

Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en Antioquia. El caso de la articulación entre la universidad pública y los gobiernos locales de El Carmen de Viboral y Turbo¹

Olga Lucía Zapata Cortés²
lucia.zapata@udea.edu.co
Universidad de Antioquia

1

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

Área de trabajo VII. Administración pública y políticas públicas

Resumen: En la configuración de la agenda pública en el departamento de Antioquia, resulta trascendente la articulación entre la academia y los gobiernos locales (El Carmen de Viboral y Turbo), debido a cuestiones como: la posición estratégica de estos municipios en las subregiones que las contienen, la diversidad poblacional y cultural, los antecedentes de movilización y participación ciudadana, así como los procesos de aprendizaje sociales derivados de la violencia vivida y la atención recibida por los gobiernos nacional y departamental desde políticas y programas que tienen como propósito el desarrollo de estos municipios, entre otras.

Mediante un estudio de casos, apoyado en el análisis documental y el enfoque de análisis de políticas públicas, se observa que si bien las comunidades organizadas en diversos grupos de interés, intentan participar activamente en la definición de la agenda pública de sus municipios, existen obstáculos de tipo político y social que le limita en dicha actuación. También se observa que a pesar de las capacidades y fortalezas que trae consigo la presencia de la universidad pública en estos municipios, en la práctica no ha habido un acercamiento entre la academia y las comunidades en la definición de una agenda de desarrollo de estos municipios estudiados.

Palabras clave: Agenda pública, participación, gobierno local, relación universidad-sociedad, Colombia.

¹ Ponencia 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 de la Universidad de Antioquia mediante Acta CODI 638 de 2012. Investigador principal: Olga Lucía Zapata Cortés.

² Economista, Magíster en Ciencia Política. Estudiante del Doctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín. Profesora 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

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 el 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 desarrollo³, convirtiéndose en una herramienta de gestión que contiene la carta de navegación para un territorio y período definidos. En el caso de los municipios antioqueños, asuntos como salud, vivienda y educación se han mantenido en la agenda ciudadana y gubernamental por décadas; 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 (Cf. Zapata, 2009).

Y, a pesar de la posibilidad de renovar agendas públicas durante los cambios de períodos gubernamentales, 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 hacen que estas se mantengan estáticas en cuanto a los temas que la configuran. Además, en el contexto colombiano existen variables asociadas a influencia de actores ilegales y el clientelismo político, que dificultan la participación de la sociedad civil en la elaboración de la agenda.

La investigación que genera los resultados parciales que en esta ponencia se presentan, se propuso analizar 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 período 2012-2013, de manera que se pudieran relacionar la agenda pública departamental con las agendas de estos dos municipios objetos del estudio.

Esta ponencia presentará los resultados parciales de la investigación enfocados a evidenciar los mecanismos y formas de participación comunitaria en la configuración de la agenda pública de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo en Antioquia, en el marco de la articulación entre la universidad pública y los gobiernos locales. Para ello, el texto se divide en cuatro apartados: en un primer apartado se presentan los elementos teóricos y contextuales que inciden en la configuración de la agenda pública. En el segundo, se presenta la memoria metodológica de la investigación y los alcances de los resultados parciales que aquí se presentan. En un tercer acápite, se presentan los resultados y, finalmente, las conclusiones.

³En Colombia, la Ley 152 de 1994 reglamentó los planes de desarrollo de los entes territoriales, proponiendo una estructura que contempla i) el contenido general (objetivos, las metas, instrumentos y estrategias) y ii) 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.

1. La configuración de la agenda pública en el departamento de Antioquia: elementos teóricos y contextuales

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, p. 67). Más adelante estos autores, 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 de éste 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. 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, p. 58).

Agenda de gobierno y agenda ciudadana

La agenda de gobierno es el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1996, p. 29). La agenda de gobierno se origina en la agenda ciudadana, ya que “son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno” (Aguilar, 1996, p. 31). De esta manera, la agenda ciudadana es más amplia que la de gobierno debido a los múltiples intereses y representaciones de las diferentes problemáticas existentes entre los diversos sectores y grupos sociales que la componen, intentando influir y predeterminar la agenda de gobierno. Esta relación entre las agendas es originada principalmente por la dinámica entre gobierno y sociedad, de ahí la importancia de conocer el contexto tanto antes como en el momento de conformación de éstas.

Actores que intervienen en la formación de la agenda pública

La formación de la agenda es un proceso decisional complejo en el que intervienen numerosos actores y sectores sociales. Partidos políticos, elites políticas, grupos económicos, grupos sociales de diversa índole, e incluso en algunas ocasiones grupos ilegales, son quienes ejercen presión para que sus problemáticas sean agendadas por el gobierno, especialmente en períodos de elecciones o de coyunturas especiales que requieren movilización de recursos y acciones (eventos inesperados). En este sentido, existen múltiples versiones, interpretaciones, representaciones, definiciones propias de los actores (Thoenig, 1997, p. 85). Las diferentes percepciones, capacidades y preferencias de los actores inciden no sólo en la definición de un problema y sus soluciones, sino en la posibilidad de ser inscrito en la agenda. Thoenig, describe a los *empresarios políticos* como los actores encargados de posicionar, según sus intereses, algunos problemas en las agendas gubernamentales. Son “los individuos, grupos, o agrupaciones sociales, [quienes] movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan obtener una posición de consideración por parte la autoridad pública legítima” (Thoenig, 1997, p. 86).

Pero, son las élites y los movimientos sociales, dos ejemplos de clases de empresarios políticos que agendan problemas. Las élites son representadas por dirigentes del gobierno o instituciones con cierto poder e influencia suficiente para inscribir problemas en la agenda pública; en tanto que los movimientos sociales son considerados como clases no elitistas que se organizan para influir en el sistema político y social. Según la metodología utilizada por los empresarios políticos para lograr su objetivo, estos se podrían clasificar en tres grupos: i) los que provocan la aparición de un problema a partir de una situación dada, por lo que necesitarán una situación que perciban como problema al tiempo que generan acciones para cambiarla, con el fin de transformarla y presentarla como problema público; ii) los que le dan contenido a aun problema según las percepciones colectivas, a través de la conformación de un público por medio de la organización y el liderazgo; y iii) los que ponen en el escenario político un problema a través de la expresión y la mediación, utilizando la coalición y diferentes canales de acceso al poder local (Thoenig, 1997, p. 86-87).

Sin embargo, se hace necesario también considerar otros actores que en el marco de la globalización vienen siendo protagonistas del proceso de conformación de la agenda, como por ejemplo las multinacionales, transnacionales, agencias de cooperación internacional, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Estos actores actúan en el marco del desarrollo local como protagonistas en la formulación de respuestas local a los retos de la globalización (Cf. Boisier, 2001). Nuevamente se hace importante estudiar el contexto puesto que es en el ámbito local donde las características físicas, económicas y el marco institucional (reglas formales e informales) de cada región o localidad son determinantes para estimular su desarrollo.

Adicionalmente, factores como el clima político y los cambios que introduce, los diferentes grupos de intereses, los cambios en la administración y las tensiones entre los diferentes

niveles 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, *massmedia*, 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 sometidos a reglas de *accountability*, aspectos que no aplican para quienes están fuera. Así mismo, distingue entre grupos de participantes visibles y no visibles (Ramírez, 2007, p. 252-253).

Para el caso de la presente propuesta de investigación, se tendrá en cuenta el enfoque de corrientes múltiples de Kingdon, debido a que permite una visión amplia de variables (estructurales y de contexto) que intervienen en la conformación de la agenda.

1.1 Enfoque de las Corrientes múltiples

El enfoque de corrientes múltiples es propuesto por Kingdon para 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 problemas 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:

- **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.
- **Focusingevents:** 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 (Kingdon, 1995 citado por Ramírez, 2007, p. 251, negrilla propio).

La *corriente las políticas públicas* se 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. Entonces, 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, 1984, p. 151). Estos actores son cruciales para la supervivencia y el éxito de una idea; “hablandan” 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 los siguientes elementos:

- *Animo nacional*: opinión pública, clima de opinión.
- *Fuerzas políticas organizadas*: partidos, política legislativa, grupos de presión.
- *Gobierno*: cambios en el personal y la jurisdicción.
- *Construcción de consensos*: negociación, adhesiones e intercambios.

Según Kingdon, en tiempos de crisis, las tres corrientes confluyen y se puede reconocer un problema así como su solución: “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, 1984, p. 174). Este momento en que confluyen es único, y es precisamente una oportunidad que se abre para la agendación de problemas: “...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 Las capacidades y fortalezas de la Universidad de Antioquia

En el Plan de Desarrollo Institucional 2006-2016, la Universidad de Antioquia se propuso como visión para el 2016, ser “...la principal universidad de investigación del país y una de las mejores de América Latina” (Universidad de Antioquia, 2006: 89). Para lograrlo, se definieron cinco asuntos estratégicos: 1) el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación; 2) la formación humanística y científica de excelencia; 3) la interacción Universidad-sociedad; 4) el bienestar de la comunidad universitaria, y 5) la efectividad en la gestión de la organización. Particularmente, del tema estratégico 1, se desprende el objetivo estratégico 1: *generar conocimiento científico y tecnológico de calidad*

internacional y con pertinencia social, el cual a su vez, permitió la definición de metas precisas y acciones estratégicas, las cuales relacionan el conocimiento, la investigación y el desarrollo de las regiones:

- Priorizar y desarrollar las áreas y líneas de investigación en consonancia con las demandas y potencialidades de la región y el país, y con el avance de las disciplinas y profesiones (meta 1).
- Fortalecer la participación de la Universidad en la formulación de las políticas nacionales y regionales de ciencia y tecnología (meta 4).
- Formar investigadores de excelencia con la capacidad de atender las necesidades de la región y el país (meta 6).

Sedes de Oriente y Urabá de la Universidad de Antioquia

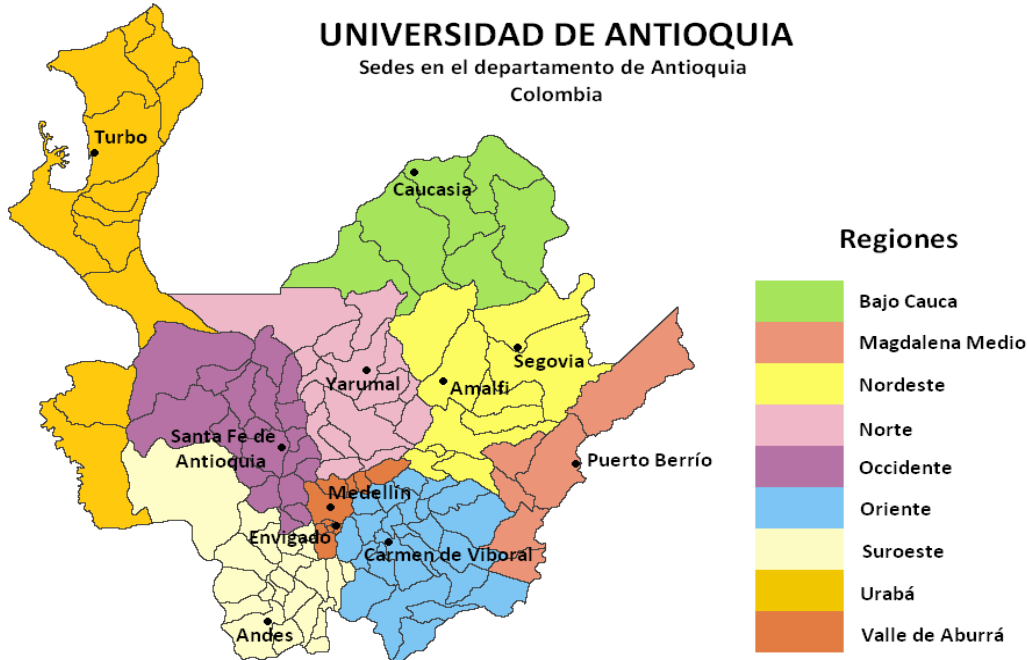
La sede Oriente de la Universidad de Antioquia cuenta con dos sedes en la actualidad, una en Sonsón y otra ubicada en el municipio de El Carmen de Viboral. Este proyecto se enfocará en la sede del Carmen, toda vez que allí se concentraran aproximadamente 12.000 estudiantes debido a la ampliación del espacio físico de la sede. Es importante precisar los retos que implican para la Universidad solicitar los apoyos de los entes territoriales en materia de: “iniciativas como los semilleros en ciencias básicas, el programa formador de formadores para los docentes de educación básica y media, al Programa de Inducción a la Vida Universitaria (PIVU) en los colegios oficiales, el préstamo de bicicletas y subsidios al transporte y la matrícula; en fin, se trata de fortalecer el trabajo interinstitucional, la relación intermunicipal y el carácter de subregión, el sentido de pertenencia por la región entre los estudiantes, todo con el ánimo de contrarrestar la deserción y facilitar los medios para la permanencia y el aprendizaje adecuado de los universitarios”⁴.

Por otra parte, la Universidad de Antioquia cuenta con dos sedes en Urabá, concretamente en el Municipio de Turbo. Una de sus sedes alberga los estudios sobre ciencias del mar con dos pregrados, Oceanografía e Ingeniería oceanográfica: “El pregrado en oceanografía le apostará a una formación que permita afrontar problemas propios de zonas costeras y concretamente del golfo de Urabá. La erosión costera, la contaminación marina, el tratamiento de aguas de lastre de buques, son algunos de los que afectan a esa región. Además, esta carrera profesional generará conocimiento en torno al funcionamiento de las pesquerías y los ecosistemas marítimos del golfo”. Por su parte el programa de ingeniería “...estará enfocada a mejorar las condiciones de la infraestructura costera y contribuir a la planificación de obras en la zona, que permitan un desarrollo desde los ámbitos ecológico, social, económico y tecnológico”⁵.

⁴ <http://www.mineducacion.gov.co/observatorio/1722/article-192046.html>

⁵ http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bActualidad/Principal_UdeA/UdeANoticias/Formacion1/Conocimiento%20a%20mar%20abierto.

Figura 1. Localización de las sedes de la Universidad de Antioquia



Fuente: Tomada de google imágenes.

Con respecto a la oferta educativa de la Universidad de Antioquia en estas dos sedes se tiene que en la sede Turbo, se ofrecieron 31 programas entre 2005-1 y 2013-2. Según los datos de Admisiones y Registro, después de Medellín (48.074 aspirantes para 6600 cupos), la sede donde más se presentaron aspirantes para los exámenes de admisión a 2014-1, fue en Turbo donde se presentaron 2108 aspirantes, de los cuales ingresaron 300 estudiantes a 10 programas que iniciaron en 2014-1 y a 2013-2 habían 763 estudiantes activos en los diferentes programas. Mientras que entre 2005-1 y 2013-2 se han ofrecido 38 programas en El Carmen de Viboral donde se presentaron 2029 aspirantes, de los cuales ingresaron 432 estudiantes a 13 programas que iniciaron en 2014-1. Para 2013-2 había 945 estudiantes activos en los diferentes programas.

1.3 Elementos contextuales asociados a los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo

- Caracterización del municipio de El Carmen de Viboral

El Carmen de Viboral está localizado al Oriente del departamento de Antioquia. Limita con los municipios de Marinilla, Rionegro, El Santuario, Cocorná, La Ceja, La Unión, Abejorral y Sonsón. Posee importantes ollas hidrográficas y es considerado uno de los municipios más ricos en aguas del departamento. Su economía se basa en el comercio, la industria cerámica, ganadería, floricultura y la agricultura. Cuenta con importantes centros de investigación y educación, como el Cibercentro de la Universidad de Antioquia, la sede de la Universidad de Antioquia seccional de Oriente, el Instituto Técnico Industrial Jorge

Eliécer Gaitán, El Parque Tecnológico de Antioquia, El Instituto de Cultura Carmen de Viboral, el SENA, entre otros.

Según el Censo de 2005, el municipio contaba con una población de 41.012 habitantes en 2010 que equivale al 0,72% del total departamental. Es un municipio receptor y expulsor, de personas que entran y salen lo hacen buscando oportunidades de trabajo, estabilidad familiar, calidad de vida, o en caso de desplazamiento para buscar seguridad; los lugares a los que más se emigra son: la Guajira, Bogotá, la Costa, Medellín, Buenaventura, Cali. La movilidad se da tanto voluntaria, como forzada. El porcentaje de la población con NBI pasó de 35,40% en 1993 al 18,00% en el 2005 ubicándose el municipio por debajo del porcentaje tanto departamental como nacional.

9

- **Caracterización del municipio de Turbo**

El área total del municipio de Turbo es de 373.445 hectáreas (3.734 km²), de los cuales el 0,27% pertenece a suelo urbano (995,16 hectáreas), el 0,13% a suelo de expansión urbana con 471,31 has, y el 99,6% pertenece al suelo rural con 371.978,66 has. Según el Censo de 2005, su población era de 122.780 habitantes, con una composición étnica caracterizada por presentar un predominio de afrocolombianos con el 80,81% (99.217 personas), le sigue los mestizos con el 17,8% (21.878), indígenas el 1,33% (1.628) y finalmente raizal con el 0,05% (57 personas). Turbo es el municipio que más reporta población expulsada con 58.177 personas en 2010, lo que representa el 9,26% del total de expulsados en Antioquia para dicho año, seguido de Apartadó también de la subregión de Urabá con el 4,98% de los expulsados y tercero Medellín con el 4,46% de los expulsados del departamento.

En el municipio de Turbo, el 67,38% de las personas tienen alguna NBI, encontrando un 57,49% en la zona urbana y un 73,67% en la zona rural, estando por encima tanto del nivel Nacional como del Departamental a nivel urbano, rural y el total. La brecha de NBI se incrementa en la zona urbana, en donde del total de personas con necesidades básicas insatisfechas el 27,64% está en condiciones de miseria; 23,11% tiene necesidades de vivienda; 36,21% tiene déficit en alguno de los componentes de servicios públicos; 17,66% vive en condiciones de hacinamiento y 14,88% dependen económicamente de un tercero.

2. Metodología de investigación empleada

La metodología de investigación del estudio se desarrolló desde un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo y exploratorio, centrado en las estrategias metodológicas del estudio de caso y el análisis documental, y apoyado en los instrumentos de entrevistas semiestructuradas y grupos focales.

2.1 Enfoque de análisis de políticas públicas

Las políticas públicas se refieren al Estado en acción, por lo que su esencia está en las decisiones. Las políticas públicas se asumen como procesos decisionales y acciones promovidas por los gobiernos y colectivos para enfrentar situaciones problemáticas y enfocar acciones relacionados con la promoción y prevención. Esta visión implica diferenciar las políticas públicas en términos de los programas y propósitos de las

autoridades públicas, por una parte de la política vista como la serie de procesos y métodos de toma de decisiones por parte de los grupos y las relaciones en las que están involucradas autoridad y poder *–politics–*, y por otra parte del ámbito propio del gobierno o la forma de gobierno de una organización social *–polity–* (Roth, 2004).

Advierte Roth, que “el análisis de las políticas públicas no es una nueva teoría sobre el Estado, la sociedad o la política...se trata de un desplazamiento del ángulo de análisis o punto de observación” (2002, p. 29), por lo que expone tres posturas teóricas que relacionan el Estado con las políticas públicas: i) las teorías centradas en el sociedad, ii) las teorías centradas en el Estado y iii) las teorías mixtas (Roth, 2002: 29 – 31). Cada una de estas teorías presenta una variable dependiente según sus supuestos y enfoques explicativos particulares. Parra resume estas teorías así: “Las teorías centradas en la sociedad, ven el Estado como la variable dependiente de la sociedad y son los grupos de individuos quienes interactúan determinando la elección de políticas”.

Es pues un enfoque que cambia la pregunta de quién gobierna y cómo por la de cómo y quién elabora e implementa las políticas públicas. Así, “en lugar de centrar su estudio en el Estado, el análisis de las políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado, la cual es considerada como una variable independiente y así volcar la pregunta de esta forma: ¿tienen importancia las políticas públicas? o ¿de qué modo las políticas públicas determinan la política, las instituciones y el Estado?” (Roth, 2002, p. 15). Pero, también tiene como objetivo la identificación de los actores que intervienen en cada una de las fases a etapas del proceso, es decir, en la definición, decisión e implementación de las políticas, así como en la identificación sus posiciones, intereses y objetivos, y cómo todo esto se traducen en los procesos de construcción de las políticas, así como en abordaje de la políticas públicas como objeto de estudio.

2.2 Memoria metodológica

Los municipios caso son Turbo y El Carmen de Viboral. Las razones por las cuales se escogieron estos municipios fueron: i) cuentan con sedes de la Universidad de Antioquia ii) 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, iii) son contextualmente diferentes, lo que favorece el ejercicio de política comparada en cuanto a los resultado del diseño y establecimiento de sus agendas, iv) Urabá fue priorizada explícitamente en el Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015 y v) tradicionalmente la subregión de Oriente ha sido objeto de políticas prioritarias de atención por parte del gobierno departamental.

Las categorías analíticas se construyeron considerando los elementos analíticos del enfoque de corrientes múltiples propuesto por Kingdon para el estudio de la conformación de la agenda sistémica y política. También se consideró la clasificación de asuntos en temas o problemas de agenda (según porcentaje de recurrencia) y la Tipología sustantiva (temáticas), propuesta por la en enfoque de agenda seleccionado.

Se hizo un rastreo documental preliminar que consideró y priorizó las fuentes oficiales tanto de la Gobernación de Antioquia como de los municipios caso. Posteriormente, se aplicó la guía de entrevistas a actores sociales y gubernamentales pertenecientes a los municipios caso, así como la realización de dos grupos focales aplicados a administradores, profesores e investigadores de la Universidad de Antioquia, agentes administradores, agentes gubernamentales y líderes sociales del orden departamental y municipal. La información documental se fichó y alimentó la matriz categorial definida. Luego se procesó y analizó mediante el software Nvivo. Las entrevistas semiestructuradas se transcribieron y se procesaron y analizaron en el mismo software (Nvivo) para facilitar su categorización y triangulación con las otras fuentes.

3. Resultados

3.1 Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en municipio de El Carmen de Viboral

En el Plan de Desarrollo del municipio de El Carmen de Viboral 2012-2015, denominado *Prosperidad y Buen Gobierno* se evidencian cuatro ejes estratégicos: **1.** Obras para el progreso, **2.** Salud de calidad para todos, **3.** Educación para la transformación social y **4.** Gobierno, paz y seguridad. Todos ellos dirigidos a la atención de problemáticas del municipio y al logro del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Particularmente, en el segundo eje estratégico se encuentra la línea de trabajo *Participación comunitaria*, desde la cual se propone:

Promover y apoyar una agenda de participación ciudadana tendiente: a) fortalecer el Sistema de Planeación Local, b) Apoyar experiencias de planeación y presupuestación participativa, c) adecuar la oferta Institucional de mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana, d) fortalecer expresiones asociativas de la sociedad civil, e) implementar estrategias para el desarrollo de la cultura ciudadana y, f) desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento sobre temas afines (Plan de Desarrollo municipal, 2012, p. 25).

De igual forma, se observa la necesidad de capacitar e involucrar a diversos actores sociales para la construcción de la agenda y la solución de diversas problemáticas. Entre los actores e instancias objetivo de esta administración, se destacan: los concejalitos, comuneros, el concejo municipal de juventud, los jueces de paz, los conciliadores, las juntas de acción comunal, así como grupos organizados, corporaciones y asociaciones comunitarias.

También es necesario resaltar que en el eje *Educación para la transformación social*, se propone la línea de Empleo y desarrollo económico, desde la cual se propone la articulación del sector productivo, la sociedad, el Estado y la universidad, para mejorar las condiciones de empleo y de producción en la zona. Entonces, desde esta línea se postula la relación entre las capacidades y necesidades para la producción del municipio y la oferta de la Universidad de Antioquia a través de programas y cursos dirigidos a las potencialidades definidas.

3.1.1 La asamblea municipal: principal instancia de participación municipal en el marco de la formulación del plan de desarrollo

La Asamblea Municipal, dirigida 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. Cada representante de grupo, sector, gremio e instituciones deberá realizar un trabajo previo con el acompañamiento del equipo coordinador del plan de desarrollo. Este documento será llevado por cada representante a la asamblea para socializar los resultados y considerar la importancia de proyectos desde inversiones en infraestructura hasta proyectos de desarrollo social y de promoción comunitaria (Plan de Desarrollo municipal, 2012, p. 12-13).

Uno de los elementos a resaltar en el marco de la Asamblea municipal, fue la manera cómo se realizó la convocatoria, pues se hizo un llamado a diversas organizaciones sociales, económicas, educativas y en general cualquier persona o institución que estuviera interesada en su construcción. Sin embargo, con el ánimo de no dejar actores estratégicos por fuera, la Administración municipal identificó actores e instituciones que pudieran aportar a la Asamblea, por lo que se convocó al sector educativo, principalmente el universitario. Se trató pues, de convocar actores representativos en:

- **El poder.** Entidades públicas con asiento en el municipio: organizaciones, corporaciones y partidos políticos.
- **El saber.** Instituciones educativas: niveles primario, secundario y superior. Más significativo en el territorio: dirección de núcleo, rectores de IE, directores CER, universidades y centros de investigación.
- **La producción.** Gremios y/o asociaciones que representen los diferentes medios de producción: asociación de comerciantes, productores, agricultores.
- **Sociedad civil y la comunidad.** Organizaciones no gubernamentales, clubes sociales, juntas de acción comunal, asociaciones de usuarios, de la mujer, de la infancia y adolescencia, de la juventud (Plan de Desarrollo municipal, 2012, p. 18, negrilla en original).

Entonces, se evidencia una intensión por vincular al sector académico-universitario a la construcción de la agenda pública. La metodología propuesta por la administración local, para la construcción del Plan de Desarrollo a través de la Asamblea municipal, partió de la exposición de los ejes temáticos y las línea de trabajo identificados en el programa de gobierno a los participantes, los cuales a través de grupos de trabajo con el acompañamiento de expertos construyeron el diagnóstico y las alternativas de solución a las diversas problemáticas.

Se implementó la metodología Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) para priorizar los proyectos relevantes para el desarrollo local, y el enfoque de colaboración Municipio-Comunidad para definir los grupos de trabajo que realizarían los aportes y contribuciones a programas y proyectos que se implantarían en el cuatrienio.

En un primer momento, los grupos identificados (ver cuadro 1) debieron realizar una consulta interna en donde cada uno de los representados debió identificar los problemas más urgentes de la comunidad, llenando un formato de registro de problemáticas, en el cual se intentaba identificar: 1. Problemas, 2. Causas, 3. Alternativas y Soluciones, 4. Aporte de la Comunidad.

Cuadro 1. Relación de instancias, instituciones y actores participantes en la Asamblea municipal y construcción de la agenda gubernamental.

Nombre	Sector	Temas de Participación	Importancia
Secretario de Planeación y Desarrollo Territorial, Boris René Montoya.	Público	Diseño y ejecución del plan de desarrollo	Fue designado por el alcalde para la elaboración y discusión con el concejo municipal del plan de Desarrollo.
Asamblea Municipal	Mixto	Identificación de problemas y construcción de programas y proyectos para su solución	Establecida por el gobierno local y conformada por diversos grupos sociales (se resaltan JAC, grupos económicos y comunitarios, pero no se menciona cuales) para la construcción del pal de Desarrollo.
Consejalitos	Social	Se presenta como una institución importante para el fortalecimiento comunitario en el Municipio	No Registra
JAL	Social	Se presenta como una institución importante para el fortalecimiento comunitario en el Municipio	Unidad básica de participación ciudadana, a través de estos el gobierno local puede visibilizar las principales problemáticas que afectan a la Comunidad
JAC	Social	Se presenta como una institución importante para el fortalecimiento comunitario en el Municipio	Unidad básica de participación ciudadana, a través de estos el gobierno local puede visibilizar las principales problemáticas que afectan a la Comunidad
Jueces de Paz	Social	Se presenta como una institución importante para el fortalecimiento comunitario en el Municipio	No Registra
Comuneritos	Social	Se presenta como una institución importante para el fortalecimiento comunitario en el Municipio	No Registra
Conciliadores de Equidad	Social	Se presenta como una institución importante para el fortalecimiento comunitario en el Municipio	No Registra
Concejo Municipal	Público	Se ubica como centro de discusión de los diversos temas y problemas que entran en la agenda pública.	Es la instancia donde se discute y construye oficial e institucionalmente la Agenda Municipal
Veeduría Ciudadana	Social	Se presenta como una institución importante para el fortalecimiento comunitario en el Municipio	No Registra
Instituto de Cultura	Público	Encargado de realizar un diagnóstico y presentar propuestas para el tema de cultura	Es la institución gubernamental en la cual se concentran y se dirigen las distintas problemáticas y seguidos proyectos encaminados al trabajo de todos los temas de Cultura.
Secretarías Municipales	Público	Intervenir todos los problemas que correspondan a su razón social	Son las instituciones gubernamental en las cual se concentran y se dirigen las distintas problemáticas y seguidos proyectos encaminados al trabajo de los distintos temas de los que se encarga cada Secretaria Municipal
Corporaciones	Social	Diseñar y apoyar los procesos y programas de intereses.	No Registra
Partidos Políticos	Político	A partir de la identificación de los problemas en los que centran su gestión política, trabajar y articular esfuerzos para la consolidación de políticas.	No Registra

Nombre	Sector	Temas de Participación	Importancia
Instituciones Educativas	Académico	Intervenir todos los problemas que correspondan a su razón social	No Registra
Directores CER	Académico	Intervenir todos los problemas que correspondan a su razón social	No Registra
Universidades	Académico	Intervenir todos los problemas que correspondan a su razón social	No Registra
Centros de Investigación	Académico	Intervenir todos los problemas que correspondan a su razón social	No Registra
Clubes sociales	Social	Diseñar y apoyar los procesos y programas de intereses.	No Registra
Asociaciones	Social	Diseñar y apoyar los procesos y programas de intereses.	No Registra
Gremios Económicos	Privado	Diseñar y apoyar los procesos y programas de intereses.	No Registra

Fuente: Plan de Desarrollo municipal 2012-2015, revisión de documentos oficiales y entrevistas a actores clave.

En un segundo momento, durante el desarrollo de la Asamblea municipal, la cual tenía carácter aprobatorio, se leyeron las propuestas, se conformaron las mesas temáticas que trabajarían sobre las cuatro problemáticas fundamentales del municipio, identificadas inicialmente por el Alcalde: 1. Obras para el progreso, 2. Salud de calidad para todos, 3. Educación para la transformación social, y 4. Gobierno, paz y seguridad.

Las propuestas de la comunidad

La primera de las reuniones se realizó en la Junta de Acción Comunal Berna Mirador realizada el 18 de Agosto de 2011 y a la cual asistieron 44 personas. Las propuestas que se manifestaron en esta reunión se centraron en tres temas fundamentales: obras públicas (pavimentación de calles principales del barrio), infraestructura pública (salón comunal, parque infantil, iluminación pública) e infraestructura deportiva. En la segunda reunión, del 21 de diciembre del 2011 en la sede de la JAC del Barrio San Lorenzo, se discutieron temas relacionados directamente con obras públicas, salud, educación y seguridad.

En una tercera reunión, realizada en el Barrio El Edén el 21 de diciembre de 2011, los participantes centran sus peticiones en el problema del poco espacio público existente para el esparcimiento y la interacción comunitaria. En la cuarta reunión, en el Barrio Villas de Ason, se manifestaron solicitudes en materia de construcción de obras de infraestructura, como el mejoramiento de la valla vial, de muros y otras obras de mitigación del riesgo.

Una quinta reunión, realizada en el Barrio El Progreso el 07 de Enero de 2012, se solicitaron intervenciones en la valla vial para el acceso al barrio, el mejoramiento de viviendas, la dotación de una sede social a la JAC, la construcción de un acueducto y alcantarillado, intervención de la Quebrada “La Madera”, la terminación del Colegio El Progreso, realización de proyectos productivos comunitarios, el cuidado del orden público y la capacitación y acompañamiento a los líderes comunitarios.

En general, los problemas para la zona urbana de El Carmen de Viboral discutidos en el marco de la Asamblea municipal se recogen en: 1. Obras civiles (mantenimiento de vías de acceso, construcción de espacio público y equipamiento comunitario), 2. Seguridad (mayor presencia de fuerza pública), y 3. Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

Por su parte, los problemas identificados para la zona rural fueron: en primer lugar, los habitantes de la vereda La Florida, solicitan una mayor presencia institucional en el sector educativo, salud y laboral. En segundo lugar, en la vereda Aguas Claras, se solicitó la recuperación de la valla vial, fortalecimiento del sector educativo, mejoramiento y legalización de la institución educativa veredal. En tercer lugar, en la vereda de El Salado se identificaron problemas de infraestructura de la vereda. En cuarto lugar, en la vereda El Mazorcal se identificaron asuntos de obras públicas, específicamente el mejoramiento de vías terciarias para la conexión interveredal. En quinto lugar, la vereda Morros priorizó la construcción del acueducto y agua potable. En sexto lugar, en la vereda La Rivera se identificaron la falta de una planta de tratamiento de aguas. Finalmente, en la vereda la Cristalina, se reclamó una adecuada prestación de los servicios públicos básicos.

Entre los actores participantes en la Asamblea municipal, se destaca la Asociación de Mujeres del Carmen de Viboral (ASOMUCA), quienes presentaron una amplia agenda que hacía énfasis por 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 para el municipio en el que se desarrollen los componentes cultural y turístico del municipio.

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, las cuales presentaron propuestas muy concretas para el mejoramiento del tratamiento del agua y el cuidado del medio ambiente, mostrando como el problema de los acueductos y alcantarillados era un tema que afectaba casi que a la totalidad de las veredas y que todas necesitaban una pronta intervención.

Se advierte de la información recolectada el papel fundamental que tuvo la Asamblea municipal para la construcción de la agenda local en materia de inclusión de diversos actores sociales, económicos y productivos. También se destaca la discusión de temas como obras públicas; sin embargo, el tema de la educación, especialmente de la superior pasó desapercibido, pues no se evidencia un actor u organización que haya puesto en el centro del debate el tema de la educación en el municipio, a pesar de la presencia de una de las sedes subregionales más grandes que tiene la Universidad de Antioquia en las regiones antioqueñas.

3.2 Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en municipio de Turbo

La construcción de la agenda pública en el municipio de Turbo siguió el método tradicional que inicia con la elaboración del programa de gobierno y el plan de desarrollo municipal. En dicho proceso, las instancias gubernamentales priorizaron temáticas que luego pusieron a discusión con la comunidad. En siguiente cuadro se presentan los temas propuestos por las instancias de la administración municipal.

Cuadro 2. Relación de temas priorizados en las instancias gubernamentales de Turbo

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 maya 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 los de población víctimas 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 afro 4. Adulto mayor
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 de Turbo 2. Adecuación de un ambiente saludable a 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 puede llegar al casco urbano por falta de recursos económicos 4. Articulación con las instituciones educativas para brindarles asesorías a los estudiantes sobre constitución política

Fuente: elaboración propia a partir de revisión del Plan de Desarrollo 2012-2015, *Retomando el camino del progreso*.

Otras instancias y actores participantes en el proceso de identificación de problemas fueron: el *Concejo municipal* que priorizó asuntos como la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, la creación de la Estampilla Pro-anciano, 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.

La *Comisaría de Familia*, que priorizó asuntos como la violencia intrafamiliar, violencia sexual, embarazos a temprana edad, delincuencia común en adolescentes (pandillismo), y convivencia y seguridad ciudadana. La *Inspección de Policía*, que manifestó su preocupación por asuntos como la contaminación auditiva, la convivencia ciudadana, la seguridad, la presencia de animales domésticos en las calles, la mendicidad, la salubridad pública (salud mental), las riñas entre jóvenes y los conflictos entre vecinos.

Por su parte la *Fundación Forjadores de Esperanza*, organización encargada de trabajar con niños y jóvenes discapacitados, se interesan por capacitaciones en temas sobre el manejo de las discapacidades. También el *Resguardo Indígena Doquerakazabi*, manifestó

la priorización de temas como el 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 *SENA* se identificaron temas como la construcción del parque náutico, apoyo a los aprendices en la parte práctica de la formación y apoyo económico con transporte. El *Instituto Municipal para la protección de la Niñez y la Juventud (IMUPRONJ)*, identificó asuntos como la gratuidad en la educación, transporte escolar, alimentación escolar a todos los grados en los sectores urbano y rural, niñez y juventud y la prevención de violencias.

Por su parte, la *Universidad de Antioquia seccional Urabá*, que hizo parte de las discusiones mediante la participación del Director de la Sede en el Consejo municipal de planeación, participó al 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.

4. Conclusiones

Para el caso del municipio de El Carmen de Viboral, se evidencia el protagonismo de la Asamblea municipal como espacio para la participación de actores en la formulación del Plan de desarrollo municipal. En esta ella, se convocó a todas las fuerzas vivas del municipio, más que a priorizar problemas, las cuales ya habían sido delimitadas por el programa de gobierno del Alcalde, la participación se concentró en la identificación de alternativas de solución para aquellos problemas y asuntos priorizados. Ello permite identificar a la Asamblea municipal como un espacio de debate y deliberación fundamental en la construcción de la agenda pública.

En el caso del municipio de Turbo, los temas priorizados por los actores e instancias municipales se concentraron en los identificado previamente en el programa de gobierno del Alcalde, por lo que no hubo oportunidad de ingresar temas nuevos identificados por la población. El tratamiento de los temas en los que las diferentes instancias participaron siguió la ruta delimitada por el gobierno colombiano y respondieron a las propuestas del programa de gobierno. La mayoría de éstas reconocieron la participación de gran parte de la población en las discusiones y de la agenda municipal.

Finalmente, es necesario destacar la escasa participación de la Universidad de Antioquia en la formulación de la agenda local en los dos municipios analizados. Si bien en ambos municipios existe una sede subregional de la Universidad de Antioquia, en el caso del municipio de El Carmen de Viboral no hubo participación de ésta en alguna de las instancias o espacios generados para ello, a pesar de la convocatoria selectiva de la administración de actores pertenecientes al sector de educativo superior. Por el lado del municipio de Turbo, si bien hay una participación del Director de la Sede de la Universidad

en el Consejo municipal de planeación, los espacios de participación y conformación de la agenda pública son escasos, lo que hace que las propuestas de la Universidad deban presentarse indirectamente mediante el Concejo municipal.

5. Referencias bibliográficas

AGUILAR VILLANUEVA, Luís F (1996). Estudio introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR, Luís F (1995). “Estudio de las políticas públicas”. Colección Antologías de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, Luís F. (1992). Hacia una disciplina de las políticas públicas. EN: Revista Perfiles Latinoamericanos, México, Vol. 2, Num. 3, 1993, pp. 7-16.

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.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN –DAP- (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015, Antioquia la más educada. Medellín: Gobernación de Antioquia.

CABRERO, Enrique. Acción pública y desarrollo local (2005). México: Fondo de Cultura Económica.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. Plan de desarrollo 2008 2011. “Antioquia para todos, manos a la obra”. Gobernación De Antioquia. Medellín: 2008.

GRUPO AD HOC DE POLITICAS PÚBLICAS. “La Universidad de Antioquia y Políticas Públicas”, documento elaborado en el marco del Seminario Taller “La Universidad de Antioquia y las Políticas Públicas”, Medellín, septiembre 5 de 2007.

GONZALEZ MADRID, Miguel (2002). Las coordenadas básicas de la decisión racional. Entre la libertad del actor y el determinismo contextual. En: Políticas públicas en el nuevo sexenio. José María Martinelli (coordinador). México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, división de Ciencias Sociales y Humanas.

HERNÁNDEZ DIAZ, Gustavo Adolfo (1999). *El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia*. EN: Revista de Estudios Sociales, Bogotá, No. 04, Ago. 1999 p. 80-91

JOLLY, Jean-Francois (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios?. A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. En: Revista Papel Político, No 18. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Págs. 137 – 154.

KNOEPFEL, Meter (2007). Análisis y Conducción de las políticas públicas, InstitutD’HautesÉtudes en Administration Publique.

LINDBLOM, Charles (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

LOTERO, Jorge et al (2005). El entorno de las políticas nacionales, experiencias de desarrollo local y aproximación a los sistemas productivos conceptuales, elementos conceptuales y evidencia empírica. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas.

MALAGON PLATA, Luís Alberto (2005). Universidad y sociedad. Pertinencia y educación superior. Bogotá: Cooperativa editorial magisterio, colección Alma Mater.

MAJONE, Giandomenico (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

MEDELLIN TORRES, Pedro (2004). Gobernabilidad, Gobierno y Políticas Públicas. Elementos para una teoría de gobierno en los regímenes de obediencia endeble. Instituto Universitario Ortega y Gasset.

MEDELLIN TORRES, Pedro (2004). Gobernabilidad, gobierno y Políticas Públicas. Elementos para una teoría de gobierno en los regímenes de “obediencias endeble”. Bogotá: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude (1992). Las políticas públicas. Colección Ariel Ciencia Política. Barcelona: Editorial Ariel.

MULLER, Pierre (2006). Las políticas públicas. 2da ed., Colombia: Universidad Externado de Colombia, Introducción, pp.37-52.

MULLER, Pierre (2001). *La investigación en políticas públicas: componentes para una estrategia*. EN: Revista Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, Vol. 03, No. 01, Jul. 2001, p.11-18.

NELSON, Bárbara (1978). La formación de una agenda. En: Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

PARRA RAMIREZ, Esther y VARGAS MARIN, Daniel (2003). Gobernabilidad y Políticas Públicas. En: Revista Temas Socio Jurídicos, Vol 21, No 44, Bucaramanga: Facultad de Derecho, UNAB, julio de 2003.

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.

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

ROTH, André – Noël (2006). Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora.

SALAZAR VARGAS, Carlos (1995). Las políticas públicas. Colección de profesores No 19. Santa fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

SALAZAR VARGAS, Carlos (2009). Políticas Publicas &ThinkTanks. Bogota: Konrad AdenauStiftung.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DE EL CARMEN DE VIBIRAL (2012). Plan de desarrollo municipal, *Prosperidad y buen gobierno*.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DE TURBO (2012). Plan de desarrollo 2012-2015, *Retomando el camino del progreso*.

SUBIRATS, J (1994). Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP).

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.

THOENIG, Jean Claude (1997). El análisis de las políticas públicas. EN: *Revista Universitas*. Pontificia Universidad Javeriana, No. 93, 1997.

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, noviembre de 2006.

ZAPATA CORTÉS, Olga Lucía (2009, enero-junio). 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).