficaces, en resumen, por ser una organización administrativa no costo-eficiente, iii) los gobiernos democráticos no estaban acreditando suficiente capacidad directiva, particularmente en lo concerniente a la cuestión de la seguridad pública y la cuestión social de la pobreza y la desigualdad, iv) la globalización, con su desterritorialización de la economía, ha provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave se hayan independizado de los sistemas de regulación estatal, v) la sociedad convertida

⁵ A pesar de la reiteración en la asociación de la gobernanza con la cooperación y coordinación, este autor, así como otros que trabajan este tema –a excepción de Bob Jessop-, no exponen la corresponsabilidad como elemento constituyente o intrínseco a la gobernanza. Ahora bien, aunque el modelo de gobernanza y sus diferentes aristas se está ampliando, no ha significado la superación del modelo tradicional sino más bien una modulación o reequilibrio (Cf. Prats Catalá, 2005).

en un sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia/tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, entre otros), vi) la creciente independencia, autonomía y, hasta, autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas, de modo que han dejado de recurrir al poder público para atenderlos o recurren a particulares (Cf. Aguilar, 2007, p. 2-3).

La gobernanza se asocia con las redes, en el sentido de que tanto agentes como instituciones actúan uniendo sus recursos, aptitudes y objetivos mediante coaliciones y al cumplir sus objetivos, asumen –en algunos casos- la dirección de su comunidad e incrementan su capacidad de decisión en temas que afectan su localidad. Este tipo de conductas pueden imponer reglas, sin recurrir a la autoridad gubernamental, y generar algunas ventajas: i) se pueden obtener mayores recursos entre varios entes, ii) la autonomía que tienen respecto del gobierno les permite una actuación más rápida en las comunidades, iii) se incrementa el apoyo y legitimidad de las comunidades, entre otras. Sin embargo, uno de los dilemas que se produce es la posibilidad de un déficit de transparencia –por falta de rendición de cuentas- en tanto las redes son autónomas y excluyen otras redes en el proceso (Cf. Kooiman, 2005).

Por último, la gobernanza reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan sin basarse en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar. Esta nueva forma de gobernar propone que el Estado o gobierno sea un posibilitador, un agente canalizador de los esfuerzos y recursos, que ejerza la dirección, mientras establecen asociaciones, regulan su entorno y promueven oportunidades.

Entonces, la gobernanza es considerada como un enfoque flexible y dinámico (Cf. Vásquez, 2010) que ofrece las siguientes ventajas: en primer lugar, ofrece un énfasis analítico sobre actores subnacionales y supranacionales; en segundo lugar, a pesar de que una de sus categorías de análisis son los acuerdos y arreglos informales, también permite el análisis normativo (Cf. Morata, 2004a); en tercer lugar, su objeto de estudio se centra en los nuevos modos de gobernanza al tiempo que intentan responder si éstos son eficientes, eficaces y democráticos al compararlos con los modos tradicionales; en cuarto lugar, el enfoque busca complementar otras teorías para explicar los procesos de integración contemporáneos, y en general, la actuación del Estado y su relación con la sociedad (Cf. Dür y Mateo, 2004, p. 16).

3. Construcción de la agenda pública del departamento de Antioquia

El texto oficial que presentaron ambos candidatos, en el cual se registraban las principales características y elementos de la Alianza AMA, se divide en tres distintos apartes: i) antecedentes, en el cual se expone el contexto y las condiciones sociales y políticas que permitieron dicha alianza; ii) principios fundamentales, en donde se exponen los siete principios en los cuales se centrara esta apuesta política; y iii) escenarios de intervención, en los cuales se concretaran los principios de la alianza.

Una importante reflexión y justificación que se manifiesta en el texto de la Alianza es el reconocimiento de la necesidad de articulación de la ciudad con el departamento, en tanto “los destinos del departamento de Antioquia y de Medellín están unidos y son insolubles. El desarrollo armónico, equitativo y estratégico de la región y su capital es una condición necesaria para la sostenibilidad, viabilidad y competitividad del territorio y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus gentes” (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 1).

También se reconocía la dificultad de unir dichos destinos y la incapacidad, hasta ahora, de los gobernantes de Medellín y Antioquia para trabajar coordinadamente: “Por razones históricas, políticas e institucionales, las administraciones del Departamento y de Medellín han recorrido, en la mayoría de los periodos, caminos divergentes e, incluso, contrarios” (Gaviria y Fajardo; 2011, p. 1).

Una ventaja de la Alianza AMA, era que ya Sergio Fajardo, en calidad de Alcalde de Medellín, y Aníbal Gaviria, como Gobernador de Antioquia, habían participado de una alianza pública-privada en 2004, denominada *Comisión Tripartita*. Ésta se concretó en un acuerdo de voluntades entre la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que busca aunar esfuerzos en la promoción del desarrollo, el ordenamiento territorial y la competitividad regional y coordinar programas y políticas, para superar las distintas problemáticas de Ciudad-Departamento.

La agenda pública para el departamento de Antioquia

La agenda pública de Antioquia para el período 2012-2015 presenta una novedad: finalmente no fue resultado de la alianza partidista sino de candidatos. Esto se refleja en que la Alianza surge de manera “espontánea” y como estrategia para ganar las votaciones al aprovechar la imagen, reconocimiento y seguidores de ambos candidatos: Fajardo, cuenta con una gran credibilidad en el electorado antioqueño y su imagen de transparente le ha hecho ganar votos cada vez más; por su parte Gaviria, mantiene un número importante de votantes derivado de su relación con el partido Liberal y del respaldo municipal al haber sido gobernador de Antioquia anteriormente. Se trataba entonces de aprovechar las bondades que cada uno tenía individualmente y potenciarlas en un acuerdo, con el propósito de ganar los votos de los ciudadanos que los apoyaban. Para ello, se dieron a la labor de dejar en el electorado la referencia de actuación conjunta, es decir, un ciudadano votaría por la Alianza y no por candidato en esta ocasión.

Los asuntos comunes establecidos en la Alianza AMA, se exponen inicialmente en el programa de gobierno de Fajardo, “Lo hicimos en Medellín y lo vamos a hacer en toda Antioquia: Antioquia la más educada. Si bien en este programa de gobierno no existe una referencia expresa a la construcción o firma de la Alianza AMA, se puede evidenciar los antecedentes que permitieron la construcción de la misma. Por ejemplo, en el apartado “La transformación de Antioquia, nuestro nuevo reto”, se enuncian dos elementos centrales: el primero, la experiencia de gobierno de Medellín para el período 2004-2007 y el segundo, la correlación de problemáticas y soluciones existentes entre Medellín y Antioquia.

El desempeñarse como alcalde de Medellín, no sólo le dejó una amplia experiencia en gobierno local a Fajardo, sino también un amplio conocimiento de las principales problemáticas del departamento, pues plantea que Antioquia y Medellín tienen una profunda relación, en la cual el destino de ambos se encuentran ligados.

Los problemas-retos que señalamos y enfrentamos en Medellín tienen una extensión directa a Antioquia, y de hecho se agudizan: las desigualdades, individuales y regionales, que en la ciudad están señalados por los índices de pobreza, desempleo y falta de oportunidades con grandes diferencias entre comunas y zonas, en el Departamento se convierten en una pobreza agobiante, en marcadas diferencias entre nuestros municipios y subregiones, con un desarrollo completamente desigual. La violencia, que tiene raíces profundas en las desigualdades y en el narcotráfico que durante años nos han estremecido en la ciudad, están presentes en nuestro Departamento. Las zonas con las mayores riquezas naturales, ubicadas fundamentalmente en las fronteras del departamento, tienen los índices más altos de pobreza y violencia, con condiciones precarias en la dotación de los servicios más elementales y grandes debilidades institucionales. En prácticamente todos los rincones de Antioquia aparece la cultura de la ilegalidad con su expresión más reconocida, la corrupción, asociada a prácticas políticas que han convertido el clientelismo y la politiquería en una “cultura” que transforma nuestras riquezas públicas en el patrimonio de unos pocos que se han enriquecido de cuenta de las personas con mayores necesidades. La violencia y la corrupción se han unido para destruir las oportunidades. No permiten construir la esperanza. Todo esto en el marco paradójico de una Antioquia que tiene grandes riquezas naturales, que cuenta con una abrumadora mayoría de personas decentes, amables y con talento, a quienes se les niega la posibilidad de una vida digna (Fajardo, 2011, p. 8).

Esto le permitió a Fajardo, hacer una lectura de Antioquia basado en los problemas comunes y aquellos que por extensión geográfica se “exportan” a otros municipios antioqueños. Entonces, Fajardo propone enfrentarlos de la misma manera, en la que los enfrentó como Alcalde:

Así como los problemas-retos de Antioquia son una extensión natural de los de Medellín, la fórmula para enfrentarlos es la extensión natural de lo que aprendimos e hicimos en Medellín, enriquecida con la experiencia que hemos adquirido en estos años, por el conocimiento riguroso de Antioquia, en contacto directo con su gente en el marco de la gran diversidad de sus regiones, por la interacción con otras personas, de diferentes procedencias y miradas, que nos han enseñado a tener una visión amplia del mundo (Fajardo, 2011, p. 8).

La exposición que hacía el programa de gobierno de Fajardo de las problemáticas antioqueñas evidencian una primera relación entre el programa y la Alianza: corrupción, seguridad, desarrollo humano, atraso en infraestructura, desigualdad y deterioro del medio ambiente.

Para enfrentar dichas problemáticas, Fajardo propone cuatro megapropuestas, en las cuales se concentran algunos de los principios y los marcos de acción de la Alianza AMA. En primer lugar, “En Antioquia no se pierde un peso”. Este programa se articula con el principio de Transparencia expuesto en la Alianza AMA. Además se encuentran

distintos programas y apuestas políticas expuestas en el escenario de intervención como el de “Gobernador de Antioquia y Alcalde de Medellín luchan contra la corrupción”, para el fortalecimiento de unidades municipales, veeduría, acompañamiento ciudadano y la feria de la transparencia.

En segundo lugar, el programa “Antioquia es una región segura y previene la violencia”, el cual se relaciona con principio de Equidad regional y en el que se ven reflejadas las políticas y acciones en el escenario de intervención “La defensa de la vida, la búsqueda de la seguridad y la convivencia no conocen fronteras”. Están articuladas con políticas comunes como: la creación de un consejo amplio de seguridad, fortalecimiento de la fiscalía y el apoyo a la fuerza pública.

En tercer lugar, el programa “Antioquia, la más educada: un nuevo modelo de desarrollo”, el cual si bien presenta como eje transversal el componente educativo, un elemento que no se encuentra detallado en los principios rectores de la Alianza AMA, si contiene otros componentes que se encuentran desarrollados en algunos escenarios de intervención de dicha alianza, como lo son: Desarrollo sostenible que se articula con el escenario de intervención “Sostenibilidad: decisiones por el bienestar de hoy y de las próximas generaciones”; Apoyo e invención a la Cultura y talento, que se articula con “Antioquia le apuesta al talento”; y por último, una apuesta por el desarrollo de Tics e infraestructura vial, que se articulan con el escenario de intervención “Infraestructura para la competitividad”.

En resumen, si bien en el programa de gobierno presentado por Sergio Fajardo no se hace ninguna referencia a la Alianza AMA, se puede evidenciar una concordancia entre ambos, en donde si bien no se abordan todas las problemáticas, la mayoría se encuentran presentes. Otro elemento importante de resaltar, es el hecho que en dicho programa de gobierno existe una referencia constante a la relación Medellín-Antioquia y la necesidad de afrontar los problemas de manera conjunta, situación que permite evidenciar la necesidad de construir la Alianza AMA.

En relación a la ciudad de Medellín, y a diferencia del programa anterior, el programa de gobierno de Gaviria, “Medellín: todos unidos por la vida y la equidad” tiene un apartado especial para mencionar la relación Medellín-Antioquia, donde no sólo desarrolla el tema de la Alianza sino la correlación existente entre ambas unidades administrativas.

Quiero hoy proponerle a los medellinenses, moradores del corazón de Antioquia que continuemos adelante en la construcción de este ideario, en alianza estrecha con el futuro gobierno de Antioquia, apalancado en los buenos resultados de los dos gobiernos municipales anteriores, tomando de ellos todo lo positivo y, conjuntamente con los medellinenses, redireccionando lo necesario y construyendo los planes y programas más convenientes para lograr una ciudad donde —se respete la vida, brille la equidad y se avance en la construcción del desarrollo humano integral (Gaviria, 2011, p. 7).

El apartado en el que se hace una referencia a la Alianza AMA es “Medellín y Antioquia”, en el cual se reflexiona sobre la manera en que las problemáticas de Medellín de violencia, desigualdad y pobreza, se ven reflejadas en todo Antioquia. Situación que evidencia la necesidad de crear políticas conjuntas para la atención de las

problemáticas de la ciudad y el departamento, en la cual Gaviria propone una Alianza histórica con el candidato del partido verde para la Gobernación.

Por primera vez en la historia de la política antioqueña y del país, el candidato a la alcaldía de Medellín, Aníbal Gaviria y el candidato a la gobernación de Antioquia, Sergio Fajardo firmamos la Alianza de Medellín y Antioquia para adelantar el debate electoral con principios y acciones conjuntas y con una propuesta programática que busca mejorar las condiciones de desarrollo, las de calidad de vida y las oportunidades de la población de Medellín y las regiones de Antioquia; la cual realizaremos de manera armónica, con el antecedente de los excelentes resultados obtenidos durante el período 2004-2007 cuando ambos tuvimos la oportunidad de gobernar a Antioquia y Medellín, respectivamente (Gaviria, 2011, p. 15).

Otro elemento importante en este programa, es que no se queda en la mención de la Alianza AMA como propuesta política, sino que hace una referencia corta sobre sus principios y los puntos de intervención.

Mi gobierno está comprometido con el desarrollo armónico y la adecuada integración de Medellín y Antioquia para elevar los niveles de calidad de vida de la población y asegurar la sostenibilidad y competitividad territorial, sobre bases sólidas de inclusión social, sostenibilidad y equidad, para lo cual buscará impulsar de forma coordinada con el Departamento, las alianzas interinstitucionales y la gestión de recursos que conduzcan al mejoramiento de la formación de los recursos humanos en las subregiones, a la sostenibilidad ambiental y al fortalecimiento de las cadenas productivas complementarias a las locales, para que se genere valor agregado y empleo de buena calidad y se garanticen mayores oportunidades y mejor calidad de vida en las subregiones del Departamento (Gaviria, 2011, p. 16).

Ahora, es importante mostrar la relación programática expuesta en este programa de gobierno, con los principios y los escenarios de intervención presentes en el texto oficial de la Alianza AMA. El programa de gobierno expuesto por Aníbal Gaviria se articula a partir de cinco líneas estratégicas, las cuales si bien no abordan todos los principios de la misma, se estructuran de manera coherente con los problemas expuestos en la Alianza.

La primera línea estratégica es “Vida”, en esta se presentan problemas en materia de convivencia, cultura y deporte, los cuales están relacionados con el principio de Equidad regional. De igual forma, estas problemáticas se ven reflejadas en dos escenarios de intervención, en “Medellín y Antioquia juntos por la equidad” y “La defensa de la vida, la búsqueda de la seguridad y la convivencia no conocen fronteras”.

La segunda línea estratégica es “Equidad”, la cual albergan importantes temáticas como educación, seguridad humana, salud, servicios públicos y vivienda. En general, esta línea estratégica concentra los principales componentes del principio de Equidad regional y comparte los programas y proyectos presentados en la alianza a través del escenario de intervención “Medellín y Antioquia juntos por la equidad”.

La tercera línea estratégica es “Desarrollo”, en esta se trabaja el tema de la infraestructura y movilidad, internacionalización y turismo, Tics y empleo. Lo expuesto

en esta línea de acción, se concentra en lo en el escenario de intervención “Infraestructura para la competitividad”.

En cuarto lugar, se encuentra la línea de estratégica “Sostenibilidad”, la cual posee un enfoque ambiental y una perspectiva de desarrollo sostenible. Esta línea, se encuentra dirigida al principio de sostenibilidad y articulado en el escenario de intervención “Sostenibilidad: decisiones por el bienestar de hoy y de las próximas generaciones”. Esta línea estratégica logra condensar algunos de los programas expuestos en la Alianza AMA, como lo son el uso del suelo, programas de defensa del ambiente y la generación de industria amigable con el ambiente.

Por último, la línea estratégica “Institucionalidad”, esta posee la particularidad de no encontrarse articulada en ningún escenario de intervención; sin embargo se dirige de manera directa con uno de los principios de la Alianza AMA, como lo es el principio de Legalidad democrática. Esta línea estratégica expone un importante número de proyectos y apuestas políticas por el fortalecimiento institucional y la transparencia en la ejecución de programas y proyectos por la alcaldía.

Para terminar, si bien en el programa de gobierno expuesto por Aníbal Gaviria se hace un abordaje directo a los compromisos adquiridos en la Alianza AMA, trabajando la mayoría de los principios y escenarios de intervención, no se presenta mención alguna a uno de los elementos centrales de dicha Alianza, como lo es la lucha contra la corrupción.

4. Conclusiones

Si bien la Alianza AMA influyó en la agenda pública de Antioquia, esta influencia fue parcial, ya que la mayoría de los elementos constitutivos de la Alianza se presentaban en el programa de gobierno de Fajardo para Antioquia, de igual manera en el programa de Gaviria para Medellín.

Se puede evidenciar a partir de los informes de gestión y de ejecución presupuestal, que la Alianza AMA se está cumpliendo desde cada uno de sus componentes. A pesar de los problemas iniciales que tuvo que afrontar la Alianza, al no encontrar respaldo en los respectivos programas de los partidos políticos de los gobernantes electos. Esto se evidenció en los diferentes rumores que se publicitaron sobre la rivalidad entre ambos partidos y la repartición de los cargos burocráticos (La silla vacía).

La coordinación también se ha evidenciado mediante la participación de las subregiones en los programas liderados desde la Gobernación. El componente más visible hasta ahora ha sido el de rendición de cuentas y Ferias de la Transparencia realizadas en Medellín y en las subregiones del departamento.

5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luís F. (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo. Domingo, República Dominicana, 30 octubre a noviembre 02.
- Arandia Ledesma, Iván Carlos (2002, diciembre). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. En *Reflexión Política*, Año 4, No 8. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB. Páginas 7-24.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. En: Gestión y política pública, vol XII, no 1, I Semestre de 2003. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas –CIDE-.
- Cerrillo I Martínez, Agustí (2005). La gobernanza hoy: introducción. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1984). Formación de la agenda. En: Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Correa, M. V. (2011, 9 de Julio). “Lista la alianza Fajardo-Gaviria”. El Colombiano, p. 10a.
- Editorial. (2011, 22 de Julio) “Firmada Alianza Anibal-Fajardo”. El Mundo, Pág. 13
- Departamento Administrativo De Planeación –DAP- (2012). Plan de Desarrollo “Antioquia la más educada”. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Dür, Andreas y Mateo González, Emma (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. Working paper No 233. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Fajardo, S. (2011) “Lo hicimos en Medellín y lo vamos a hacer en toda Antioquia. Antioquia, la más educada” Medellín.
- Gaviria, A. & Fajardo, S. (2011) “Alianza Medellín y Antioquia AMA”. Medellín
- Gaviria, A. (2011) “Medellín: todos unidos por la vida y la equidad”. Medellín
- Kooiman, Jan (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Méndez, José Luis (1997). Estudio introductorio. Primera edición en español del libro "Para entender las relaciones intergubernamentales" de Deil S. Wright. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Morata, Francesc (Ed) (2004a). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Valencia: Tirant lo Blanch.

Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?. En: Revista Foro Internacional, volumen 42, número 3, julio-septiembre. México D.F.: El Colegio de México.

Ramírez Brouchoud, María Fernanda (2007, julio-diciembre). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. En: Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 7 (13): 249-264, julio-diciembre de 2007.

Rhodes, R. A. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Roth, André – Noël (2006). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto (2005). La formación de la agenda pública. En: Foro Internacional, No 182, octubre-diciembre. México: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Vásquez Cárdenas, Ana Victoria (junio de 2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de las transformaciones de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. En: Revista Estudios de Derecho, año 62, No 149. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, páginas 243-260.

Wright, Deil S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.