

POLÍTICA PÚBLICA Y DERECHO PÚBLICO CON PERSPECTIVA TERRITORIAL EN MEDELLÍN ANÁLISIS DE DIEZ CASOS Y PERFILES DE LA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

Ramiro Alberto Vélez Rivera

RESUMEN

El artículo denominado POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO PÚBLICO EN MEDELLÍN, ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO CON PERSPECTIVA TERRITORIAL, contiene la información correspondiente a una investigación culminada que orientó sus aspectos académicos y metodológicos a indagar por la existencia y aplicación de políticas públicas en Medellín, en esta actividad se identificaron las incidencias del sector público colombiano en las políticas gubernamentales que en Medellín operacionalizan el Plan de Desarrollo y los factores del derecho público que lo constituyen en el eje de la oferta institucional en la materia de inversión, participación y desarrollo institucional; en este artículo se presentan tres momentos: en el primero se exponen los contenidos y las estrategias que emplea el sistema presidencial y el sector público en Colombia para diseñar y aplicar políticas gubernamentales con base en la descentralización; en el segundo momento presentamos los análisis producto de la actividad en campo en los que exponemos la capacidad de gobierno que en Medellín se concreta en el ciclo básico de política pública; en el tercer momento del artículo destacamos el papel de las agendas públicas en la configuración de sistemas de decisión en Medellín, indicando que éstas representan el complemento público de la política pública aplicables al Estado municipal de Medellín.

Palabras claves: Agenda Pública, Política de Gobierno, Sector Público, Derecho Público, Descentralización, Ciclo Básico de Política Pública, Análisis de Casos, Política Pública en Medellín, Acción Pública, Plan de Desarrollo, Gobierno Público, Gobierno de Políticas Públicas, Territorio, Municipio, Actores de Política Pública.

ABSTRAC

The article named PUBLIC POLICIES AND PUBLIC GOVERNMENT IN MEDELLIN, STRATEGIES OF CONSOLIDATION OF THE PUBLIC RIGHT WITH TERRITORIAL PERSPECTIVE, contains the information corresponding to a reached investigation(research) that orientated his(her,your) academic and methodological aspects to investigate for the existence and application of public policies in Medellin, in this activity there were identified the incidents of the public Colombian sector in the governmental policies that in Medellin operacionalizan the Plan of Development and the factors of the public law that constitute it in the axis(axle) of the institutional offer in the matter of investment, participation and institution building; in this article they present three moments: in the first one there are exposed the contents and the strategies that the system uses [?Cuidado! El texto que desea traducir contiene demasiado caracteres. Por eso la traducción ha sido dividida.]

Fecha de recepción: octubre 30 de 2009.

Fecha de aceptación: noviembre 25 de 2009

Magíster en Ciencia Política. Universidad de Antioquia. Docente Investigador. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma Latinoamericana

Key words: Public, Political Agenda of Government, Public Sector, Public law, Decentralization, Basic Cycle of Public Politics(Policy), Analysis of Cases, Public Politics(Policy) in Medellin, Public Action(Share), Plan of Development, Public Government, Government of Public Policies, Territory, Municipality, Actors of Public Politics(Policy).

PRESENTACIÓN

La investigación POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO PÚBLICO EN MEDELLÍN, ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO CON PERSPECTIVA TERRITORIAL, desarrollada por el grupo de investigación Ratio Juris de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, culminó en 2009, el artículo que presentamos en esta edición de la Revista Ratio Juris registra tres aspectos del texto final de la investigación en los que se exponen tesis y argumentos apropiados para comprender la relación de la institucionalidad municipal y los enfoques de política pública en Medellín, en efecto en el primer acápite del artículo presentamos los aspectos teóricos y los factores de configuración del ciclo de políticas gubernamentales que en Colombia determina el papel del Estado y el derecho público en la implementación de políticas gubernamentales en las entidades territoriales, exponemos que las influencias tecnocráticas, burocráticas y de la gestión pública en el proceso de toma de decisiones con carácter unidimensional es determinante para que en el municipio de Medellín se concentre en el Plan de Desarrollo la oferta institucional sobre aplicación de políticas, para que la ciudadanía tenga carácter de subsidiario y no intervenga efectivamente en el diseño de la política gubernamental que se operacionaliza en campos estratégicos de la organización administrativa y territorial en Medellín, en síntesis en el primer momento de este artículo destacamos los siete factores que sustentan la relación de la descentralización en Colombia con el ciclo de política gubernamental que aplica en Medellín, para confirmar que la oferta institucional de políticas corresponde al Plan de Desarrollo con afirmación de burocracias públicas municipales que se comunican parcializadamente con la organización social local de la ciudad, demostrando rivalidad del ciclo gubernamental de política y de enfoques de política pública.

En el segundo acápite del artículo presentamos los análisis de diez casos que en Medellín representaron el componente de actividades de investigación en campo y que constituyen la estrategia de análisis sobre la relación del ciclo de política gubernamental y el ciclo de política pública en Medellín, el propósito de estos análisis de casos consiste en determinar cuál o cuáles son los enfoques recurrentes de política pública en Medellín y cuáles los factores institucionales y organizativos que intervienen en estos enfoques, la comunidad investigativa y académica que accederá a este artículo y al texto completo de la investigación identificará que en Medellín existen factores de poder territorial y actores sociales e institucionales que evidencian su incursión en enfoques de política pública y fundamentalmente en el enfoque de ciclo básico, en cada uno de los diez casos analizados encontraremos los factores y la sustentación de la pertinencia de la política pública y los mecanismos de su configuración en Medellín, destacando la cultura de política pública y destacando los aspectos que deberán implementarse para alcanzar enfoques adicionales de política pública para Medellín en el próximo tiempo.

En el tercer acápite de este artículo exponemos algunos factores de la propuesta de investigación en los que se indica que en Medellín será pertinente aplicar nuevos enfoques de política pública sustentados en agendas públicas que combinen la oferta institucional de Medellín con iniciativas territoriales y sectoriales de política con el propósito de fortalecer la intervención en la esfera pública con criterio de toma de decisiones que vinculan organizaciones de la sociedad, actores institucionales y burocracias públicas locales; igualmente en este acápite exponemos que en Medellín en el período de la investigación observamos la transición de ciudad tradicional hacia sectores locales y territoriales que toman visibilidad institucional y política por intermedio de su participación en el ciclo básico de política; indi-

camos adicionalmente que en Medellín el enfoque dominante de política pública corresponde al de ciclo básico sustentado en la extendida planificación institucional y administrativa que mediante la estrategia del plan de desarrollo logra evitar la incursión de enfoques adicionales de política pública en Medellín y correlativamente evitar que las organizaciones sociales, las agendas públicas, los públicos-organizativos y las políticas públicas se transformen en gobierno en acción en Medellín.

RELACIÓN DE LEYES Y GOBIERNO INSTITUCIONAL COMO CICLO DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

Las tendencias recurrentes de las tecnocracias y las burocracias colombianas a las reformas del Estado en la década reciente, están sustentadas en la relación directa de la cultura legislativa con el régimen político y con el parlamento, éstos se constituyen en factores determinantes de la estructura y los contenidos del modelo de Estado desplegado por la totalidad de la estructura territorial por intermedio de instituciones políticas de origen tecnocrático y de circulación burocrática; en efecto, en Colombia la estructura jurídica del Estado se configura a partir de la influencia que ejerce el sistema presidencial en el legislativo por intercambios de poder burocrático que obligan la aprobación de proyectos de ley para facilitar la construcción de redes administrativas diseñadas por el ejecutivo para ocupar la totalidad del cuerpo estatal, en este sentido es pertinente indicar que en Colombia los vínculos estrechos entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario se traduce en una cultura legislativa enfocada a profundizar el modelo de Estado, diseñado por el régimen de la planeación estatal que en todos los casos incrementa la capacidad de incidencia institucional que tiene el gobernante sobre los sistemas de decisión social y política, considerando que: "En el caso colombiano, la rama ejecutiva del poder público está integrada por los organismos del sector central, entre los que se cuentan: la presidencia de la República, los ministerios, y el sector descentralizado" (Barrera, Rodríguez y Bedoya 2007, p. 19), igualmente es pertinente indicar que en Colombia

la tendencia a las reformas del Estado son reformas para refinar la relación del poder ejecutivo con la estructura administrativa del Estado, con el objetivo de garantizar que la autonomía del sistema presidencial se exprese superior a la autonomía del legislativo en los temas fundantes de la estabilidad interna del Estado, en este panorama podemos observar que en el país la capacidad política del ejecutivo determina la lógica interna del legislativo y de la jurisdicción considerando que el respaldo electoral y de los partidos políticos a las iniciativas presidenciales, determinan los contenidos de la esfera pública y consecuentemente los relacionados con la administración pública, por tanto la disposición del sistema presidencial para propiciar reformas al Estado con origen tecnocrático y con impacto burocrático se justifica en los modelos de Estado que para el caso reciente en Colombia está relacionado con la descentralización y la recentralización que explica la incidente capacidad de poder público que ejerce el ejecutivo colombiano sobre la totalidad de la esfera pública lo que indica la fácil influencia que éste ejerce sobre la confección interna de los intereses parlamentarios y correlativamente sobre los proyectos de Ley, las Leyes y sus efectos en la estructura estatal, en este panorama resulta de interés preguntar por los mecanismos que facilitan la superposición del sistema presidencial sobre el resto de la esfera pública colombiana e igualmente consultar por los efectos públicos que tienen los pesos y los contrapesos indicados en el sector público y en la administración pública colombiana determinados por "A ese mismo nivel existe también lo que algunos autores llaman el *marco constitucional* o el *orden constitucional*, para referirse al conjunto de reglas superiores sobre el manejo de algunos aspectos de la economía, de la sociedad o de su estructura legal" (Wiesner, 1988, p. 252); en cuanto a los mecanismos, indicar que éstos están relacionados con las políticas gubernamentales y en cuanto a los efectos, indicar que éstos están directamente relacionados con el ascenso y consolidación del gobierno institucional que en el caso colombiano direcciona la totalidad de la estructura interna y externa del Estado, antes de profundizar en el sentido de

las políticas gubernamentales y en las prácticas del gobierno institucional debemos comprender los imperativos institucionales que sustentan la relación del modelo, la legislación y el régimen político en Colombia, esto es explicar que en el Estado colombiano las tecnocracias construyen los modelos estatales, de desarrollo y gubernamentales, luego estos modelos se incrustan en el Parlamento por la vía de las coaliciones de relación política, posteriormente los modelos se incorporan en proyectos de Ley que se discuten por la clase política y parlamentaria que a su vez está influenciada por el sistema presidencial, proceso que se interesa por "El modelo de gobierno de los partidos, aunque ya se da en parte –si bien erróneamente- por descontado, sigue siendo extraordinariamente útil" (Pasquino, 1997, p.42), luego los modelos tecnocráticos se transforman en Leyes que se localizan en los campos estratégicos del Estado con el objetivo de direccionar los sectores fundamentales del Estado colombiano, lo que resulta de interés en este ciclo es identificar que los diseños tecnocráticos de la política están directamente relacionados con el sentido constitucional que se imprime sobre las Leyes que en la mayoría de las ocasiones representan la otra cara de la política gubernamental y en este esquema podemos observar que la incidencia del sistema presidencial sobre los fines públicos del Estado es exorbitante y que al final los principios constitucionales de equilibrio de poderes, de autonomía administrativa y de balances sociales equitativos son ficciones de la esfera pública colombiana actual, para sustentar la lógica interna, y el peso político de este panorama es determinante exponer el origen, los contenidos y las acciones del gobierno institucional en Colombia que es el reflejo del ciclo expuesto y tiene la responsabilidad de direccionar el sector público hacia el Estado para aplicar su cultura legislativa en la totalidad del territorio; en cuanto a su origen el gobierno institucional en Colombia aplica dos factores, en el primero desarrolla la alianza del régimen político con la clase política para destacar la importancia de la cosmovisión que tienen los partidos políticos sobre la estructura y el impacto del Estado en Colombia, esta alianza surte sus efectos en la locali-

zación de los objetivos regionales de la política en los escenarios de la planeación nacional en los que se definen los mecanismos de regulación y de organización administrativa, en consecuencia, el gobierno institucional se fortalece en la combinación del régimen político y la clase política considerando que se vale de la estructura del régimen para centralizar el poder gubernamental y se vale de la clase política para extender su poder de incidencia en el parlamento, el segundo factor característico del origen del gobierno institucional en Colombia está relacionado con la influencia y el control sobre el modelo de Estado caracterizado por la relación de esta modalidad de gobierno con los fines estatales dispuestos en el modelo que logran confirmar la capacidad de incidencia del gobernante sobre el modelo y consecuentemente sobre los ciudadanos, en efecto, el gobierno institucional en Colombia origina su fuerza política en su capacidad de influir en el diseño y aplicación del modelo de Estado que para el caso colombiano actual corresponde a políticas gubernamentales recentralizadoras que protegen la imagen y las acciones del sistema presidencial como sinónimo en el régimen político del gobierno institucional.

En cuanto al contenido del gobierno institucional en Colombia debemos indicar que éste está relacionado con el direccionamiento de los fines constitucionales considerando que el sistema presidencial pone en relación directa los principios constitucionales del Estado social y democrático de derecho con la estructura interna del modelo administrativo, lo que se traduce en el dominio del gobierno institucional sobre los principios generales del Estado, que en términos prácticos indica la superposición del gobierno institucional sobre el Estado y los ciudadanos; el segundo aspecto relacionado con el contenido del gobierno institucional en Colombia está vinculado con la aplicación de las Leyes con fines administrativos lo que indica que en el país la cultura legislativa está determinada por los intereses internos del sistema presidencial, aspecto que refleja la influencia tecnocrática de los asesores presidenciales en la rama legislativa del poder público, demostrando que la independencia de poderes en

el campo específico del derecho público colombiano es simbólica, un aspecto adicional relacionado con el gobierno institucional en Colombia indica que éste consolida la burocracia pública nacional para garantizar que las burocracias funcionales del nivel municipal y departamental tributen su disposición administrativa al centro burocrático nacional, mediante este mecanismo el gobierno institucional en Colombia combina indiscriminadamente la legalidad y la legitimidad de sus acciones para exponer la importancia de la centralización del poder gubernamental y de las políticas gubernamentales de origen centralista. En cuanto a las acciones del gobierno institucional en Colombia, debemos indicar que éstas se concretan a partir de la consolidación del sector público en los niveles del Estado en los que los gobernadores, los alcaldes, los establecimientos públicos, las corporaciones administrativas y el servicio público en general dependen del sistema presidencial, mediante esta acción se materializan los factores del origen y los contenidos expuestos, considerando que el sector público es la herramienta institucional que representa el filtro de las iniciativas gubernamentales con carácter municipal y departamental, la aplicación de sistemas administrativos para la regulación de la función administrativa y la función pública representa un acción estratégica del gobierno institucional en Colombia considerando que el lenguaje y la práctica de los controles administrativos permiten que la estructura territorial del Estado dependa del gobierno nacional con sus Ministerios y Departamentos Administrativos, un acción complementaria del gobierno institucional en Colombia está relacionada con el diseño de políticas gubernamentales, éstas reflejan la cosmovisión unilateral del presidente sobre la estructura administrativa del Estado colombiano y simultáneamente las políticas de gobierno permiten al gobierno institucional incidir en la ciudadanía para estimular factores de legitimación con el objetivo de generar publicidad de las políticas mediante indicadores confirmados por la ciudadanía en encuestas institucionales que validan las políticas y los programas gubernamentales de origen centralista y nacional.

Para los intereses de esta investigación desarrollada por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín es pertinente indicar que las políticas gubernamentales representan el campo de aplicación de los objetivos y las acciones del gobierno institucional, que en términos prácticos en Colombia coincide con el sistema presidencial, el régimen político, la clase política y los Departamentos Administrativos, lo que permite afirmar que las políticas gubernamentales tienen carácter institucional tomando distancias notables y diferencias visibles con las políticas públicas que proceden de actores sociales colectivos y coinciden con factores de poder territorial, gobiernos basados en la acción pública, construcción de agendas públicas locales y regionales, en fin la política de gobierno materializa redes administrativas y burocráticas con dependencia del gobierno nacional, las políticas públicas consolidan ámbitos y esferas públicas de origen local y sectorial para legitimar situaciones de interés público que activan nuevas modalidades de gobierno público localizadas en territorialidades y periferias del Estado local, municipal y regional; para explicar el diseño e impacto de políticas públicas según el imperativo descrito, es pertinente previamente explorar en la estructura y la estructuración de políticas gubernamentales en Colombia mediante el análisis del ciclo gubernamental de política que extiende a los departamentos y municipios colombianos los contenidos y las acciones del gobierno institucional, desde luego que es importante exponer tres precisiones sobre los ámbitos relacionados con las políticas gubernamentales en Colombia; La primera precisión consiste en indicar que las políticas gubernamentales en Colombia se diseñan y se aplican unilateralmente con obediencia a los rasgos tecnocráticos de la historia institucional del país; La segunda precisión consiste en indicar que las políticas gubernamentales representan el punto de contacto del gobierno institucional y de los partidos políticos, considerando que mediante estas políticas los partidos consolidan su burocracia electoral y por su parte el gobierno institucional fortalece su imagen política ante los ciudadanos con el objetivo de preparar el escenario político para futuras elec-

ciones de los amigos del partido o correligionarios de la doctrina partidista; La tercera precisión consiste en indicar que las políticas gubernamentales en Colombia están dotadas con mecanismos políticos y legislativos apropiados para publicitar su importancia y su impacto formal, en efecto, en Colombia las políticas gubernamentales registran altos niveles de publicidad entre los ciudadanos con el objetivo de confirmar el acierto del gobierno institucional, el acierto del modelo administrativo con tendencia territorial y el acierto de la inversión pública en los temas que el gobernante asume estratégicos para el Estado; así pues, los ciudadanos están en contacto con el gobierno institucional por intermedio de mecanismos institucionales de publicidad de las políticas gubernamentales, estos son algunos casos: Ley 850 de 2.003, Red Institucional del Control Social promovida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, Alianza para la Equidad promovida por el sector público y el sector privado regional en Antioquia, el programa gubernamental de Medellín Más Segura. En el marco de estas precisiones desarrollemos ahora el ciclo institucional de política de gobierno de utilidad para esta investigación por cuanto alcanza vínculos institucionales con el derecho público colombiano.

El ciclo institucional de política de gobierno en Colombia corresponde a siete factores estructurantes que cumplen con la función de consolidar la estructura territorial del Estado colombiano y con la función de fortalecer las redes administrativas diseñadas por el gobierno institucional para incidir en el nivel departamental y municipal de la administración y la gestión pública.

Factor uno. Incidencia del modelo de descentralización en Leyes que facilitan la organización y el desarrollo de las políticas gubernamentales. En Colombia el modelo de Estado depende directamente de los cuerpos tecnocráticos que asisten al gobierno institucional en el direccionamiento de las políticas fundamentalmente por intermedio de las reformas sobre éstas, en este marco se registran denominaciones del modelo estatal profundizado actualmente en Colombia por la estrategia de la

descentralización administrativa y fiscal que dependen para su funcionalidad del gobierno institucional y de sus alianzas con el legislativo, alianzas que consisten en plasmar los contenidos y las perspectivas de la descentralización en Leyes que cumplen con la doble función de estructurar el derecho público en los temas neurales de la contratación pública, sobre este aspecto es pertinente reseñar un factor histórico responsable de la importancia que toma el poder ejecutivo en Colombia: "Las reformas realizadas desde mediados de los años 80, en Latinoamérica y Colombia, se inspiran en la concepción del "Estado mínimo", siguiendo los lineamientos de organismos internacionales que apuntaban entre otros aspectos a la disminución del tamaño de las entidades y a la supresión" (Barrera et al., 2007, p.61) la función administrativa y la función pública, igualmente cumplen con la función de recargar en la descentralización su componente administrativo y funcional; observemos que mediante este factor las leyes influidas por la descentralización representan la fase anterior de la política gubernamental, considerando que en su ciclo institucional las reformas de las políticas se sustentan en reformas propiciadas por el legislativo para garantizar el funcionalismo de la administración pública colombiana que mediante políticas de gobierno expresa el carácter universal y regularizador de la administración pública que a su vez se transforma por influencia del binomio Leyes-Políticas de gobierno.

Factor dos. Incidencia del Parlamento para concretar la cultura legislativa enfocada al desarrollo institucional y territorial de políticas gubernamentales. En Colombia los objetivos políticos del Parlamento están orientados a consolidar sus coaliciones y compromisos con el gobierno institucional para obtener beneficios que faciliten su consolidación en la esfera de la democracia electoral, para lograrlo el Parlamento accede a propiciar leyes que garanticen el desarrollo institucional y el desarrollo territorial, basados en sólidas culturas administrativas que reflejen la capacidad de las políticas de gobierno para dominar el espectro de la función administrativa y la función pública en Colombia, un caso emblemático de este panorama está expresado en la Ley 489

de 1.998 en la que se identifica la favorabilidad de la Ley para que las acciones gubernamentales se concentren con autoridad y recursos en la figura del Presidente de quien depende igualmente la estabilidad interna de la administración pública y la unidad político-administrativa del Estado; en efecto, las políticas gubernamentales en Colombia imprimen estabilidad institucional por cuanto recubren el Estado con redes administrativas que protegen la relación del gobierno nacional con los ciudadanos y consecuentemente las políticas gubernamentales confirman la alianza cerrada del gobierno institucional con el Parlamento; de tal forma que el panorama de las políticas de gobierno explica la importancia de la centralización de su diseño y resta territorio y opción política para el surgimiento de políticas públicas con carácter de red y territorialidad.

Factor tres. El papel del sector público colombiano para materializar las políticas gubernamentales en el orden departamental y municipal del Estado. En Colombia las políticas de gobierno constituyen el plano unilateral de políticas vinculantes de Estado, gobierno y ciudadanía, situación que se materializa mediante el papel del sector público en la esfera pública nacional que incluye los departamentos y los municipios, en consecuencia el sector público en Colombia cumple con tres funciones estratégicas que justifican la importancia de las políticas de gobierno: La primera función consiste en generar mecanismos de regulación para que la política de gobierno se acepte universalmente por la ciudadanía colombiana, sobre este aspecto: "La experiencia histórica ha demostrado la necesidad de que el Estado tenga una decidida presencia existencial y regulativa en las dimensiones más importantes de la vida social y económica, con el objeto de corregir sus disfuncionalidades y racionalizar su actividad" (Montaña, 2005, p.57), la segunda función indica que el sector público propicia redes administrativas y burocráticas para que la política de gobierno se concrete en indicadores de alto gobierno con efectividad predeterminada, la tercera función del sector público colombiano consiste en garantizar que los recursos públicos se sitúen en ámbitos territoriales descentralizados en los que la ciudadanía asocie la

política de gobierno con la localización de los recursos públicos indicados; en todos los casos el sector público colombiano respalda la planeación y aplicación de políticas de gobierno considerando que con su efectividad el gobierno institucional incrementa su prestigio político y su capacidad de maniobra sobre las políticas que circulan en el Estado.

Factor cuatro. Políticas gubernamentales que garantizan la importancia de las burocracias públicas funcionales para su aplicabilidad. Para los intereses públicos, territoriales y académicos de esta investigación es fundamental diferenciar políticas de gobierno institucional de políticas públicas con carácter territorial y acuñadas por actores políticos vinculantes de nuevas tipologías de gobierno, para confirmar esta diferenciación hemos expuesto hasta ahora la influencia que tienen en las políticas de gobierno el Parlamento, la cultura legislativa y el sector público, factores que no son determinantes en la construcción de políticas públicas, éstas en contrario, están interesadas en "la continuidad del cambio, su elevada tasa de aceleración y la transformación constante del entorno económico y político internacional" (Guerrero, 1999, p.195), para continuar en esta tarea diferenciadora expondremos la relación de la política de gobierno y la burocracia pública funcional que en Colombia determinan la suficiencia de la inversión sectorial para satisfacer el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo departamentales y municipales, en efecto las burocracias públicas funcionales confirman que el cálculo administrativo de las finanzas públicas corresponderá con la política gubernamental según cada caso territorial, mediante este mecanismo observamos que la burocracia pública funcional cumple con actividades administrativas ceñidas a los lineamientos del plan de desarrollo, lo que se traduce en cumplir con la preceptiva de la Ley 152 de 1.994 y consolidar la esfera pública colombiana basada en formalismos administrativos y descentralización inducida. Mediante este factor observamos que las políticas de gobierno responden a los objetivos del plan de desarrollo, dependen de la burocracia pública funcional y se incomunican con políticas públicas emergentes en ámbitos territoriales y locales.

Factor cinco. La política gubernamental se consolida en redes territoriales unilaterales. En Colombia la estructura territorial del Estado se consolida por intermedio de Leyes que garantizan la accesibilidad al territorio y la asignación de recursos para su desarrollo con el objetivo de garantizar que la institucionalidad nacional se concrete en la organización territorial, en este propósito las políticas de gobierno registran un papel determinante considerando que por su intermedio el territorio se distribuye en redes que constituyen la unidad territorial del Estado colombiano, redes administrativas relacionadas con departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas, corporaciones autónomas, unidades especiales, zonas; las políticas de gobierno cumplen con la función de articular administrativamente las unidades territoriales indicadas mediante políticas tributarias, políticas sociales, políticas educativas, políticas de seguridad, políticas de ordenamiento territorial, lo que resulta de interés en este factor es identificar el papel cohesionador del territorio que cumplen las políticas de gobierno que de un lado reconocen las autonomías administrativas de las entidades territoriales y de otro lado las aglutinan para enfocarlas a la unidad político-territorial nacional con el objetivo de flexibilizar el modelo de Estado con perspectiva descentralizadora pero con el propósito de garantizar la potestad administrativa del gobierno institucional nacional; las políticas de gobierno representan mecanismos de organización y reorganización territorial en Colombia, considerando que en sus textos autorizan las autonomías y en su praxis concentran el poder administrativo en autoridades del nivel nacional.

Factor seis. En Colombia las políticas de gobierno garantizan la unidad del Estado en los niveles fiscal, territorial y administrativo, para lograrlo, estas políticas desarrollan el ciclo institucional enfocado a la articulación del modelo descentralista y las regiones autónomas, políticas de gobierno y sistemas administrativos en Colombia representan recursos institucionales de unidad, adicionalmente es frecuente que en el país el gobierno institucional y la estructura burocrática que lo asesora afirmen que la inversión pública en políticas de gobierno las

transforma en políticas públicas, ésta se constituye en una perspectiva institucional de política que relaciona recursos públicos con políticas públicas, finanzas intergubernamentales con inversión en política pública, para efectos de esta investigación es determinante indicar que la relación de política de gobierno y recursos públicos es componente del ciclo institucional de política de gobierno por cuanto los recursos públicos invertidos se diseñan, se aplican y se relacionan con sistemas de indicadores provistos por el gobierno institucional, por su estructura tecnocrática y por los cuerpos burocráticos que lo asisten, panorama que toma distancia de la formulación de política pública con sentido territorial y local por cuanto en ésta dominan factores públicos en su diseño y no exclusivamente recursos públicos procedentes de la tradición burocrática del gobierno institucional en Colombia.

Factor siete. Política gubernamental y comunicación pública para legitimar el modelo gubernamental. En Colombia el ciclo institucional de política de gobierno culmina con la publicidad de la política con sus contenidos, con la validación de los sistemas de indicadores y con la valoración social que se extiende a los ciudadanos por intermedio de canales de comunicación provistos por el gobierno institucional nacional, departamental y municipal; en consecuencia, la política de gobierno se transmite a los ciudadanos mediante programas gubernamentales que confirman la importancia del ciclo institucional de políticas, para lograrlo se disponen redes y canales institucionales que mediante el mecanismo del control social a la gestión pública garantiza en teoría institucional que los ciudadanos reciben cuentas de la inversión pública, de la gestión administrativa realizada por el gobierno institucional; en este esquema la política de gobierno se articula con la ciudadanía mediante tres mecanismos: la ciudadanía se incorpora a redes institucionales de control social para vigilar la gestión y la ejecución de los recursos públicos; el gobierno institucional activa políticas sociales de inversión pública en temas y sectores ciudadanos de alta sensibilidad con el fin de legitimar la presencia del Estado entre la ciudadanía, en este campo son frecuentes las alianzas de

políticas de gobierno y políticas del sector privado para sustituir la responsabilidad del Estado en sectores sociales por programas de mitigación parcial que consolidan el prestigio político del gobierno institucional; el gobierno institucional proporciona mecanismos de comunicación pública para que la ciudadanía exponga su versión social sobre el comportamiento público del gobierno institucional en el nivel nacional, departamental y municipal, para este efecto resultan de importancia las veedurías, los canales de televisión institucional, la cultura de la transparencia y la legalidad promovida por el sector público nacional, departamental y municipal.

MEDELLÍN Y EL CICLO BÁSICO DE POLÍTICA PÚBLICA COMO ENFOQUE RECURRENTE EN DIEZ CASOS DE INTERÉS

El ciclo institucional del sector público en Colombia expresado en políticas de gobierno y los ciclos de política pública con enfoque de derecho público en sentido local representan campos de interés para la investigación que desarrollamos considerando esta pregunta ¿Medellín constituye una entidad territorial de aplicación del ciclo institucional del sector público o campo de interés para implementabilidad de ciclos de política pública con sentido local?, para explorar en este cuestionamiento desarrollamos diez análisis de casos con el propósito de identificar aproximaciones y distancias de los ciclos indicados.

Los intereses de esta investigación están orientados a mostrar que en Medellín el ciclo básico de política pública es dominante en la mayoría de los casos analizados y complementariamente se registran enfoques mixtos de política pública en algunos casos, lo que permite indicar que en Medellín el ascenso a lo público en materia de políticas públicas se concreta por intermedio de la estructura institucional municipal e igualmente indicar que la influencia de la planeación institucional es notable sobre los procesos políticos y sociales que la ciudadanía ha emprendido en materia de la participación en temas territoriales que impliquen la acción de la organización social, en efecto, que el ciclo básico de política pública resulte el enfoque recurrente en Medellín

es indicativo de la influencia del ciclo planificador que en Medellín procede de la estructura gubernamental municipal y complementariamente es pertinente indicar que las etapas del diseño, la gestión y la evaluación alcanzan mayor desarrollo y profundización en Medellín, lo que explica que la estructura del plan de desarrollo: Medellín es solidaria y competitiva y las metodologías gubernamentales de inversión pública para el desarrollo institucional son factores comunes en Medellín, panorama que justifica la importancia del enfoque de política pública relacionado con ciclo básico e igualmente en este panorama se justifica que en Medellín exista campo restringido para la aplicación de enfoques de política pública adicionales y campo restringido para la concreción de agendas públicas con enfoque organizativo; en síntesis, el enfoque de política pública de ciclo básico es dominante en Medellín, indicando que en las etapas de diseño, gestión, implementabilidad y evaluación se legitiman las metodologías gubernamentales que exponen la pertinencia del plan de desarrollo municipal como estrategia fundante de la cohesión social de Medellín, situación que se explica y se sustenta en los diez casos que analizamos en esta investigación, el enfoque de ciclo básico de política pública se ocupa de mostrar la importancia de las etapas que abren y cierran las opciones de accesibilidad de los actores sociales a la política que para el caso de Medellín está determinada por el gobierno municipal y su plan de desarrollo, es pertinente indicar que sólo excepcionalmente se registran en Medellín dos casos de enfoque mixto de política pública (ciclo básico y enfoque organizativo), lo que explica que en Medellín las organizaciones sociales registran mínima intencionalidad de construcción de políticas públicas con enfoque organizativo y consecuentemente enseñan mínima capacidad de gobierno público para construir agendas públicas con dirección a la toma de decisiones con orientación al territorio, a los actores locales y a los sectores con intereses de Medellín.

El primer caso analizado en esta investigación está relacionado con la política pública que el actual gobierno municipal de Medellín estableció sobre el tema de transparencia administrativa, median-

te el acuerdo municipal número 65 de 2008 por el cual se adopta la política pública de transparencia administrativa y probidad en el municipio de Medellín, los análisis sobre esta política realizados en el marco de esta investigación indican que ésta fue diseñada por técnicos orientados a generar reglas de comportamiento administrativo que transversalmente comprometen la totalidad de las secretarías de la Alcaldía de Medellín, en el ánimo de promover la cultura de el buen gobierno y el mejor manejo de los recursos públicos, con el objetivo de conciliar los propósitos del Alcalde de Medellín con los objetivos de la vicepresidencia de la República en materia del manejo de los recursos públicos mediante la estrategia de la auditoría permanente por parte de ciudadanos que activen programas gubernamentales sobre este tema, adicionalmente esta política indica la relación del Consejo de Medellín con la transparencia administrativa como criterio de aplicación de los fines del Estado a la administración pública municipal; en el marco de esta característica es pertinente indicar que se consolida el enfoque de política pública relacionado con el ciclo básico y fundamentalmente se consolidan las etapas de diseño y gestión, lo que indica que las etapas restantes de implementabilidad y evaluación no se han materializado por cuanto la Alcaldía de Medellín ha enfocado los recursos técnicos, profesionales y financieros a las etapas indicadas y por tanto el ciclo básico no se ha consolidado, debemos indicar adicionalmente que este enfoque de Política pública asume que la promulgación de un acuerdo municipal es condición suficiente para la existencia de la política pública, sin embargo los análisis permitieron observar que en la Alcaldía de Medellín se empleó un enfoque clásico de política pública y complementariamente no se concretó en la totalidad de sus etapas situación que confirma la mínima cultura que sobre este tema existe en Medellín por la vía institucional; debemos agregar que los análisis sobre la política pública de transparencia y probidad administrativa para el municipio de Medellín, concreta los aspectos constitucionales del derecho público considerando que la política pública para su implementabilidad depende de tramitas previas de

corte legal e igualmente aplica componentes del derecho administrativo en lo relacionado con las restricciones institucionales que la administración pública debe considerar durante su desarrollo en el ámbito municipal, un aspecto adicional que debemos considerar sobre los análisis de esta política está orientado a mostrar que en Medellín y fundamentalmente desde la administración pública municipal se concreta la relación del derecho público con la política pública con enfoque de ciclo básico, lo que explica que la estructura del primero interviene en la etapa de diseño, justifica las etapas de gestión e implementabilidad y sustenta la etapa de evaluación por intermedio de recursos jurídicos que demuestran la obligatoriedad de articular el sector público nacional y el sector público municipal por intermedio del derecho público colombiano que tiene carácter universal.

El segundo caso analizado en esta investigación está relacionado con la estructuración de políticas gubernamentales que desde el sector público del nivel central establecen comunicación institucional con el sector público municipal de Medellín, para este efecto realizamos entrevista con el doctor Alonso Villa Arcila director nacional del Observatorio de Gestión y Políticas Públicas para el Desarrollo con sede en La Escuela Superior de Administración Pública en Bogotá, el propósito de analizar este caso está relacionado con mostrar que en Colombia el ciclo gubernamental de la política está estructurado en tres factores: El primero indica que las políticas gubernamentales deben materializar los fines del régimen político, del régimen fiscal y del régimen municipal, para garantizar que la unidad administrativa y fiscal del Estado tenga despliegue en el Estado territorial y en el Estado municipal; el segundo factor está relacionado con la construcción y aplicación de documentos CONPES que cumplen la función institucional de referenciar los temas estratégicos que en el Estado colombiano obligan el diseño e implementación de políticas sobre la base de recursos públicos aplicados al desarrollo, en efecto los documentos CONPES representan puntos de partida de políticas públicas en Colombia con enfoque de ciclo institucional y ciclo básico, es decir,

políticas gubernamentales que se transforman en política pública por los recursos que promueven y por la mediación estatal que engranan en el ámbito territorial del país; el tercer factor está relacionado con los veinte sectores que estructuran el ciclo gubernamental de la política, considerando que en Colombia el sector público está estructurado a partir de trece Ministerios y siete Departamentos Administrativos que representan para el sistema presidencial las metodologías institucionales de regulación del comportamiento institucional de las entidades territoriales, de los departamentos y de los municipios colombianos; para efectos de esta investigación es fundamental indicar que el análisis de este caso proporciona los elementos para indicar que el municipio de Medellín aplica parcialmente el enfoque de política pública de ciclo básico por cuanto registra restricciones institucionales procedentes del nivel central que en todos los casos limitan las opciones para que el municipio de Medellín y sus actores incursionen en enfoques adicionales de política pública, en efecto observamos que la influencia del sector público nacional en el sector público municipal de Medellín es relevante por intermedio de políticas gubernamentales que en buena medida ponen los temas en la agenda de gobierno municipal, en este marco observamos igualmente que el ciclo de política gubernamental en Colombia, con impacto en el nivel municipal de Medellín, concreta la estructura interna del derecho público colombiano, confirmando que la jerarquía constitucional es determinante para que el derecho administrativo materialice su estructura en el nivel municipal y articularse en el municipio de Medellín por intermedio de políticas gubernamentales; el análisis de este caso facilitó igualmente estructurar los contenidos del capítulo uno de esta investigación y se anexa un cubo que grafica el funcionamiento y el proceso de estructuración del ciclo de política gubernamental en Colombia y que tiene impacto en el municipio de Medellín.

El tercer caso que analizamos en la investigación está relacionado con el papel que cumplen los vocales de control en servicios públicos en Medellín y en particular la pertinencia de su participación en la

junta directiva de las Empresas Públicas de Medellín, para identificar y caracterizar los aspectos fundamentales de este caso realizamos entrevista con el Vocal de Control de servicios públicos de Medellín Alberto Arroyave Lema, quien destacó aspectos estratégicos sobre el papel de los servicios públicos en Medellín y sobre el carácter social que cumplen los ciudadanos en este tema, encontramos que sobre servicios públicos en Medellín se destacan estos aspectos: Las empresas públicas de Medellín disponen herramientas y metodologías de control social con el criterio de validar las decisiones sobre el tema de los servicios públicos lo que indica que la ciudadanía no tiene incidencia efectiva en diseño e implementación de programas, igualmente encontramos que en Medellín no existe una política pública en materia de servicios públicos por cuanto la totalidad de las etapas del ciclo de política pública están concentradas en los cuerpos técnicos y administrativos de EPM, lo que explica que en Medellín las políticas gubernamentales se asuman como sinónimo de política pública, debemos destacar en este factor de análisis que las etapas del ciclo básico de la política pública profundizan el carácter técnico de los funcionarios públicos que las estructuran y correlativamente se explica que la ciudadanía sólo cuenta con metodologías de control social para legitimar el ciclo indicado; complementariamente identificamos que en el campo de los servicios públicos en Medellín no se concretan organizaciones sociales que activen mecanismos de intervención en el ciclo básico de la política pública, por cuanto el tema de los servicios públicos en Medellín es de baja accesibilidad para la ciudadanía, considerando su carácter técnico, lo que genera tímida participación de los actores sociales en los campos de interés de los servicios públicos en Medellín. El análisis de este caso permitió a la investigación tres construcciones teóricas de interés: Indicar que en Medellín no existe una política pública de servicios públicos por cuanto los temas de tarifas, regulaciones y controles dependen totalmente de los dispositivos jurídicos propiciados por las leyes 142 y 143 de 1994 en las que la energía, el gas, el agua potable y las telecomunicaciones son del interés de las políticas

gubernamentales y no del enfoque organizativo de política pública; exponer que en Medellín en el campo de los servicios públicos no existen organizaciones sociales locales que puedan propiciar enfoques alternativos de política pública que permitan tratamientos recientes sobre el tema inclinados a actores sociales de origen local y territorial; indicar que en Medellín en el campo de los servicios públicos opera efectivamente el ciclo básico de política pública con asiento en los cuerpos técnicos y administrativos de las Empresas Públicas que acusan restricciones en la etapa de implementación, por cuanto éstas carecen de autonomía para rectificar esquemas tarifarios, por tanto en el campo de los servicios públicos domiciliarios en Medellín se registran condiciones institucionales para justificar el enfoque de ciclo básico de política pública sin opciones de intervención del enfoque organizativo de política pública.

El cuarto caso analizado en esta investigación está relacionado con el papel que tiene la superintendencia de servicios públicos domiciliarios en Medellín en la promoción de factores de interés social relacionados con la política pública, debemos indicar que esta entidad relaciona la política pública con enfoque de ciclo básico y fundamentalmente en la etapa de evaluación; en efecto, esta superintendencia promueve en Medellín el control social de los ciudadanos sobre aspectos de prestación, regulaciones e impacto de tarifas, indicando que esta actividad en Medellín está orientada por los estratos cuatro y cinco lo que hace que el control social sobre el tema y una eventual política pública de servicios públicos en Medellín resulte una iniciativa exótica por cuanto las leyes 142 y 143 de 1994 indican que la ciudadanía deberá ejercer sólo control social sobre los servicios públicos en calidad de usuarios únicamente, lo que resta oportunidad para que la ciudadanía transite de la condición del control hacia la condición de actor local de política pública, complementariamente debemos indicar que en materia de servicios públicos en Medellín se profundizan los aspectos de los derechos sobre el tema, se establecen programas gubernamentales para que los ciudadanos participen en la divulgación de los servi-

cios públicos y se formalizan las auditorías ciudadanas por intermedio de veedurías sin mayor impacto, factores que indican la comprensión de los servicios públicos con criterio constitucional únicamente, lo que explica que en este marco se consolida el enfoque de política pública de ciclo básico en su etapa de evaluación, la aplicación del ciclo indicado es imperfecta, considerando que las etapas de diseño, de gestión y de implementabilidad están reservadas al Estado y al sector público del nivel central y sólo la etapa de evaluación en el nivel territorial se orienta a la ciudadanía que mediante el control social discute la pertinencia de programas y estadísticas que sobre servicios públicos se registran en Medellín; complementariamente debemos indicar que el caso de los servicios públicos en Medellín demuestra la articulación del sector público con impacto en el nivel municipal, demuestra la materialización del derecho público en el nivel municipal, por cuanto las leyes 142 y 143 de 1994 se superponen a las lógicas territoriales y locales de Medellín, lo que explica que éstas restan opción de aplicabilidad a enfoques de política pública distintos al de ciclo básico que para Medellín y en el caso se aplica imperfectamente, en síntesis en el caso de los servicios públicos en Medellín el derecho público y la política pública establecen estrechos vínculos e indican que el primero se superpone a la segunda, considerando que la estructura interna del derecho público incide en la totalidad del ciclo de la política, incluso en la etapa del ciclo relacionada con la evaluación en la que el derecho público proporciona los mecanismos del control social sin mayores contribuciones de la ciudadanía al ciclo de la política pública.

El quinto caso analizado en esta investigación es la planeación local del presupuesto participativo en Medellín a partir del imperativo que indica que el presupuesto participativo en Medellín ha dispuesto recursos públicos y no ha entregado capacidad de decisión política a los ciudadanos y organizaciones concurrentes al presupuesto participativo en la ciudad, en efecto, para esta investigación es estratégico indicar que la planeación local del presupuesto participativo en Medellín es la expresión mixta de los ciclos indicados, considerando que consolida la

arquitectura institucional del sector público municipal y consecuentemente el presupuesto participativo activa programas de gobierno institucional que concretan la democracia formal y sus reglas internas, complementariamente en el marco de este caso observamos la disposición territorial y participativa de actores ciudadanos, lo que permite identificar mínimas expresiones de ciclos de política pública en los que se identifican opciones territoriales y sectoriales relacionadas con aplicación de presupuestos públicos y planeación local como factores básicos de política pública; en consecuencia, la planeación del presupuesto participativo en Medellín registra profundización del ciclo institucional del sector público con énfasis municipal y simultáneamente propicia condiciones básicas de ciclos de política pública relativas al interés local por el territorio, por el poder local y por la planeación alternativa de la esfera pública.

La planeación local del presupuesto participativo en Medellín se complementa con la rendición pública de cuentas con enfoque de contabilidad social en Medellín, en la que esta investigación encuentra un factor de instrumentalización de la ciudadanía y la participación, lo que se traduce en el fortalecimiento del gobierno institucional y correlativamente en la oportunidad de opciones políticas para el ascenso de los ciclos de política pública en Medellín, en la ciudad la rendición pública de cuentas está enfocada a la consolidación del prestigio político y administrativo del gobernante y solidariamente de las acciones políticas que lo envuelven con el objetivo de elevar a condición de transparencia administrativa la totalidad de los procedimientos y programas que engrana el sector público municipal: los sistemas de indicadores, las estadísticas de la inversión pública, los datos de cobertura en salud y educación pública representan metodologías de rendición pública de cuentas que estimulan la publicidad del gobernante municipal y estimulan las opciones para que la contabilidad social en la ciudad resulte de la activación de ciclos de política pública.

La planeación local del presupuesto participativo está relacionada con el despliegue territorial y ju-

risdiccional de la agenda de gobierno de Medellín expresada en el plan de desarrollo, éste aplica el derecho público clásicamente mediante dos mecanismos: se desarrollan los imperativos de la Ley 152 de 1994 y, se activan programas gubernamentales asistidos por la planeación institucional, circunstancias que profundizan el sector público municipal, su ciclo institucional y su estructura burocrática que concibe la ciudadanía como objeto asistencial de la inversión pública y del desarrollo institucional y territorial; el plan de desarrollo de Medellín representa la síntesis del sector público, materializa políticas gubernamentales timoneadas por el gobernante municipal y prescribe la participación ciudadana a juegos de intercambio político en los que los contenidos de la agenda de gobierno dependen de la coincidencia de cosmovisiones del gobernante y los ciudadanos sobre temas predeterminados de la ciudad, en consecuencia las agendas públicas en Medellín carecen de escenarios y escenas territoriales y políticas para su consolidación en el marco de políticas públicas del nivel local, considerando que la superposición de la agenda de gobierno sobre agendas ciudadanas y territoriales de las organizaciones sociales debilita la posibilidad del ascenso de agendas públicas a la esfera pública de la ciudad por cuanto los consensos sobre temas y decisiones cruciales son consensos restringidos y focalizados hacia la figura del gobernante y su agenda.

El sexto caso analizado en esta investigación está relacionado con la política pública de juventud del Departamento de Antioquia que representó nuestro interés, considerando que en su proceso de construcción y de implementación compromete tres escenarios de orden institucional relacionados con el Comité Departamental de Juventud que se constituyó en la unidad de diseño de esta política pública con enfoque de ciclo institucional, con el objetivo de constituir mecanismos de articulación de los programas gubernamentales del nivel regional con la población joven de los 125 municipios de Antioquia, con la Asamblea Departamental de Antioquia que representó el campo de validación de la política departamental de juventud por cuanto mediante ordenanza ha incorporado en la instituciona-

lidad regional el tema de la política pública como un factor sustantivo de carácter público para modificar el lenguaje institucional y la destinación de recursos públicos sobre un tema estratégico en Colombia a partir de 1991; la estrategia de articular la política pública de juventud de Antioquia con el documento CONPES sobre juventud del nivel nacional es un escenario estratégico que permite explorar en una franja poblacional de interés para el departamento de Antioquia y para Medellín, por cuanto se advierte que un actor específico de la esfera pública entra en el juego de las decisiones políticas que son objeto de política pública. En este marco la investigación identificó importancia en la política pública de juventud considerando los escenarios indicados, complementados por estas características: la política pública de juventud de Antioquia está enfocada a un actor social específico que explica la importancia de los sectores con intereses que intervienen en política pública; igualmente esta política concede valor al territorio por cuanto en él se concretan franjas e intereses poblacionales que explican la importancia de sectorializar los actores de la política pública que pueden proceder de diversas orientaciones e iniciar el ciclo de política pública para confirmar que la diversidad cultural y territorial deberá ser proporcional a la diversidad de políticas públicas; complementariamente la política pública de juventud expone la importancia del municipio como ámbito estratégico de política pública, por cuanto las autonomías y los recursos alcanzan impacto en esta entidad territorial. El interés de la investigación por este caso de política pública de juventud en Antioquia se complementó con la incursión de esta franja poblacional en agendas públicas, por lo menos en un nivel básico de agendas ciudadanas que complementan la agenda de gobierno departamental y consecuentemente la agenda de gobierno del municipio de Medellín por cuenta de las alianzas que ambas entidades territoriales han realizado en materia de juventud, igualmente esta experiencia de juventud ha comprometido los intereses de esta investigación por cuanto la participación ciudadana toma especialización en el campo de juventud y alcanza importancia territorial, considerando que una

franja poblacional participa en campos especializados de la institucionalidad regional y municipal y por tanto allí se configura una estrategia de política pública que puede acertar en construir la totalidad de las etapas del ciclo de la política.

La política pública de juventud permitió a la investigación observar que el papel dinámico de los actores en el ciclo de la política pública es determinante, por cuanto en cada etapa del ciclo los actores deberán conciliar intereses y precisar metodologías especializadas para cotejar los intereses que deberán traducirse en política pública y agenda pública, el papel de los actores de la política consiste en influir en las etapas del ciclo de la política y en estructurar agendas que garanticen la concreción efectiva de los sistemas de decisión naturales a la política pública, igualmente esta política comprometió los intereses de esta investigación, por cuanto en su proceso se observan los mecanismos institucionales y territoriales apropiados para el funcionamiento efectivo del derecho público, considerando que en esta política se registraron recursos jurídicos, financieros y territoriales apropiados para definir la pertinencia de la estructura constitucional y administrativa que respaldó la política pública de juventud y que le permitió concretarse en los 125 municipios antioqueños a partir de la materialización de las etapas de la política pública.

El séptimo caso de interés para esta investigación se relacionó con los vínculos de las organizaciones sociales del municipio de Caldas con los servicios públicos y en particular con los que se operacionan en las veredas, con el objetivo de constatar si esta población tiene información sobre políticas públicas, si ha intervenido en su ciclo y si ha logrado evaluar impactos procedentes de alguna de ellas; el objetivo adicional consistió en evaluar la cobertura y el impacto de una política pública en el orden territorial de la vereda, considerando que en el área metropolitana y en el municipio de Medellín existen veredas y corregimientos en los que es importante consultar por la cosmovisión que sus ciudadanos tienen sobre política pública, para lograrlo exploramos en estas características: en los corregimientos

del área metropolitana de Medellín el enfoque de política pública de ciclo básico sólo adquiere importancia en el orden urbano, considerando que los actores sociales corregimentales sólo activan los fines y la metodología de la política, en este sentido debemos indicar que el ciclo de política pública descubre actores sociales y territoriales procedentes de corregimientos en los que pueden estructurarse ciclos de política; igualmente los servicios públicos no responden a políticas públicas que faciliten concertación de actores institucionales y territoriales; las organizaciones sociales establecen informalmente el ciclo de la política pública completamente, los servicios públicos veredales configuran nuevas institucionalidades locales como contexto de políticas públicas con enfoque organizativo, el derecho público en este caso deberá actualizarse considerando factores territoriales, locales y organizativos que ponen en disputa la cosmovisión urbana y rural de la política pública y del derecho público.

El octavo caso de interés analítico para esta investigación está relacionado con la alianza público-privada "Medellín, cómo vamos", esta alianza resulta de interés para esta investigación, considerando que se constituye en un dispositivo de verificación y legitimación de acciones gubernamentales emprendidas por la Alcaldía de Medellín en el eje fundante de la institucionalidad municipal definido por el plan de desarrollo: Medellín es solidaria y competitiva; en efecto, durante el análisis de este caso observamos cinco características estratégicas que permiten afirmar que los análisis y las verificaciones realizadas por "Medellín, cómo vamos" pueden constituirse en la plataforma ideal para lograr que en Medellín se concreten totalmente las etapas del enfoque de política pública de ciclo básico, considerando que en el marco de "Medellín, cómo vamos" se visualizan las orientaciones, las estadísticas, los análisis y los actores apropiados para que Medellín incurriera efectivamente en el enfoque de política pública indicado, la primera característica que observamos en "Medellín, cómo vamos" está relacionada con la política de gobierno y la política pública en Medellín, esta alianza afirma que son sinónimo, por cuanto la política gubernamental procede del Alcalde y

promueve recursos públicos en su desarrollo; la segunda característica que observamos en esta alianza público-privada está relacionada con la confianza generada por el plan de desarrollo de Medellín hacia los ciudadanos, indicando que la estructura de "Medellín es solidaria y competitiva" es condición suficiente de política pública en todos los frentes del desarrollo municipal de Medellín: inversión, gestión, participación, internacionalización, veedurías, servicio público, calidad de vida, la tercera característica que observamos en "Medellín, cómo vamos" está relacionada con la oportunidad de la ciudadanía para intervenir en el diseño y evaluación de los programas gubernamentales y del plan de desarrollo, en efecto, esta alianza público-privada asume que en Medellín los actores ciudadanos tienen la opción institucional de transformarse en organizaciones sociales para participar en la esfera pública de la ciudad, considerando que el plan de desarrollo proporciona las condiciones sociales y territoriales apropiadas para intervenir en el diseño y evaluación del plan; la cuarta característica de esa alianza está relacionada con la "calidad de vida", categoría que se convierte en el efecto natural de una política pública y en el principal tema de interés de "Medellín, cómo vamos", en efecto, para esta alianza la calidad de vida es producto de la integralidad de los factores territoriales, gubernamentales y sociales de Medellín, aspectos que se constituyen en componente de política pública con enfoque de ciclo básico; la quinta característica que observamos en "Medellín, cómo vamos" está relacionada con la importancia que esta alianza le otorga a la agenda de gobierno que existe en Medellín, por cuanto es condición previa para la construcción de agendas públicas en Medellín, en efecto, para esta alianza público-privada es fundamental que la calidad de vida y la implementación de políticas gubernamentales con criterio participativo y de alta cobertura en Medellín procedan de la agenda de gobierno del Alcalde, considerando que en este esquema los actores fundamentales de la ciudad (gremios, organizaciones sociales, universidades, juntas de acción comunal, mujeres, juntas administradoras locales, medios) tienen condiciones favorables de intervenir

ción sobre temas estratégicos de ciudad. En este marco observamos que "Medellín, cómo vamos" representa una estrategia fundamental para que en Medellín se concrete el enfoque de política pública de ciclo básico, considerando que esta alianza público-privada concede igual importancia a todas las etapas del ciclo, esto es, relaciona el diseño con la estructura del plan de desarrollo: Medellín es solidaria y competitiva, articula la gestión con la capacidad administrativa que los funcionarios públicos de Medellín tienen para desatar inversión pública en territorios y actores específicos de la ciudad, relaciona la implementabilidad con procesos de planeación y participación conjuntos que explican la interactividad de diversos actores en esta etapa, otorga credibilidad a los actores ciudadanos y gubernamentales que realizan la evaluación de la política pública que en Medellín se relacionan con sistemas de indicadores de evaluación e impacto y veedurías ciudadanas que comparten este objetivo.

Debemos agregar que en Medellín la alianza público-privada "Medellín, cómo vamos" sin dudas proporciona nuevas expectativas y nuevos campos de interés para el derecho público colombiano con perspectiva territorial y municipal, considerando que en el marco de esta alianza se observan nuevas calidades del derecho administrativo, en cuanto a las metodologías del sector público para interactuar con los ciudadanos, en cuanto al papel de la planeación institucional para propiciar la inversión pública municipal y en cuanto al papel del derecho público para promover nuevas modalidades de derechos que indiquen la importancia de la sociedad local en la promoción de nuevos temas de la esfera pública: agua potable, calidad de vida, transparencia administrativa, políticas públicas locales.

El noveno caso analizado en el marco de esta investigación está relacionado con las agendas públicas desde la perspectiva académica, mediante entrevista realizada al doctor Jorge Iván Bonilla, profesor de la Universidad Eafit y Máster en Periodismo para el que la política pública en Medellín es una disposición que depende totalmente de la capacidad administrativa del Alcalde, asumimos que este

es un caso estratégico de análisis, considerando que para el profesor Bonilla los fenómenos sociales de Medellín dependen en su tratamiento de las disposiciones que el plan de desarrollo de la ciudad contiene para garantizar que la estabilidad interna de Medellín se obtenga por medio de reglas institucionales de seguridad y estabilidad social; igualmente observamos en este caso que las agendas representan registros que el Alcalde y los gremios establecen para generar controles adicionales sobre los entornos y los dintornos de la ciudad, la agenda se comprende como el conjunto de temas que circulan en Medellín procedentes de la intencionalidad política y administrativa del Alcalde y los gremios con el objetivo de establecer comunicación pública con los ciudadanos sobre los temas que resultan de mayor importancia a partir de su incursión en la esfera pública de la ciudad, igualmente en la agenda se inscriben los temas de interés de los actores ciudadanos que activan políticas gubernamentales, en este caso debemos indicar que la agenda pública es realmente una agenda de gobierno que tiende a confirmar la pertinencia de la toma de decisiones que el Alcalde ejerce sobre la totalidad de los temas en Medellín; adicionalmente es importante indicar que la agenda de gobierno profundiza el enfoque de política pública del ciclo básico en Medellín, considerando que agenda y ciclo dependen del Alcalde y del plan de desarrollo, lo que permite afirmar que en la ciudad no se implementa una agenda pública estricta e igualmente no podemos afirmar que en Medellín se establecen condiciones favorables para aplicar enfoques mixtos y alternativos de política, por cuanto los temas estratégicos de internacionalización, inversión, seguridad, movilidad están inscritos en la agenda municipal gubernamental y dependen de la política pública gubernamental con enfoque de ciclo básico.

En el marco de este caso observamos que las políticas gubernamentales y las agendas de gobierno en Medellín representan la extensión territorial e institucional del plan de desarrollo, igualmente observamos que los temas estratégicos de internacionalización, inversión y desarrollo en Medellín dependen de la capacidad gubernamental del alcalde,

confirmada en el enfoque de ciclo básico de política pública en el que el alcalde y su equipo tienen la responsabilidad del comportamiento de las etapas del ciclo de política pública, este panorama municipal explica que en Medellín el derecho público se incline fundamentalmente a componentes administrativos que justifican la importancia de la administración pública municipal como el mecanismo ideal de mediación y regulación entre la ciudadanía y la institucionalidad municipal, adicionalmente observamos que la importancia del derecho público en Medellín radica en su poder de influencia en el desarrollo de ciclo básico de política pública, por cuanto en cada etapa del ciclo se justifican imperativos jurídicos que sustentan el valor institucional de tomar decisiones administrativas con impacto en la esfera pública de Medellín que permite multiplicar los vínculos de acción entre la ciudadanía y las garantías constitucionales para actuar sobre temas estratégicos de la ciudad. Decidimos establecer este como un caso para el análisis de esta investigación por cuanto es importante observar las interpretaciones y los lenguajes que desarrolla la Universidad en Medellín para establecer comunicación con la política pública, igualmente analizamos este caso para identificar la capacidad de incidencia de la Universidad en Medellín en temas relevantes que impliquen toma de decisiones, asesoría y consultoría propiciada por la Universidad para los alcaldes y sus asesores, en este aspecto encontramos que la Universidad alcanza importantes niveles de reflexión sobre agenda y política, sin embargo no logra incidir en los temas estratégicos del gobierno municipal de Medellín.

El décimo caso seleccionado por esta investigación para establecer análisis está relacionado con la comuna quince de Medellín y las dinámicas ambientales y vecinales que estructuran política pública; en efecto, este es el único caso que desborda el enfoque de política pública del ciclo básico y pone en el juego social de Medellín un enfoque mixto de política pública incluyente de factores del enfoque organizativo de política pública, para comprenderlo es pertinente explorar en cinco características de esta experiencia ambiental de la comuna quince de Me-

dellín con el propósito de indicar que la capacidad organizativa de las organizaciones sociales se traduce en capacidad de diseño e implementabilidad de política pública, en razón de la concertación de actores territoriales y en razón de la toma de decisiones conjuntamente. La primera característica de esta experiencia de política pública en la comuna quince de Medellín consiste en diferenciar la democracia participativa, de la democracia deliberativa y la democracia decisional; en efecto, en los barrios de esta comuna los ciudadanos y los empresarios establecen vínculos para deliberar y tomar decisiones sobre el tema ambiental, considerando su impacto en la calidad de vida de los vecinos, en esta característica se concreta la etapa de diseño de la política pública, confirmando que el enfoque de ciclo básico es prioridad para los vecinos de esta comuna; la segunda característica de esta experiencia de política pública con enfoque mixto, está relacionada con la puesta en escena de diversos actores de la política que tienen origen territorial, en este caso observamos que las mesas barriales ambientales se constituyen en punto de confluencia de todos los actores comprometidos con la protección y estabilidad del medio ambiente en los barrios y comunidades de la comuna quince, en este esquema observamos la doble función de la política pública, de un lado se concreta el ciclo básico de la política pública propiciado por la Alcaldía de Medellín y de otro lado el reconocimiento de diversos actores de la política pública que se transforman en empresarios sociales de política pública (Roth, 2006), por cuanto sustentan la importancia de lo ambiental en la comuna quince como factor de desarrollo local, propiciado por actores de diverso origen que coinciden metodológica y pragmáticamente en la incidencia de toma de decisiones que incluyan los actores y los temas de esta comuna; la tercera característica vinculante de política pública con enfoque mixto en la comuna quince y en el tema ambiental, está relacionada con la iniciación y consolidación de agendas públicas ambientales de origen barrial y comunal que indican la capacidad de acción política de esta comuna, por cuanto aplica la regla fundamental de la política pública según la cual ésta existe en

virtud de la activación de la agenda pública; en efecto, la definición de agenda pública está relacionada con la sumatoria de agenda de gobierno, agendas ciudadanas y agendas sectoriales, observemos el proceso de la agenda en esta comuna, las organizaciones sociales, barriales y vecinales de la comuna establecen temas comunes de estabilidad y protección del ambiente con empresarios y gremios que tienen presencia en la comuna (allí se constituyen agendas ciudadanas), luego los actores y organizaciones sociales identifican y discuten los temas críticos y progresistas que concurren en la comuna para inscribirlos como prioridades en las agendas sectoriales que luego se constituyen en factores para la toma de decisiones, posteriormente los temas y las prioridades se comunican con los funcionarios públicos desplazados por la alcaldía de Medellín hacia la comuna y sus barrios, en este caso se produce el empalme de las agendas ciudadanas, las agendas sectoriales con la agenda de gobierno municipal, una vez se inicia el proceso de toma de decisiones con recursos técnicos y financieros comprometidos con las acciones públicas vecinales, se estructura y se visibiliza la agenda pública que para el caso es agenda pública ambiental de la comuna quince de Medellín.

La cuarta característica del enfoque mixto de política pública que se concreta en la comuna quince de Medellín en el campo ambiental, está relacionada con la publicidad de la política pública, considerando que en esta comuna existen periódicos, revistas y boletines, foros ambientales y foros de responsabilidad social empresarial en los que se divulgan avances, prioridades y desafíos que sobre el tema ambiental son de interés para la comuna quince, para la zona a la que pertenece y para el municipio de Medellín, es importante indicar que esta experiencia de política pública ambiental ha ocupado el interés de los municipios del Área Metropolitana en los que se ha divulgado ampliamente, cumpliendo con la etapa del ciclo de política pública relacionada con la implementabilidad, igualmente debemos indicar que la divulgación en medios de la política pública sobre el medio ambiente y de origen vecinal expone la importancia de las nuevas lógicas vecina-

les en la construcción de la política pública (Ziccardi 2008), para esta investigadora los factores de poder local originados en tramas territoriales y vecinales son fundamentales para justificar el gobierno que subyace a las políticas públicas, situación que coincide con las dinámicas de la comuna quince de Medellín en materia de medio ambiente y política pública.

La quinta característica del enfoque mixto de política pública en la comuna quince de Medellín, está relacionada con el proceso de engranaje social de la política con la institucionalidad municipal de Medellín; en efecto, los actores de política pública de esta comuna se han ocupado de verificar que la totalidad de las iniciativas barriales y vecinales sobre medio ambiente se incorporen en las dinámicas gubernamentales de la alcaldía de Medellín y en los acuerdos municipales del Concejo de Medellín que recogen esta experiencia ambiental para exponerla como principio de inclusión territorial y ambiental para toda la ciudad de Medellín, en consecuencia, es pertinente indicar que las iniciativas ambientales de esta comuna se han incorporado en estrategias de gestión gubernamental de Medellín, considerando que los actores de esta comuna ejercen gobierno público o incidencia efectiva sobre la toma de decisiones que la alcaldía tiene en este campo, indicando con esto que la política pública mixta del ambiente incide en la toma de decisiones de la alcaldía y el Concejo Municipal de Medellín a partir del reconocimiento de agenda pública ambiental de origen local que explica la capacidad de acción pública de actores barriales y vecinales que desde la comuna quince de Medellín inciden en sus esferas públicas y en el planeamiento de nuevos temas y problemáticas relacionadas con el medio ambiente en Medellín y en el Área Metropolitana.

En el marco de estas características observamos que el enfoque mixto de política pública en la comuna quince de Medellín autoriza los siguientes análisis sobre el papel del derecho público con perspectiva local en Medellín, la capacidad de acción pública y de gobierno público ejercido por los actores y las organizaciones sociales de esta comuna autoriza

el reconocimiento de la convivencia de tipologías de democracias en esta comuna: Democracia participativa, democracia deliberativa, democracia decisonal, democracia territorial, en este caso el derecho público podrá reconocer como válidas las autonomías ciudadanas que se constituyen en los tipos de democracias indicados, igualmente es fundamental para el derecho público colombiano reconocer que en el marco de las políticas públicas con enfoque mixto, organizativo y local se configuran nuevas esferas públicas y públicos-organizativos que demandan derechos sociales y culturales mediante la metodología de consensos constitucionales y no exclusivamente por la garantía de su existencia jurídico-formal, panorama en el que "La participación activa y deliberativa de la sociedad, sus instituciones y demás formas de organización son fundamentales en la elaboración de la visión o referentes de futuro de los territorios y de la nación" (Espinosa, 2006, p.306); finalmente es importante indicar que ante el crecimiento de la cultura de las políticas públicas en Medellín será pertinente la actualización del derecho público colombiano en temas de agendas públicas, agentes de política pública, factores de poder local y reconocimiento de nuevos derechos territoriales en ámbitos locales y subregionales.

Estrategias y contextos de políticas públicas en Medellín

Los análisis de los casos realizados por esta investigación, la profundización en los modelos de Estado en Colombia y las interpretaciones sobre el impacto de la descentralización y el gobierno en ámbitos municipales en Colombia, representan escenarios estratégicos para presentar los hallazgos y propuestas que constituyen para esta investigación la plataforma de categorías que propician nuevas interpretaciones sobre la política pública, sus contenidos y actores en Medellín, para este efecto presentaremos los factores de interés que ponen en perspectiva esta investigación, su estructura y sus propósitos académicos y territoriales. El primer factor de interés que exponemos como hallazgo y como propuesta de esta investigación, está relacionado con la

confirmación que en Medellín el enfoque dominante de política pública corresponde al de ciclo básico, considerando la alta influencia de la institucionalidad municipal se asume que es normal que el enfoque de política pública concrete vínculos estrechos con la estructura estatal colombiana que en el nivel municipal produce referentes de política pública vinculados con ciclos administrativos que confirman la pertinencia de ciclos de política gubernamental que privilegian las etapas de diseño y evaluación, lo que explica que la dimensión administrativa es dominante, asistida por el plan de desarrollo de la ciudad; en consecuencia, en Medellín observamos que se registra un desbalance notable entre el enfoque de política pública con enfoque mixto y el enfoque recurrente de ciclo básico, adicionalmente observamos que la tradición planificadora de las entidades territoriales en Colombia autoriza el ciclo de política pública basado en etapas que exponen el control de la autoridad administrativa sobre la interacción de estas etapas con la sociedad y con el Estado, debemos indicar que en Medellín cada entidad y cada unidad de gestión administrativa tienden a justificar alguna etapa del ciclo de política, conservando un respeto notable por el alcalde y por el plan de desarrollo; la propuesta que deberá emprenderse en este caso, está relacionada con la exploración que en Medellín los actores deberán hacer en enfoques mixtos de política pública, con el objetivo de reconocer recientes campos y contextos de localización de intereses ciudadanos sobre situaciones objeto de política pública con enfoque mixto.

El segundo factor de interés que observamos en el marco de esta investigación, está relacionado con el desbalance que existe en Medellín entre agendas públicas y agenda de gobierno; en efecto, en el campo de política pública en Medellín observamos que se confirma el enfoque de ciclo básico e igualmente observamos que se consolida la agenda gubernamental, es decir, se materializan los fines del plan de desarrollo y de los programas que facilitan su aplicación en zonas y comunas de la ciudad, sin embargo, observamos que la agenda pública como integralidad de actores y factores comprometidos con la política pública no se registra efectivamen-

te en Medellín, para esta investigación es determinante comprender la agenda pública a partir de: “En su acepción más simple, la noción de “poner en agenda” o, para retomar la expresión anglosajona de *agenda-setting*, designa el estudio y la puesta en evidencia del conjunto de procesos que hacen que los hechos sociales adquieran el estatus de “problema público”” (Boussagnet, Jacquot, Ravinet, 2009, p. 60). Las agendas públicas se estructuran a partir de la sumatoria de agendas de gobierno, agendas ciudadanas y agendas sectoriales, lo que supone un equilibrio entre los propósitos del gobernante, las demandas ciudadanas y las capacidades cívicas y políticas de los actores territoriales, en este marco identificamos que en Medellín se rompe la línea de la agenda pública, por cuanto en la ciudad sólo operan los contenidos y los criterios de la agenda gubernamental y no interactúan pública y territorialmente las agendas ciudadanas y las agendas sectoriales. La propuesta que surge en este marco por cuenta de esta investigación consiste en constituir agendas públicas en Medellín, considerando sectores con intereses disueltos en los territorios en los que se evidencian liderazgos políticos de diversa connotación, por tanto, el incremento de actores de política pública en Medellín de origen territorial, deberá ser proporcional al número de agendas públicas que indiquen la armonía de las demandas y la toma de decisiones, las agendas públicas constituyen una estrategia de implementabilidad de política pública que en Medellín deberá incidir en la toma de decisiones sobre temas históricamente excluyentes como se evidenció en el acápite anterior vinculado con los análisis de casos en Medellín. El incremento de agendas públicas en Medellín facilitará tres escenarios estratégicos: Las agendas públicas ampliarán las opciones de aplicación de diversos enfoques de política pública y no sólo el de ciclo básico; las agendas públicas redireccionarán la toma de decisiones en Medellín sobre temas de interés público para ciudadanos y actores de política pública y las agendas públicas facilitarán a nuevos actores y nuevos temas intervenir en el juego social de las políticas públicas con carácter local y no convencional de Medellín.

El tercer factor de interés de esta investigación, está relacionado con la transición evidente que registra Medellín actualmente, relacionada con el salto de ciudad tradicional de planificación institucional hacia sectores con intereses que representan marco de enfoques de política pública con sentido mixto, hacia sectores con intereses que han diagramado territorialmente a Medellín sobre la base del reconocimiento de actores de diverso origen y con alta disponibilidad para establecer vínculos y transacciones, enfocados a exaltar intereses y situaciones con enfoque de política pública; en efecto, en Medellín se ha registrado la transición efectiva de la ciudad con centralidad institucional hacia políticas y tácticas decisionales de corte territorial que se estructuran en sectores con intereses territoriales que en todos los casos representan el interés técnico y público de las políticas públicas, en este caso la propuesta de esta investigación está enfocada a indicar que los actores de política pública deberán implementar diversos enfoques de éstas para responder equitativamente a los diversos intereses de los sectores territoriales que en Medellín sustituyeron la gran ciudad eje de la autoridad administrativa y de la institucionalidad municipal, en este esquema debemos afirmar que a mayor número de sectores con interés en Medellín mayores posibilidades de implementar enfoques de políticas públicas y correlativamente mayores opciones para la consolidación de la cultura de políticas públicas en Medellín.

El cuarto factor de interés propiciado por los análisis de los casos de esta investigación, está relacionado con los vínculos que deberán establecerse entre el derecho público y la política pública, considerando tres aspectos: el primer aspecto indica que las autonomías ciudadanas deberán representar el punto de contacto entre las garantías constitucionales y la capacidad de acción política de los ciudadanos en el campo específico de las políticas públicas que, en consecuencia, deberán registrar un componente normativo y un componente decisional; el segundo aspecto estará relacionado con la rectificación del papel del territorio en los procesos de políticas públicas, considerando que el territorio deberá relacionarse con ámbito de interacción

y decisión política para constituir una rectificación del uso del territorio en el marco del derecho público actualizado en este tema; el tercer factor que deberá propiciar la relación del derecho público y la política pública, está relacionado con la incidencia de las agendas públicas en este vínculo, por cuanto el derecho público deberá actualizarse en los temas, las metodologías y la toma de decisiones que se expresan en las diversas agendas públicas que en Medellín reflejarán las nuevas aristas de las esferas públicas locales que se estructuran en sectores locales con intereses.

El quinto factor de interés propiciado por los análisis de los casos realizados por esta investigación, indica que en Medellín las políticas públicas deberán explicarse y activarse territorialmente como gobierno de políticas, esto es, en Medellín las políticas públicas deberán combinar enfoques con el propósito de complementar las etapas de diseño y planificación con agendas para la toma de decisiones, considerando que en Medellín históricamente se registran desequilibrios entre planeación y acción pública, en este caso las políticas públicas se comprenderán como gobierno en acción, como capacidad de incidencia en la toma de decisiones de los temas estratégicos de Medellín, para lograr concretar estos aspectos es necesario que en Medellín se profundicen las condiciones del gobierno público, entendido como el conjunto de acciones públicas que combinadas inciden en las decisiones estratégicas de la política, del territorio y de lo público, en esta medida lograremos que el gobierno público en Medellín represente el eje de desempeño e impulso territorial de los enfoques de políticas públicas implementados, en este caso la relación de política pública y gobierno público en Medellín legitimará públicos-organizativos y actualizará los mecanismos

de relación del derecho público con enfoque de política pública organizativa y mixto, con las esferas públicas locales de Medellín.

En el marco de esta investigación se registran factores de interés que justifican hallazgos y propuestas, en cuanto a los hallazgos identificamos aspectos que indican que en Medellín existe mínima cultura de política pública y que la que opera en el ámbito institucional corresponde al enfoque de ciclo básico, es decir, el enfoque clásico que originó el tema hace cincuenta años y que en Medellín apenas se implementa; igualmente hallamos que en Medellín en el período de la investigación se ha propiciado la transición de ciudad aristocrática hacia sectores territoriales con intereses locales que propician condiciones para implementar enfoques mixtos de política pública; un hallazgo adicional por superar está relacionado con el exceso de planificación institucional que influencia el ciclo de la política pública. En cuanto a las propuestas debemos indicar que éstas se sintetizan en cuatro: Visibilizar y sistematizar las autonomías ciudadanas que en Medellín permitirán actualizar el derecho público con perspectiva local y territorial; multiplicar las opciones sociales, institucionales y territoriales para que a Medellín lleguen nuevos enfoques de políticas públicas que permitan a la diversidad de actores gobernar por políticas; estimular la multiplicación en número y en calidad de agendas públicas en Medellín, para facilitar el ascenso de nuevos actores territoriales a las esferas públicas y al ámbito de toma de decisiones con impacto en gobiernos efectivos y políticas públicas incluyentes; propiciar la articulación de los enfoques de política pública con los programas gubernamentales que en Medellín estimula la participación social y el control político, con el propósito de generar políticas públicas enfocadas a la gestión pública integral de nivel territorial en Medellín.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barrera, E. L., Rodríguez, H, J. y Bedoya, L. J. (2007). Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia. Bogotá. ESAP.

Boussaguet, L, JACQUOT, S, Y RAVINET, P. (2009). *Diccionario de Políticas Públicas: (P 60)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Cuervo, J. I. (2007). *Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental* (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En ensayos sobre políticas públicas. Cuervo, Salazar, Jolly, Torunier, Roth y Vélez (pp65-95). Bogotá: Universidad externado de Colombia.

Espinoza, J. O. (2006). *La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social del territorio de futuro. En región espacio y territorio en Colombia*. Jiménez, Reyes,(301-336). Bogotá: Universidad Nacional.

Guerrero, O. (1999). *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México. Porrúa.

Montaña, P. A.(2005). El concepto de servicio público en el derecho administrativo. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Pasquino, G. (1997). *Gobernabilidad y calidad de la democracia. En Buen Gobierno y política social*. Giner, S y S. Saraza (pp 35-47). España: Ariel.

Roth, D. A N. (2009) *Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas: ¿Dónde está América latina?* En políticas públicas en sistemas críticos. Zornoza, Arroyave, Rodríguez. (pp 303-315). Medellín: universidad nacional de Colombia sede Medellín.

Wiesner, D. E. (1994). *El origen sistémico de la eficiencia del sector público*. En Gobernabilidad y reforma del Estado. Cárdenas, y W. Zambrano (pp. 251-272).Santafé de Bogotá: Díké.