



Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo.¹

Olga Lucía Zapata Cortés^{*}
Johan Steven Tamayo Londoño^{**}

^{*} Economista, Magíster en Ciencia Política. Profesora Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Grupo de Investigación Estado de Derecho y Justicias, línea Público-privado. Correo electrónico: lucia.zapata@udea.edu.co.

^{**} Politólogo, Universidad de Antioquia. Auxiliar de investigación en este proyecto. Correo electrónico: jolota15@gmail.com.

¹ Artículo resultado de la investigación *Articulación y relaciones entre la agenda pública departamental de Antioquia y las capacidades y fortalezas de la Universidad de Antioquia: los casos de Turbo y El Carmen de Viboral, 2012-2013*, inscrita en el Sistema Universitario de Investigación de la Universidad de Antioquia mediante Acta CODI 638 de 2012. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

Resumen.

En la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo sobresalen cuestiones como: la posición estratégica de estos municipios en las subregiones que los 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 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, universidad, desarrollo regional, participación ciudadana, diversidad cultural.

Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo

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 públicas², 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).

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 efectiva 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.

² También Müller (2006) evidenciaba la tendencia de los gobiernos locales, en cuanto a su autonomía, para definir sus políticas públicas, las cuales no se basaban tanto en las competencias que les asignaba la ley de descentralización, sino en las demandas sociales y el establecimiento de la agenda pública local. Pero, el gobierno y la sociedad se enfrentan en la actualidad a una multiplicidad de actores que tienen intereses propios y diferenciados que han aumentado su capacidad de reaccionar, participar y tomar decisiones en diferentes sectores y niveles territoriales.

³ En 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.

En el Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015, *Antioquia la más educada*⁴, se destaca la priorización de la educación pública, convirtiéndola en su pilar más importante y teniendo presente que su orientación se corresponde con las vocaciones y potencialidades propias de cada subregión. De allí que la oferta educativa superior deberá estar directamente relacionada con las vocaciones de las regiones, ser de calidad y con el personal docente permanente para acompañar los procesos educativos asociados a las fortalezas de la región.

Particularmente, la línea *Proyecto integral de Urabá* pretende enfatizar en las riquezas marítimas, portuarias, de exportación, diversidad cultural y biodiversidad de esta subregión. Lo que exige que los programas curriculares de la educación superior deban fundamentarse en las potencialidades identificadas, las cuales para el caso del municipio de Turbo se traducen en las de tipo turísticas, portuarias y marítimas. Ahora bien, para el caso de la subregión de Oriente, la priorización de la temáticas se enfoca hacia la protección de áreas estratégicas en fuentes hídricas de Antioquia.

Todo ello hace que sea necesario analizar el papel de la Universidad de Antioquia en la conformación de la agenda pública para el período de gobierno 2012-2015, específicamente para los municipios de Turbo y El Carmen de Viboral, ya que desde su Misión, la Universidad de Antioquia se propone aportar al desarrollo regional desde las capacidades y fortalezas identificadas desde los territorios.

Este artículo presenta algunos de 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.

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.

⁴ Las líneas temáticas y programáticas de este Plan son: Antioquia legal; la educación como motor de transformación de Antioquia; Antioquia es segura y previene la violencia; Inclusión social; Antioquia es verde y sostenible; Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá, *Urabá: un mar de oportunidades*; y Antioquia sin fronteras.

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 intervenidos⁵ 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

⁵ Padiou, define la agenda como “el conjunto de problemas que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (1982, p. 25; citado en Roth, 2006, p. 57). Esta misma definición es acogida por Thoening en su libro *El análisis de políticas públicas* versión en español de 1997. Pero, los actores sociales o grupos de interés, quienes intentan dar a conocer los problemas que ellos consideran como problemáticos en la medida que afecta su cotidianidad, no buscan sólo el debate público, sino que las agencias gubernamentales inscriban sus problemas y los atiendan rápidamente. Es más, lo que en la práctica hacen es un despliegue y socialización de dichos problemas con antelación a la priorización con el fin de lograr una mayor identificación ante los demás grupos.

ilegales⁶, 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 agrupaciones 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 un 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 local⁷ 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.

⁶ Algunos ejemplos se pueden encontrar en el caso colombiano, existe evidencia de esto. Véase López (2009), MOE (2008).

⁷ El desarrollo local reconoce tres matrices de origen (como expresión de una lógica centro / periferia, como respuesta a la crisis macroeconómica europea y a su ajuste, y como el estímulo de la globalización y por la dialéctica global/local). Arocena, por ejemplo, define el desarrollo local en función de la lógica local/global, en este sentido: “El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano” (Arocena, 1997: 91).

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

La *corriente de la política* opera independiente de las otras dos y permite la determinación de la situación de la agenda. Está formada por 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).

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

- Caracterización del municipio de El Carmen de Viboral.⁸

El Oriente antioqueño es la segunda Subregión más poblada del Departamento, después del Valle del Aburrá. Según el Anuario Estadístico de Antioquia 2007, para el año 2005 la población era de 540,184 habitantes, que corresponden al 9.50% del total del Departamento, de los cuales el 53.09% (286,813 habitantes) habita en las cabeceras y el 46.90% (253,371 habitantes) vive en las áreas rurales. La tasa de crecimiento poblacional por zonas y municipios, ha ido en descenso durante los últimos cuatro censos (1973,1985, 1993 y 2005), con valores de 1.27%, 1.77%, 1.34% y -0.13%, respectivamente.

El Carmen de Viboral está localizado en la Cordillera Central de los Andes, al Oriente del departamento de Antioquia. Limita por el norte con los municipios de Marinilla y Rionegro, por el oriente con los municipios de El Santuario y Cocorná, por el occidente con los municipios de La Ceja, La Unión y Abejorral y por el sur con el municipio de Sonsón. Sus primeros pobladores fueron los indígenas Tahamíes de la tribu de los Quiramas. El Carmen de Viboral 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.

El municipio 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, "Instituto Técnico Industrial Jorge Eliécer Gaitán", El Parque Tecnológico de Antioquia, El Instituto de Cultura Carmen de Viboral, el SENA, entre otros, que fomentan la industria y la productividad en las nuevas generaciones de la región.

Según el Censo general realizado en Colombia en el año 2005, el municipio contaba con una población de 41.012 habitantes²⁰¹⁰, el Departamento cuenta con 6'065.846 y el 0,72% del total departamental, y el 49% a población femenina. El Carmen de Viboral es un municipio receptor y expulsor, por lo general las 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 seda 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.

- Caracterización del municipio de Turbo.⁹

La región de Urabá es la más extensa del departamento con 11.664 km² dotados de gran riqueza natural. Tiene una ubicación geográfica privilegiada en tanto está a las puertas de dos océanos, lo que la hace una subregión con alto potencial de interconexión e integración económica. El territorio de Urabá como parte del Darién es el extremo norte de la llamada región Pacífica colombiana que a su vez hace parte del Chocó biogeográfico. La confluencia de todos estos elementos le generan al territorio de Urabá unas características

⁸ Tomado de Plan de Desarrollo 2012-2015, *Prosperidad y Buen gobierno., Todos ponemos, todos hacemos.*

⁹ Caracterización tomada del Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015, *Antioquia la más educada*, y del documento *Perfil productivo de Turbo* del Ministerio del Trabajo de 2013.

únicas que favorecen su riqueza, biodiversidad y pluriculturalidad. Las principales potencialidades de Urabá están relacionadas con sus recursos naturales (hídricos, forestales y minerales) y culturales (diversidad étnica).

El área total oficial del municipio es de 373 445,13 hectáreas (3734 km²), de los cuales el 0,27% pertenece a suelo urbano con 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 (municipio de Turbo, 2012); su altura sobre el nivel del mar es de dos metros, con una temperatura de 28°. Los pisos térmicos presentes son cálido y húmedo (Departamento Administrativo de Planeación (DAP), Gobernación de Antioquia, 2010).

Para el 2005, y a partir del Censo del DANE en donde el total de la población era de 122.780 habitantes, la composición étnica se caracterizaba por presentar un predominio de afrocolombianos, negro, mulato o afro descendiente 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) (Departamento Administrativo de Planeación (DAP), 2010).

En este sentido, se tiene que Turbo es el municipio que más reporta población expulsada con 58.177 lo que representa el 9,26% del total de expulsados en Antioquia para dicho año, seguido de Apartadó también de la Región de Urabá con el 4,98% de los expulsados y tercero Medellín con el 4,46% de los expulsados del Departamento. (Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada - Alcaldía de Medellín, 2010).

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 (ver Gráfico 19). La brecha de NBI con respecto a orden Nacional y Departamental se incrementa sobre todo en la zona urbana, en donde del total de personas con necesidades básicas insatisfechas para esta zona en el municipio, 27,64% personas están en condiciones de miseria; 23,11% tienen necesidades de vivienda; 36,21% tienen déficit en alguno de los componentes de servicios públicos; 17,66% viven en condiciones de hacinamiento; 6,28% en condiciones de inasistencia; y 14,88% dependen económicamente de un tercero.

A esta compleja situación política y socioeconómica se agrega la debilidad institucional y fiscal de los municipios de la región. Según el ranking del desempeño municipal del 2010 que comprende la eficiencia, la eficacia, el cumplimiento de requisitos legales y la gestión, los municipios más dinámicos de la región, Apartadó y Turbo, figuran en los puestos 120 y 103, respectivamente. A excepción de Turbo y Apartadó, todos los municipios de la región son categoría sexta. Turbo se acogió a la ley de reestructuración de pasivos (Ley 550/99) pues enfrenta una difícil situación financiera. Ello hace que Turbo, al igual que la gran mayoría de los municipios de la subregión, dependa fundamentalmente de las transferencias de la nación, dado que sus ingresos tributarios son escasos.

Según el índice de capacidades y dotaciones (incluye factores de calidad de vida, capital humano, geografía, recursos naturales, gestión pública, infraestructura y fortaleza económica) construido por el Grupo de Estudios Regionales de la U. de A., las capacidades

y dotaciones con que cuenta un habitante promedio de Urabá equivalen a menos de 30% de las de un habitante promedio del Valle de Aburrá¹⁰.

Una de las mayores riquezas de Urabá es su diversidad explicada en buena parte por el origen multiétnico y pluricultural de su población. Las comunidades afrodescendientes cuentan con territorios titulados colectivamente, con una extensión de 208.710 hectáreas, localizados en los municipios de Vigía del Fuerte, Murindó y Mutatá. En la región se asientan también 12.399 indígenas¹¹, en resguardos de las comunidades Emberá Katíos, Katío-Dovida, Katío-Eyabida, Chamí, Tule y Senú, con una extensión de 157.575 ha, básicamente localizados en los municipios de Vigía del Fuerte (14,5%), Murindó (36,76%), Mutatá (7,5%), Chigorodó (2,93%) y Arboletes (1,83%)¹². Las poblaciones indígenas y afrodescendientes son las que presentan mayores deficiencias en sus condiciones de vida.

3. Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo.

3.1 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, comuneritos, el concejo municipal de juventud, los jueces de paz, los conciliadores, las juntas de acción comunal, así como grupos organizados, corporaciones y asociaciones comunitarias.

¹⁰ Citado en Programa de Gobierno "Antioquia la Más Educada"

¹¹ Planeación Departamental. Citado por Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia. Diagnóstico de Salud. 2010.

¹² Ídem y DAP. Anuario Estadístico de Antioquia. 2010

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 articulación¹³ 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.

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 re 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

¹³ También se propone la articulación con políticas del gobierno departamental, tal como se expresa a continuación: Articulación con la política departamental de Desarrollo Productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales, tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Plan Nacional de Desarrollo) (Plan de Desarrollo municipal, 2012, p. 31).

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 Marzorcal 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 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 1. Relación de temas/asuntos priorizados de las instancias gubernamentales del municipio de Turbo.

Instancia	Temas/Asuntos priorizados
------------------	----------------------------------

gubernamental	
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.

BIBLIOGRAFÍA

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, Núm. 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, Maria 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. Bogotá: 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).