

Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008-2011*

_____ Olga Lucía Zapata Cortés**

Resumen

Este artículo analiza la formación de la agenda pública para Antioquia, en el marco de la elección de gobernantes municipales para el período 2008-2011. Se hace una descripción del contraste entre la formación de la agenda ciudadana y la gubernamental. La agenda ciudadana se reconstruye mediante la lectura de los diagnósticos locales comunitarios en los cuales la población de los municipios antioqueños y sus representantes priorizaron los problemas públicos a intervenir por parte de las autoridades públicas locales. La agenda gubernamental, a través de la lectura a los programas de gobierno de los alcaldes y gobernador electos. El artículo se divide en tres partes: la primera, contiene una breve conceptualización sobre la construcción de la agenda y su lugar en el ciclo de la política pública; la segunda, describe la formación de la agenda pública antioqueña y por último se detallan los viejos y nuevos problemas públicos para la agenda.

[143]

Palabras clave

Políticas Públicas; Agenda Pública; Agenda Ciudadana; Planes de Desarrollo; Antioquia.

Fecha de recepción: septiembre de 2008 • Fecha de aprobación: febrero de 2009

Cómo citar este artículo

Zapata, Olga. (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).

* Economista, Estudiante de la Maestría en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Investigadora-colaboradora de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia. olga.zapata@gmail.com

Antioquia's Public Agenda: an Approach from Government Programs 2008-2011

Abstract

This article discusses the formation of the public agenda for Antioquia, within the context of the election of new municipal leaders for the 2008-2011 period. It describes the contrast between the formation of the citizen and government agendas. The citizen agenda is reconstructed through readings of local community diagnostic studies in which the populations of Antioquian municipalities and their representatives prioritized public issues for local government intervention. The governmental agenda is examined through a reading of the government programs of newly elected mayors and governors. The article is divided into three parts: the first, which contains a brief conceptualization of agenda creation and its place in the public policy cycle; the second describes construction of the Antioquian public agenda and lastly, part three details old and new problems for the public agenda.

Keywords

Public Policies; Public Agenda; Citizen Agenda; Development Plans; Antioquia.

Introducción

Una de las actividades en el ciclo de las políticas públicas es la construcción de la agenda, la cual dentro del modelo de análisis del ciclo de las políticas se encuentra en la fase de identificación del problema, es decir, la fase inicial. La formación de la agenda pública no es sólo un paso a cumplir por los ciudadanos y los gobernantes antes de planificar las acciones o intervenciones que tendrán como objetivo la solución de problemas o necesidades sociales, sino también una constante toma de decisiones y elecciones en las cuales se contraponen intereses del poder. A pesar de su importancia, es un tema que aún está por profundizarse en el contexto colombiano, ya que por diversas razones (recursos económicos, difícil acceso a la información, poco interés político, entre otros) los analistas de políticas públicas se enfocan en la evaluación de las políticas, más que en los procesos y actores que las diseñan o formulan.

La dificultad más común para establecer los procesos y comprometer a los actores involucrados en la construcción de agenda, reside en la poca visibilización y carencia de espacios de participación que se generan para este propósito por la sociedad civil y por los gobernantes, a causa de que muchos grupos de interés entran a ofrecer una visión y definición de los problemas según sus percepciones, lo que genera a su vez, dificultad para lograr el consenso más rápidamente, sin contar con que para algunos grupos sería mejor controlar la situación discretamente para garantizar prioridad en la agenda y conservar con ello mayor poder de negociación.

[145]

El propósito de este trabajo es realizar una lectura de los programas de gobierno del Gobernador de Antioquia y de los alcaldes de los municipios antioqueños y su relación con la construcción de la agenda pública del Departamento de Antioquia para los próximos cuatro años. Para ello, el trabajo se divide en tres partes: en la primera se presenta una breve conceptualización acerca de la agenda pública, presentando elementos relativos a la identificación y constitución de una problemática y su transición a problema público, los actores que intervienen y adicionalmente, una breve discusión acerca de las *no-decisiones* en el proceso de las políticas públicas. En la segunda parte, se muestran los principales problemas y necesidades de la población antioqueña que inciden en la construcción de la agenda pública, compuesta para este caso de las agendas gubernamental y ciudadana; la primera desde la lectura de los programas de gobierno de los alcaldes municipales y el Plan de Desarrollo de Antioquia 2008-2011 y la ciudadana, desde la lectura de los diagnósticos subregionales elaborados en diferentes escenarios participativos y sistematizados por el Departamento Administrativo de Planeación y la Escuela

de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia. En la tercera parte, se relacionan aquellos temas que mantienen el interés de las autoridades públicas y de los ciudadanos, conservándose en las agendas de éstos, así como los temas o problemáticas que se han quedado en el olvido o son objeto de *no-decisiones*.

1. Formación de la agenda pública

A diferencia de las múltiples definiciones que existen en la literatura sobre del término *políticas públicas*, parece haber un consenso¹ entre los académicos y analistas de políticas públicas en cuanto a la definición de *agenda pública*. La formación de ésta “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.

[146]

En el análisis de las políticas públicas, el componente de la agenda política es uno de los factores para establecer la ruta de la construcción e intervención de los problemas públicos. El primer paso para establecerla es su identificación, en este punto la discusión central reside en aquellos actores² que tienen el suficiente poder para determinar los temas y problemas que han de tratarse en la arena política y social. Recurriendo a Roth, el entendimiento de la identificación de la agenda política depende de la respuesta a la pregunta: “¿por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y a hacer algo?” (Roth, 2006, p. 57).

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,

¹ Este consenso refiere a la acogida que ha tenido la definición presentada por Cobb y Elder inicialmente en 1972 y luego en su “Agenda-Building and Politics of Aging” en 1984 entre diferentes autores como Aguilar, quien los cita en su *Estudio introductorio* de la Tercera Antología de Políticas Públicas que tiene por título *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Igualmente, Roth, en su libro *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación* (2006, p. 61), recoge la definición y los principales argumentos que ya presentaba Cobb y Elder en 1972.

² En el contexto colombiano se observa que algunos de los actores con poder para agendar problemas, aunque sea coyunturalmente, son los políticos, algunas organizaciones que han alcanzado poder de negociación frente al Estado, los medios de comunicación y los actores ilegales.

los sectores y grupos sociales seleccionan y priorizan aquellos problemas que necesitan ser conocidos e intervenidos³ 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 agendar sus problemas, 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 del partido 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).

En este sentido, un problema se hace público a través de la visibilización que le dan aquellas personas o grupos con mayor capacidad de persuasión, negociación y poder dentro de la comunidad; que además de ser capaces de visibilizarlo a través de los medios de comunicación, tengan el interés de posicionarlo y presentarlo en un lenguaje comprensible para los grupos políticos (Cf. Lenoir, 1989, pp. 78-79; citado por Roth, 2006, pp. 58-59).

[147]

1.1 ¿Cómo se inscribe un problema en la agenda?

Lo primero que se debe considerar es que toda agenda pública debe tener cierto grado de flexibilidad que permita enfrentar problemas coyunturales que aparecen de repente o necesitan soluciones urgentes, como es el caso de los desastres naturales o los ataques terroristas. A pesar de los diferentes modelos de inscripción de problemas en la agenda, son tres las condiciones necesarias para ello: i) debe percibirse a las autoridades públicas como las únicas responsables y competentes de su tratamiento; ii) la exigencia de la acción política es inevitable, en tanto la brecha entre el ser y deber ser se

³ Padioleau, 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 Thoenig 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 temas que ellos consideran como problemáticos en la medida que afectan 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.

acentúa;⁴ y iii) la presentación del problema en un lenguaje comprensible para las autoridades públicas (Cf. Cobb y Elder, 1984, p. 115; Thoenig, 1997, pp. 86-87).

Es claro que no todos los problemas logran el objetivo de inscribirse en la agenda pública. Las autoridades pueden reconocer o no la existencia del problema, pero aun si lo reconocieran, esto no significa que lo inscriban en la agenda y, mucho menos, que le den solución, ya que no todos los problemas son de interés para el gobierno. “No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, ‘agenda’ de gobierno (Aguilar, 1996, p. 24). Sin embargo, aquellos asuntos que logran atraer la atención de los gobiernos no lo hacen de manera fortuita, tal como lo argumenta Thoenig, ya que “el tomar la iniciativa es para un organismo gubernamental el punto de llegada y no de partida” (Thoenig, 1997, p. 84).

[148] 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, 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, influye y predetermina la agenda de gobierno. Esta relación entre las agendas es originada principalmente por la dinámica entre gobierno y sociedad.

1.2 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 sectores sociales: partidos políticos, elites políticas, grupos económicos, grupos sociales de diversa índole, incluso, grupos ilegales, quienes ejercen presión para que sus problemáticas sean agendadas

⁴ Esto se logra con un amplio conocimiento del problema y que el público afectado considere que es necesaria la intervención o acción de las autoridades públicas (Aguilar, 1996, p. 34).

por el gobierno, especialmente, en períodos de elecciones o en coyunturas 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 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. Según Thoenig, Bardach (Cf. 1973) 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, las dos clases de *empresarios políticos*, los principales actores 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, pp. 86-87).

[149]

1.3 Decisiones y *no-decisiones* en la formación de agendas

La formación de la agenda es un proceso que tiene implícito tres decisiones: la primera se refiere a la priorización de los problemas públicos a intervenir, la segunda es la definición del problema en el sentido público y la tercera es su inscripción en la agenda. Estas decisiones son tomadas tanto por los actores sociales o empresarios políticos como por las agencias gubernamentales, por decisión individual o colectiva, y se entienden como “una elección entre dos o más opciones o acciones probables bajo ciertas circunstancias, cada una de las cuales produce uno o más resultados y una o más consecuencias, de modo que todas las decisiones incluyen tres

componentes: actos, estados y resultados” (Resnik, 1998, p. 25; citado en González, 2002, p. 29). La decisión es un elemento transversal en el proceso de políticas públicas, es el puente entre las diferentes fases.

Para González, la decisión “es la conexión entre dos grandes mundos: el mundo subjetivo que contiene la racionalidad cognitiva del actor y el mundo externo que contiene las estructuras objetivas, y a las constelaciones de intereses en conflicto de los diversos actores” (González, 2002, p. 29). Es pues, el intento de actuar lo más racional posible a pesar de lo ingobernables, irracionales, caóticos, desinformados e inciertos que parezcan algunos procesos. Decidir implica poner en juego las opciones e intenciones de intereses contrapuestos, que aparecen como conflictos al inicio pero luego se perfilan como una forma de planeación social, a través de la racionalidad.

Un aspecto importante en el proceso de las políticas públicas —en algunos casos suele pasarse por alto— es la *no-decisión*. Es decir, aunque las personas, grupos y el gobierno estén capacitados e interesados en decidir qué problemas deben ser intervenidos, no siempre eligen la mejor forma de hacerlo o deciden no hacer algo al respecto. Según González, “es frecuente que no decidan, que asuman *no-decisiones* y, por lo tanto, *no-acciones*” (González, 2002, p. 33). Aunque desde la década del 60 en el escenario público se ha aceptado la *no-decisión* como una disposición igualmente importante, e inclusive efectiva en casos en los cuales es mejor desde el punto de vista del gobierno, no hacer nada y dejar pasar,⁵ esta es una cuestión que en el contexto colombiano no ha logrado tomar la fuerza necesaria y, por lo tanto, no ha sido investigada a profundidad.

Las *no-decisiones* para Meny y Thoenig no son más que una forma de legitimar las acciones —en este caso, las no acciones— de las autoridades públicas que buscan enterrar el problema (Meny y Thoenig, 1992, p. 138). Las *no-decisiones*, afirma Therborn (Cf. Therborn, 1979, pp. 275-278), se toman cuando se desea ocultar la evidencia de opresión social, negligencia de agencias gubernamentales o para evitar la unión de las minorías. Así, aprovechan los discursos sociales y explotan las contradicciones que en estos encuentran; por lo general, se favorecen de figuras como el chivo expiatorio o fenómenos que distraigan la opinión pública (citado por González, 2002, p. 33). Entonces se hace evidente la falta de neutralidad del Estado en la mediación de los problemas.

⁵ Según los trabajos de P. Bachrach y M. Baratz (1963) citados por González (2002, p. 33), las no decisiones entre las autoridades públicas suelen tomarse cuando está en juego el mantenimiento del poder.

Pero ¿qué tan válido y posible es tomar no-decisiones por parte de las autoridades públicas frente a una situación problemática? ¿Es en verdad esta una opción real a considerar dentro del abanico de posibilidades? Aunque en la realidad muchos gobiernos tomen la decisión de no hacer nada, lo cierto es que dentro del contexto de las políticas públicas, esto representa un riesgo tanto para la autoridad pública como para la sociedad. En este caso, las autoridades estarían incumpliendo con sus responsabilidades, al tiempo que se pospone la solución de problemas o necesidades. En palabras de González:

Dado que el mundo de las políticas públicas es una producción constante de acciones diversas colectivas orientadas a atender problemas públicos que exigen soluciones y, por tanto, cumplimiento de responsabilidades públicas, el statu quo [las no-decisiones] no puede ser una alternativa consistente, puesto que, si la aparición de problemas y necesidades sociales expresa algún tipo de desequilibrios, dejar las cosas como están significa aceptar esos desequilibrios (González, 2002, p. 35).

2. Agendas gubernamental y ciudadana en Antioquia

2.1 Agenda gubernamental

Un programa de gobierno es “una propuesta de compromiso político que expresa el interés general de las comunidades y el compromiso del candidato o candidata para satisfacer las necesidades o solucionar los problemas del municipio” (EGPPA, 2008, p. 13). Así mismo, el programa de gobierno expresa las orientaciones del candidato en cuanto a la solución de los problemas priorizados, “previa consulta del Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico de Antioquia —PLANEA— y los planes estratégicos subregionales” (EGPPA, 2008, p. 13).

Una vez que el candidato realizó las consultas institucionales respectivas, organiza los temas —problemas públicos— prioritarios que él desea intervenir para presentarlos a la ciudadanía, quienes a través del voto aceptan su agenda. Algunos candidatos construyen sus agendas sin la participación de la ciudadanía, otros mediante las visitas y campañas que ejecutan en diferentes escenarios, recogen diagnósticos, propuestas y ajustan sus agendas para ser presentadas, finalmente, en el plan de desarrollo municipal o departamental.

No todas las agendas gubernamentales abordan las decisiones y deliberaciones ciudadanas y, en algunos, casos incorporan las recomendaciones y lineamientos de políticas de los organismos internacionales (Banco Mundial,

FMI, OPS, entre otros). Por ejemplo, las acciones que deben implementar los países y sus gobiernos para cumplir con la agenda propuesta sobre los Objetivos del Milenio (ODM) son criterios que deberán mantener coherencia con otras políticas y problemas locales, así como permanencia en la agenda pública nacional e internacional. En el caso concreto de Antioquia, la agenda gubernamental que trace su gobernante —ya sea durante la campaña electoral o una vez haya sido electo— deberá ser coherente, en algunos casos presentar continuidad y formularse dentro de los marcos institucionales y normativos dentro de los límites que presentan la Constitución Política Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico de Antioquia —PLANEA—, el Plan de Desarrollo o programa de gobierno en su defecto, el Plan de Ordenamiento Territorial —POT— y los planes subregionales de Antioquia.

[152] La agenda gubernamental para el período 2008-2011 unifica el período de mandato de los alcaldes a cuatro años.⁶ Esta decisión garantiza a los mandatarios el tiempo suficiente para ejecutar sus políticas, lo cual permite coherencia y correspondencia entre las agendas departamentales y locales, a su vez que los municipios no tengan fracturas de agendas locales inscritas bajo la delimitación de la agenda departamental, es decir, el fraccionamiento entre el periodo de cuatro años del gobernador y el período de tres años del alcalde considerando la correlación entre estas dos agendas. Evidencia de ello, es que para este período, “los cinco programas prioritarios para los alcaldes del Departamento son la educación, la vivienda, las carreteras, la salud y el sector agropecuario” (EGPPA, 2008, p. 113). Estos temas también están incluidos en el Plan de Desarrollo del departamento *Antioquia para todos. Manos a la obra*. Además, el programa de gobierno como agenda gubernamental, puesto a disposición y elección de los ciudadanos, es la principal razón por la cual son electos los mandatarios en Antioquia. Es así como el 61.6% de los alcaldes suponen que fue su programa de gobierno lo que cautivó a los electores y, por lo tanto, la causa principal de su elección como alcalde:

En esta ocasión el programa de gobierno fue la razón por la cual los mandatarios consideran fueron electos en sus municipios, lo cual manifiesta que candidatos y comunidad han venido prestando mayor interés por la realidad de sus municipios y por las propuestas y agendas programáticas que se socializan en las campañas electorales (EGPPA, 2008, pp. 119-120).

⁶ El acto legislativo 002 de agosto de 2002 unifica los períodos de los mandatarios locales y evita los períodos extemporáneos. Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 44.893, del 7 de agosto de 2002.

La tabla 1 muestra los problemas priorizados por los alcaldes antioqueños, según sus programas de gobierno. El problema de la educación ocupa el primer lugar, siendo priorizado por 101 alcaldes, lo que representa al 80.8% del total de los 125 municipios. De éstos, el 84% de los alcaldes propone su intervención en este problema a través de la planificación y prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media, mantenimiento de la cobertura, ampliación, construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa e implementación de programas de alimentación escolar (EGPPA, 2008, p. 21). (Véase tabla 1)

Las acciones en materia de vivienda están enfocadas a promover los proyectos de interés social; las de infraestructura están orientadas a la construcción y conservación de la red vial municipal de transporte, entre ellas vías urbanas, suburbanas y veredales; y en materia de salud, el 81% de los alcaldes dicen estar dispuestos a adelantar acciones para la promoción y prevención de la salud, seguido del 70% que pretende formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica (EGPPA, 2008, pp. 22-24).

La intervención oportuna del gobierno y el cumplimiento de las acciones propuestas en el Plan de Desarrollo, como máxima expresión de la agenda gubernamental y ciudadana, determinan el incremento de la calidad de vida de los antioqueños. Así lo expresa la fundamentación filosófica del Plan de Desarrollo de Antioquia cuando afirma que:

Si el enfoque de desarrollo y las acciones públicas propuestas tienen éxito, los 3'027.300 antioqueños pobres tendrán oportunidades para gozar de un mayor bienestar, y los 5'911.851 podrán ampliar el espacio de escogencias, gozar de mayor seguridad, construir más y mejores opciones democráticas y visualizar un futuro más próspero (DAP, 2008, p. 1).

2.2 Agenda ciudadana

La lectura de la agenda ciudadana para el departamento de Antioquia se hace teniendo en cuenta los problemas identificados y priorizados por la comunidad de cada subregión. Los diagnósticos fueron recogidos por el Departamento Administrativo de Planeación a través del Sistema Departamental de Planificación⁷ —SDP. Para tener un acercamiento mayor a

⁷ El Sistema Departamental de Planificación es un *instrumento de coordinación y articulación para la planificación y la gestión territorial*, creado mediante Ordenanza 34 del 24 de noviembre de 2006. Son tres sus elementos integradores: un componente de participación, el institucional y el instrumental. Con el SDP se busca mejorar la articulación entre los procesos de planificación de los municipios y del departamento de Antioquia.

Tabla 1. Prioridades de los programas de gobierno de los Alcaldes de Antioquia 2008-2011

Programas	No. de municipios	Porcentaje
Educación	101	80,8
Vivienda	86	68,8
Carreteras	63	50,4
Salud	58	46,4
Sector agropecuario	54	43,2
Empleo	50	40
Participación comunitaria	40	32
Acueducto	22	17,6
Deportes	21	16,8
Seguridad	12	9,6
Electrificación	13	10,4
Alcantarillado	12	9,6
Protección del medio ambiente	11	8,8
Cultura	9	7,2
Servicios públicos	7	5,6
Plaza de mercado	7	5,6
Generar desarrollo y fortalecimiento institucional	7	5,6
Turismo	5	4
Relleno sanitario	5	4
Matadero	3	2,4
Palacio municipal	3	2,4
Grupos vulnerables	1	0,8
Inversión social	1	0,8
Combatir la corrupción	1	0,8
Seguridad alimentaria	1	0,8
Recreación	1	0,8
Desarrollo económico local	1	0,8
Protección social integral	1	0,8
Superar la pobreza extrema	1	0,8
Nueva cultura ciudadana	1	0,8
Movilidad	1	0,8
Sistema de transporte	1	0,8

Fuente: El perfil de nuestros alcaldes 2008-2011. Octava versión, página 116.

la comunidad, las nueve subregiones del departamento fueron divididas en 27 zonas. Este ejercicio se hizo durante el 2007 con un resultado final de 8 talleres subregionales y 22 talleres zonales, en los que participaron “más de 1.000 actores, con quienes se revisaron las principales problemáticas de cada zona y subregión [...]” (DAP, 2008, p. 9-11).

La identificación de los problemas se hizo a nivel zonal, luego con el agregado de los diagnósticos zonales se construyó el subregional (tabla 2). Los problemas se agruparon en siete temáticas con el fin de facilitar su análisis: infraestructura y dotación del municipio, cobertura, calidad y acceso a los servicios de salud y educación, calidad de vida y satisfacción de necesidades básicas, impulso de la economía y desarrollo local, seguridad, promoción de la comunidad y fortalecimiento institucional.

Los problemas en materia de infraestructura y dotación del municipio priorizados por los antioqueños van en la lógica de la comunicación vial al interior del municipio (entre veredas), entre los municipios de la zona y con el Departamento. Este problema se conecta con otros, como el desarrollo económico y turístico en tanto es la infraestructura vial el principal medio de comunicación entre las subregiones; el impacto en la economía (entrada y salida de productos, transporte de personas) es vital para otros sectores económicos. Con la apuesta del desarrollo local y regional, la dotación del municipio es, no sólo una necesidad sino una condición para el desarrollo. Así mismo, la dotación y el mejoramiento de los servicios públicos (agua potable, redes de acueducto, alcantarillado, saneamiento y energía eléctrica) siguen preocupando a un gran número de antioqueños, especialmente aquellos asentados en las zonas rurales y marginales de la cabecera municipal, con el agravante del acelerado proceso de urbanización que se está presentando en Oriente y Occidente, sin planeación ni oferta de viviendas. Las cifras para el 2005 indicaban que el 6,9% de la población antioqueña tenía una vivienda inadecuada, es decir, presenta carencias habitacionales relacionadas con las condiciones físicas de las viviendas, y el 4,1% habitaba viviendas sin servicios públicos (sin fuente adecuada de agua y sanitario).⁸

Otros de los problemas que se mantienen en el tiempo, a pesar de las intervenciones de administraciones pasadas y el esfuerzo nacional, son la baja cobertura y calidad de la educación en el ámbito municipal, así como el difícil acceso a los servicios de salud. Adicionalmente, la dificultad para acceder a la educación superior impide la cualificación del capital humano local. Frente a

⁸ Departamento Administrativo de Planeación. Anuario estadístico de Antioquia, 2006.

Tabla 2. Problemas priorizados por la ciudadanía desde el ámbito subregional

Líneas temáticas	Problemas identificados desde la comunidad	Subregión						Bajo Cauca
		Oriente	Suroeste	Norte	Occidente	Nordeste	Magdalena Medio	
Infraestructura y dotación del municipio	Déficit cobertura de saneamiento básico	x	x	x	x			
	Insuficiente infraestructura de servicios públicos	x	x	x	x	x	x	x
	Acelerado y desordenado proceso de urbanización	x			x			
	Mal estado de vías secundarias y terciarias	x	x	x	x	x	x	x
Servicios de salud y educación	Deficiente infraestructura vial que comunique a los municipios	x	x	x	x	x	x	
	Mal estado y déficit de viviendas				x	x	x	x
	Bajo acceso a los servicios de salud	x	x		x		x	x
	Insuficiente cobertura y calidad de la educación	x	x	x	x		x	
Calidad de vida y NBI	Insuficiente acceso a la educación superior	x	x	x	x			
	Deserción escolar				x		x	
	Desnutrición infantil				x			x
	Altos niveles de desempleo (bajos ingresos)	x	x	x			x	
Calidad de vida y NBI	Desigualdad, inequidad, pobreza y miseria	x	x		x	x	x	x
	Violencia intrafamiliar (abuso sexual)	x	x				x	
	Prostitución (incluye la infantil)		x		x		x	
	Drogadicción y alcoholismo				x		x	
Calidad de vida y NBI	Altos índices de embarazo adolescente				x			

†

Continuación Tabla 2

<i>Líneas temáticas</i>	<i>Problemas identificados desde la comunidad</i>	<i>Subregión</i>						
		<i>Oriente</i>	<i>Suroeste</i>	<i>Norte</i>	<i>Occidente</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Magdalena Medio</i>	<i>Bajo Cauca</i>
Economía y desarrollo local	Inadecuado manejo de atractivos turísticos			X	X			
	Alta concentración de la tierra				X		X	
	Atraso de las formas de organización empresarial		X					
	Atraso tecnológico en la producción		X	X		X	X	
	Monocultivo. Poca diversificación y tecnificación de los productos		X			X	X	X
	Contaminación del suelo			X		X		X
Seguridad	Dificultades para la comercialización agrícola	X						
	Escasas alternativas económicas	X			X			
	Conflicto armado e inseguridad	X		X	X	X	X	
	Crecimiento de cultivos ilícitos	X		X				X
	Desplazamiento y abandono de tierras	X						
	Poca participación comunitaria	X	X	X	X	X	X	X
Fortalecimiento institucional	Desarticulación entre los municipios de la zona	X	X	X	X		X	
	Escasa cultura de planeación		X					
	Actitud paternalista del Estado y dependencia de la comunidad			X				
	Deficientes políticas ambientales	X	X	X	X		X	X
	Politiquería	X						
	Poca credibilidad en las instituciones y el Estado		X	X				X

Nota: Las subregiones del Valle de Aburrá y Urabá no presentaron información sobre la priorización de problemas.
Fuente: Elaboración propia, según la información registrada en los diagnósticos subregionales y zonales. (DAP, 2008).

esto y considerando las funciones y autonomía de los municipios en cuanto a su intervención en campos como la educación y la salud, éstos deben mantener los lineamientos generales que se desprenden desde el ámbito nacional.

En cuanto al mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de necesidades básicas de los pobladores municipales, este sigue siendo el problema que, aún manteniéndose en la agenda ciudadana y gubernamental —en tanto es un enganche para atraer a votantes—, no ha tenido soluciones efectivas, y por el contrario, sigue agudizándose. Los indicadores de población en pobreza y miseria de los municipios así lo demuestran; las problemáticas que presenta la ciudadanía forman entre ellas un círculo vicioso que genera más pobreza y desigualdad: una deficiente cobertura de la educación genera poca cualificación de la mano de obra, lo que impide el acceso a empleos con mejores salarios y, por lo tanto, persisten los bajos ingresos; así mismo, factores como el desempleo, la drogadicción, el alcoholismo y los embarazos en adolescentes afectan negativamente la calidad de vida de las familias. Dentro del diagnóstico recogido en la fundamentación filosófica del Plan de Desarrollo, en Antioquia según datos de 2005 “la pobreza continúa siendo aguda, con cerca de 3’027.300 antioqueños pobres (el 51, 2% de la población total), de los cuales 1’372.957, se encuentran en indigencia (el 23, 2% de la población total)” (DAP, 2008, p. 2). Factores como el desempleo y la informalidad inciden en el incremento de la pobreza y desigualdad de los antioqueños.

[158]

Desde la aparición del Plan Estratégico de Antioquia en 1997, los esfuerzos departamentales se han enfocado al fortalecimiento del desarrollo local. En este sentido, el discurso del desarrollo local ha penetrado en las comunidades y ahora hace parte de la agenda ciudadana. Como problemas que impiden el impulso de la economía y el desarrollo local se presentan aspectos como los monocultivos y la poca diversificación de la producción local, asociado a la poca aplicación de tecnologías de punta en la producción y comercialización de los productos que impiden la competitividad de la producción antioqueña en el mercado nacional e internacional. Las pocas alternativas de generación de empleos en los municipios, las deficiencias de creación de empresas y la subutilización de las ventajas comparativas de los municipios, impiden el desarrollo económico y social de las subregiones.

Otros problemas públicos identificados por la comunidad son: la presencia de grupos armados ilegales y de cultivos ilícitos que afectan la población civil, quien se ve obligada a abandonar sus tierras desplazándose a otros lugares; la poca participación comunitaria en los procesos sociales,

de desarrollo y políticos de los municipios y la falta de fortalecimiento institucional. Este último, asociado a la falta de políticas en el campo ambiental y de planificación del desarrollo, a la relación paterno-asistencialista entre el Estado y la comunidad y la poca credibilidad que se tiene en las instituciones del Estado.

3. Los viejos y nuevos problemas en la agenda pública

A pesar de la posibilidad de renovar agendas públicas en los cambios de períodos gubernamentales, algunos problemas públicos permanecen constantes en el tiempo por su dificultad de solución definitiva en razón de su complejidad y magnitud, a las limitaciones de orden normativo y presupuestal y a la falta de voluntad política para intervenirlos. Además, son varios los factores que influyen en la inscripción o no de problemas públicos en la agenda gubernamental, algunos de los cuales son: la existencia de desequilibrios de poderes que afectan la gobernabilidad, el desconocimiento acerca de la existencia de un problema, la presión de actores ilegales en su resolución o no, las limitaciones jurídicas, normativas e institucionales así como *la ruleta burocrática* —funcionarios públicos que esquivan sus responsabilidades públicas por conveniencia política o negligencia administrativa—, la falta de voluntad política sumada a la baja titularidad política que refrenda el problema, entre otros.

[159]

Para el caso de Antioquia, problemas como la baja cobertura y calidad que tienen algunos servicios públicos como la educación, los servicios de acueducto, alcantarillado y saneamiento, al igual que el acceso a los servicios de salud y el mejoramiento de la infraestructura vial en los municipios antioqueños, persisten en la agenda ciudadana ya que impiden su desarrollo personal así como el de sus municipios. La tabla 3 muestra la evolución de dos indicadores (población pobre y alcantarillado), que a pesar de mantenerse en la agenda pública, su intervención no ha logrado una disminución profunda de la población pobre ni el incremento de la cobertura del servicio de alcantarillado en las subregiones, es decir, los problemas no se solucionan. En este sentido, el seguimiento que hace la Escuela de Gobierno y la Fundación Codesarrollo a los programas priorizados por los alcaldes, ha establecido que entre 1988 y 1994 “las prioridades giraban en torno al acueducto, las carreteras, la educación, el deporte y el alcantarillado. Según el comparativo histórico de las prioridades, la educación se mantiene como una constante dentro de las necesidades programáticas reconocidas por los mandatarios locales en el Departamento de Antioquia” (EGPPA, 2008, p. 113).

Tabla 3. Indicadores de población pobre y cobertura de alcantarillado en algunas subregiones de Antioquia.

Subregión	% Población pobre*		Servicios públicos (2005)
	2003	2006	% cobertura alcantarillado
Bajo Cauca	94,7	94,8	35,4
Magdalena Medio	84,7	90,4	56
Nordeste	89,9	83,9	37,4
Norte	79,9	76,4	37,1
Occidente	50,6	87,4	29,9
Oriente	58,2	52,8	43,6
Suroeste	77,9	71,3	45,6
Urabá	89,0	83,4	30,6

*Es la sumatoria de los porcentajes de población en miseria y pobre.

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia - Dirección Sistemas de Indicadores e información Sisbén. Anuario Estadístico de Antioquia 2006.

[160]

Para el período de gobierno 2008-2011, problemáticas como la salud, la vivienda y la educación se mantienen en la agenda ciudadana y gubernamental (ver tablas 1 y 2). En tanto que, temas que antes ocupaban los últimos lugares, actualmente parecen ingresar con fuerza en la agenda pública, por lo menos desde el ámbito municipal. *“El sector agropecuario y las carreteras son las dos novedades que se presentan para el período [2008-2011]”* (EGPPA, 2008, p. 113). Otros temas de interés de la comunidad están orientados hacia la generación de empleo local, la resolución de la pobreza, la generación y fortalecimiento de espacios de participación comunitaria, políticas concretas para la protección del medio ambiente, la cultura, el saneamiento básico, programas y acciones que incrementen la confianza y credibilidad en el Estado y sus instituciones y, aunque tímidamente, el desarrollo económico local y cultura ciudadana.

Además de la preocupación por la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida, los temas que están tomando mayor fuerza desde el punto de vista ciudadano son los asociados a la seguridad. En este sentido, piden intervención del gobierno en la solución y mitigación del desplazamiento forzado, el apoyo y atención a las víctimas del conflicto armado y la neutralización de los grupos armados ilegales. Desde el punto de vista gubernamental, hay un creciente interés por el fortalecimiento de

las instituciones, la implementación de políticas y acciones que aumente la credibilidad en el gobierno y la implementación de reformas que contribuyen a la modernización de la Justicia y la Administración.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). Estudio introductorio. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.). Problemas públicos y agenda de gobierno. *Colección Antologías de política pública*. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
2. Cobb, Roger y Elder, Charles. (1984). Formación de la agenda. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador). Problemas públicos y agenda de gobierno. *Colección Antologías de política pública*. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
3. Departamento Administrativo de Planeación —DAP— (2008). *Elementos básicos de planificación zonal y subregional en el departamento de Antioquia*. Gobernación de Antioquia. Dirección de Planeación Estratégica Integral. Sistema Departamental de Planificación —SDP—. Medellín: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia. Universidad de Antioquia.
4. Departamento Administrativo de Planeación —DAP— (2008). *Plan de Desarrollo Antioquia para todos. Manos a la obra*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
5. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia —EGPPA— y Fundación Codesarrollo. (2008). *El perfil de nuestros alcaldes 2008–2011*. Octava versión. Medellín: GV Gráficas.
6. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia —EGPPA— y Fundación Codesarrollo. (2008). *Programas de gobierno de los alcaldes y del gobernador de Antioquia 2008–2011*. Quinta versión. Medellín: D’vinni S.A.
7. González 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*. En: José María Martinelli (coord.). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
8. Nelson, Bárbara. (1978). La formación de una agenda. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.). Problemas públicos y agenda de gobierno. *Colección Antologías de política pública*. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
9. Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. (1992). *Las políticas públicas*. Colección Ciencia Política. Barcelona: Ariel.

10. Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

11. Thoenig, Jean Claude. (1997). El análisis de políticas públicas. *Revista Universitas*, Bogotá, 93, Universidad Javeriana.