

# EL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MEDELLÍN\*

JUAN MAURICIO GARCÍA GARCÍA\*\*  
JUAN DAVID HERRERA JARAMILLO\*\*\*

## RESUMEN

La Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín fue formalizada mediante el Acuerdo 074 de 2017 tras un proceso que articuló a varios actores públicos y privados, entre los que se destacan la Alcaldía de Medellín, concretamente la Secretaría de Desarrollo Económico, y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Este artículo es un *análisis de política pública* cuyo enfoque principal es el de lógica secuencial o de etapas, pero con algunos matices críticos tomados de la gobernanza para dar cuenta de las relaciones, aunque asimétricas, entre actores públicos y privados. Se expone cómo en la política pública estudiada se pueden identificar, *grosso modo*, un enfoque *top-down* y las cinco etapas del ciclo, aunque no necesariamente de manera lineal y de forma plena, pues algunas etapas son simultáneas, como la construcción del problema público y la agendación, o aún muy incipientes, como la implementación y, mucho más, la evaluación.

## PALABRAS CLAVE

Desarrollo económico, Medellín, ciclo de políticas públicas, gobernanza.

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

García, J.M y Herrera J.D (2018). El ciclo de política pública en la política pública de desarrollo económico de Medellín. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 11-24.

- 
- \* Texto surgido del trabajo final de la asignatura *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* (2019-2), de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit.
  - \*\* Politólogo de la Universidad Eafit y estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la misma institución. Correo electrónico: garciagmauricio1@gmail.com.
  - \*\*\* Politólogo de la Universidad de Antioquia y estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit. Correo electrónico: jdherrerj@hotmail.com.

## INTRODUCCIÓN

El análisis de la Política Pública de Desarrollo Económico de la ciudad de Medellín, formalizada mediante el Acuerdo 074 de 2017, se hace en lógica retrospectiva con el enfoque secuencial o por etapas, aunque teniendo en cuenta algunas de las críticas que se le han formulado al enfoque. Dicho de otro modo, es un *análisis de* política pública, que, como señala Olaya (2017), va dirigido a una audiencia académica, tiene a la teoría como una “alta prioridad” y su finalidad es explicar el proceso de la política; a diferencia de un *análisis para*, que es pensado para “clientes por dentro y fuera del gobierno”, cuenta con “recomendaciones o lineamientos de política pública” sin centrarse en la teoría y su producto son los reportes profesionales (Olaya, 2017, p. 56).

Para este análisis cualitativo<sup>1</sup> se acudió a diversas fuentes relacionadas con la política pública: publicaciones de prensa y de actores clave como la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y la Alcaldía, las actas del de las sesiones en el Concejo, el propio Acuerdo 074 y los decretos municipales que reglamentan la política, a saber, Decreto 0765 del 2 de octubre de 2018, Decreto 0088 del 4 de febrero de 2019 y Decreto 0179 del 5 de marzo de 2019. También se contó con dos textos académicos sobre la política objeto del análisis: un artículo para optar por el grado de magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit de dos estudiantes graduados en 2018 (Yepes y Macías, 2018), entre ellos un concejal que participó en la construcción de la política, y un trabajo final de una cohorte anterior de la materia *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* de la misma maestría, proporcionado por una de sus autoras (Aguirre, Arnedo y Mejía, 2018). Para reforzar y complementar lo hallado en estos textos, se entrevistó a una fuente de la Cámara de Comercio de Medellín (codificada en adelante, para efectos de citación, como E-CCM, 2019) y a un funcionario de la Unidad de Planeación del Desarrollo Económico del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (codificado como E-DAPM, 2019). Por último, es importante resaltar que el andamiaje conceptual y teórico para este trabajo se construyó con base en autores como Roth (2009), Sabatier (2010), Vásquez (2010) y Olaya (2017).

El texto está dividido en seis acápite, cinco de los cuales corresponden al análisis de cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas en la Política

---

1 Se optó por un análisis de este tipo por ser un estudio de caso y por considerar que permite identificar y cualificar las posturas y las relaciones entre los actores que han formado parte del proceso de la Política Pública de Desarrollo Económico.

Pública de Desarrollo Económico: se muestra cómo se ha dado el proceso de construcción del problema, la agendación, la toma de decisión, la implementación y la evaluación. Por último, en las conclusiones se abordan las críticas que se le hacen al enfoque secuencial, que son válidas para la política pública analizada, y se señala de qué manera el enfoque de la gobernanza aporta elementos analíticos útiles para su comprensión. Gracias a esto, se podrá dar cuenta de cómo la política está impregnada de un modelo *top-down* en su construcción y depende de actores públicos y privados claves como la Alcaldía de Medellín y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

### *Un problema público de dos dimensiones*

El problema público de la Política Pública de Desarrollo Económico tiene dos dimensiones: por un lado, desde la Alcaldía de Medellín, en cabeza del alcalde Federico Gutiérrez Zuluaga (2016-2019), se identificó una dispersión normativa y una desarticulación institucional en torno al desarrollo económico, por lo que se acudió a la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, actor privado fundamental en este proceso, para la construcción de una política pública (E-CCM, 2019). Por otro lado, esta organización privada también contribuyó a estructurar el problema alrededor de las dificultades en materia de competitividad empresarial y el desempleo.

En el Concejo, desde el primer debate del Acuerdo 074 de 2017, la Alcaldía planteó que existía una dispersión normativa y una desarticulación institucional con respecto al desarrollo económico, en parte debido a que no existía una entidad territorial que agrupara administrativamente las acciones del Estado local hasta 2012, cuando se creó la Secretaría de Desarrollo Económico. Según la Comisión de Estudio del Concejo, eran 50 acuerdos aprobados y siete decretos desde 2001 a 2017, entre los que se destacan los relacionados con los beneficios tributarios para los clústeres<sup>2</sup> (Acuerdo 67, 2010; Decreto 1067, 2013), la Política de Desarrollo Empresarial, Medellín ciudad clúster (Acuerdo 87, 2009) y la creación del Consejo Municipal de Empleo y Productividad (Decreto 1226, 2009) (Concejo de Medellín, 2017a, pp. 93-94). Por tratarse de producción normativa, las competencias para su reforma o formulación a nivel municipal recaen en el Concejo (acuerdos) y la Alcaldía (decretos).

---

2 Según Léxico, diccionario virtual creado por Oxford University Press y Dictionary.com, un *clúster* es un “Grupo de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes” (Léxico, s. f., definición 1, consultado el 26 de agosto de 2020).

Por otro lado, como se enunció, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia fue un actor clave para la construcción del problema y la formulación de la política, puesto que su diagnóstico sobre la temprana mortandad de las empresas y la informalidad empresarial como reflejo de baja competitividad e insuficiente desarrollo productivo, que a su vez derivan en altos niveles de desempleo, terminó viéndose reflejado en el Acuerdo 074. En su informe de gestión de 2017, la Cámara resalta que jugó un rol de “Acompañamiento y soporte a la Secretaría de Desarrollo Económico en la construcción del Proyecto de Acuerdo de la Política de Desarrollo Económico para Medellín” por medio de varios estudios, entre ellos “Movilidad empresarial en Medellín” y “Bases para la construcción de la política de Desarrollo Productivo para Medellín” (Cámara de Comercio, 2018, pp. 45-46).

Citando a la Cámara de Comercio, en la ponencia del segundo debate del acuerdo la Secretaría de Desarrollo Económico planteó explícitamente la existencia de un “problema público” fundamentado en dificultades para alcanzar un mayor “desarrollo productivo”, “competitividad territorial” y “empleo de calidad y generación de ingresos”. Las cifras que generaron preocupación estaban relacionadas con que la ciudad “solo” había crecido un 4 % en el número de empresas en la década anterior (2006-2016); la alta mortandad empresarial, pues, en ese entonces, el 27,02 % de las empresas desaparecían tres años después de su creación; una informalidad empresarial cercana al 50 % y un 98 % de empresas consideradas como “micro” y “con muy baja capacidad de crear valor” (Concejo de Medellín, 2017c, p. 7).

Del mismo modo, se resaltaron las altas cifras de desempleo: 9,4 % en general y 17,2 % entre jóvenes en 2016; también se destacaron la informalidad laboral, que alcanzó el 42,5 % ese año, y los denominados jóvenes *ninis* (ni trabajan ni estudian), con un 16,5% de la población juvenil. Fue así como un importante actor privado, con apoyo de actores institucionales, evidenció una situación que consideraba problemática, lejana de un estado de cosas deseable, es decir, en términos de Roth (2009), el “resultado de la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser” (p. 58).

En la concepción del problema, como se infiere de las cifras y las relaciones causales planteadas, primó una visión del desarrollo que privilegia la competitividad empresarial como generador de bienestar social y, además, le otorga la responsabilidad al Estado de crear las condiciones propicias para que las empresas puedan sobrevivir y competir en el mercado.

Por tal motivo, desde mucho antes de que se aprobara el Acuerdo, Jaime Echeverri, vicepresidente de Planeación y Desarrollo de la Cámara de Comercio, reconocía que, si bien había importantes “esfuerzos públicos” en la

“promoción del emprendimiento, el desarrollo empresarial y la innovación”, era necesario aumentar “la magnitud de las intervenciones [públicas]” para “satisfacer mejor sus necesidades [de la ciudad] en materia de competitividad y desarrollo económico” (Medellín Cómo Vamos, 2017). En la misma línea, Proantioquia, otra entidad privada reconocida, manifestaba la importancia de “un trabajo más armónico y coordinado de todo el sistema institucional que participa activamente del desarrollo económico de la ciudad” al hablar de la política que en ese momento se discutía (Proantioquia, 2017).

De esta manera, se cumple con una última fase en la construcción de un problema público según lo que plantea Roth (2009): “el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) [en este caso de la Alcaldía de Medellín] que se traduce generalmente en leyes y reglamentos” (p. 59), como un acuerdo municipal.

#### UN PROBLEMA QUE NACIÓ AGENDADO

Varios actores se movilizaron para agendar el problema, pero se destacan la Alcaldía de Medellín por medio de la Secretaría de Desarrollo Económico, en cabeza de María Fernanda Galeano, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y los concejales John Jaime Moncada y Carlos Alberto Zuluaga.

Es importante recordar que, según Birkland (citado por Marín, 2017), existen diferentes agendas en las que “los problemas y las soluciones ganan o pierden atención de las élites y el público” (Marín, 2017, p. 10). En este caso, el problema público nació en la agenda institucional<sup>3</sup> en la medida en que fue desde la Alcaldía, en cabeza de Federico Gutiérrez, que se identificó el problema de la dispersión normativa y, por lo tanto, se le solicitó a la Cámara de Comercio de Medellín, como entidad privada reconocida y respetada por diversos actores políticos y económicos de la ciudad, para que contribuyera a la formulación de la política pública (ECCM, 2019; Aguirre, Arnedo y Mendoza, 2019, p. 5). Ahora bien, como no es de competencia de la Alcaldía aprobar los acuerdos, la Secretaría lo llevó a la “agenda decisional”, que corresponde al Concejo; dicho de otro modo, se trató en gran medida de una *movilización interna* de la agenda.

No obstante, el problema también avanzó hacia la agendas institucional y decisional gracias a la *movilización externa* de la Cámara de Comercio<sup>4</sup>, que

3 Sin embargo, vale la pena mencionar que, de acuerdo con Yepes y Macías (2018), “esta problemática ha estado presente en la agenda de diferentes administraciones municipales”, es decir, la mortandad empresarial y el desempleo no son un problema público nuevo.

4 En menor medida, también se destacan Fenalco Antioquia, entidad que resaltaba la importancia de implementar una política de desarrollo económico para paliar la desaceleración económica de la ciudad

en representación del sector privado planteó ante el gobierno local, mediante los informes mencionados previamente, la necesidad de explorar alternativas para mejorar las condiciones de empleo, la competitividad y el desarrollo productivo. Algunos de estos informes sirvieron como sustento para la ponencia en el Concejo de la secretaria de Desarrollo Económico. Además, se resalta la vocería de la Cámara en los medios de comunicación exponiendo las principales aristas del problema público<sup>5</sup> y su participación en eventos como el foro *Desarrollo y Competitividad Económica en Medellín*, realizado en julio de 2017 en el recinto del Concejo, en el que, con participación del alcalde, se trataron temas como el desempleo, la mortandad de empresas y la necesidad de la política pública (Medellín Cómo Vamos, 2017). De su papel en la agendación del problema también dan cuenta las intervenciones de los concejales John Jaime Moncada Ospina y Carlos Alberto Zuluaga, ambos del Partido Conservador, quienes destacaron el papel de esta organización en el diálogo con la corporación sobre temas relacionados con el desarrollo económico (Concejo de Medellín, 2017b; 2017c).

#### FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIÓN

En la toma de decisiones, de manera formal y por competencias legales, hubo tres protagonistas claros: la Secretaría de Desarrollo Económico, encargada de presentar la propuesta en el Concejo Municipal; el propio Concejo, corporación que discute, modifica y finalmente aprueba el acuerdo que formaliza la Política Pública de Desarrollo Económico; y el alcalde, quien en última instancia sanciona el acuerdo. Ahora bien, hubo otros actores que participaron, entre ellos el Banco de las Oportunidades, la Universidad de Antioquia, el Comité Intergremial de Antioquia, la Cámara de Comercio, Fenalco Antioquia y Ruta N (El Tiempo, 2017). En suma, estos representan al Estado, la empresa privada y la academia. Debe destacarse que el Acuerdo, aunque sufrió cambios, la mayoría de ellos superficiales, generó un consenso general entre los tomadores formales de decisión, los concejales. Solo el concejal Ricardo León Yepes (Cambio Radical) manifestó, en principio, cierta oposición por la denominación del problema como problema público, pero finalmente terminó aprobando el documento jurídico.

---

y el país, y el Comité Intergremial de Antioquia, que enfatizaba en la importancia de una política de largo plazo (El Tiempo, 19 de julio de 2017).

5 Véase, por ejemplo, la nota “Medellín articula su desarrollo económico para la próxima década” del diario El Tiempo (19 de julio de 2019).

Tabla 1  
Objetivos de la Política Pública de Desarrollo Económico

Dimensión	Objetivo	Dimensión del problema	Dispersión normativa
<i>Desarrollo productivo</i>	“Convertir a Medellín en una ciudad global, competitiva, sostenible, incluyente; que sea reconocida por su ecosistema de innovación, nivel de conocimiento, alta calidad de vida; desarrolladora de nuevos negocios y emprendimientos, con un tejido empresarial de alto valor agregado.”	Alta mortalidad y baja natalidad empresarial	
<i>Generación de empleo de calidad e ingresos</i>	“Pretende fortalecer la dinámica del mercado laboral, favoreciendo el cruce entre la oferta y demanda de trabajo (...) Todo ello en el marco de la Política Pública de Trabajo Decente y generación de ingresos para los ciudadanos”. [Recortado].	Altos niveles de desempleo e informalidad	
<i>Competitividad territorial</i>	“Busca crear o profundizar ventajas y capacidades en el territorio, que favorezcan los procesos de desarrollo y transformación productiva, la expansión, fortalecimiento de la base empresarial, la atracción y retención de inversión y el posicionamiento de ciudad”.	Alta mortalidad y baja natalidad empresarial basadas en las diferencias entre comunas y entre corregimientos	
<i>Gobernanza</i>	No es un objetivo de la política, pero su implementación será guiada por tres “niveles de gobernanza”: Estratégico, Táctico y Operativo (Acuerdo 074, 2017, Art. 63).	Dispersión de las competencias	

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 074 de 2017 y sus decretos reglamentarios.

El Acuerdo 074 de 2017 contiene tres objetivos que son desarrollados y reglamentados en tres decretos municipales, dos de ellos ya sancionados por el alcalde. Hay un tercer decreto al que no se pudo acceder para este trabajo por ser de carácter provisional hasta no ser sancionado por la Alcaldía. Como puede verse en la Tabla 1, los objetivos son amplios y lo suficientemente ambiguos como para que en la implementación los niveles de gobernanza estipulados por la política puedan tener considerable discrecionalidad, aunque es preciso señalar que, *grosso modo*, concuerdan con las dimensiones del problema público. El de *generación de empleo y calidad de ingresos* busca articularse con los objetivos de Política Pública de Desarrollo Decente (2013), aunque traslada competencias de direccionamiento y seguimiento del Consejo Municipal de Empleo y Productividad al Consejo Estratégico (creado por el Acuerdo 074). Hay, además, un decreto dedicado a reglamentar la gobernanza de la política, el cual será expuesto en el acápite de implementación.

Como lo expone Mintrom (2012), los *objetivos* son “logros significativos deseados que son el foco de actividades y requieren inversiones de recursos y esfuerzo” (traducción propia), mientras que una meta es un “logro especificado y medible” que sirve para lograr los objetivos (p. 46). En ese sentido, la política analizada ya cuenta con objetivos, al margen del juicio que se emita sobre ellos, pero aún no han sido planteadas las metas, labor que recaerá, según el mismo Acuerdo y los decretos, en el Departamento Administrativo de Planeación, que, hasta la fecha, aún no las ha fijado oficialmente, aunque existen borradores (E-DAPM, 2019).

En el Acuerdo se contempla una serie de alternativas de solución asociadas a cada dimensión de la política. En cuanto al desarrollo productivo, se estipulan mecanismos como la “articulación de empresas y encadenamientos productivos” en los que el Estado funcionaría como articulador y promotor; la priorización de áreas de especialización (en las que la ciudad ya tiene una capacidad instalada asociada a la tecnología y la innovación), áreas de oportunidad (donde la ciudad tiene oportunidades de generar valor, relacionados con la cultura y las artes) y áreas de fortalecimiento (sectores tradicionales de la economía local, como la industria y el comercio); estímulos a la innovación y al emprendimiento; formalización empresarial, entre otros. Con respecto al empleo, se plantea fortalecer el Servicio Público de Empleo, la cualificación de la mano de obra de la ciudad, la formalización laboral y la generación de empleo directo por medio de la inversión pública (Acuerdo 074, 2017).

Por último, es necesario resaltar que aún no existen documentos técnicos que detallen la implementación o mecanismos de evaluación y seguimiento,

sin embargo, tal como lo plantea el Acuerdo, el Consejo Municipal de Política Económica y Social (Compes) deberá emitir un *documento compes* para orientar la implementación. Asimismo, el Departamento Administrativo de Planeación, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico, se encuentra elaborando un documento con una serie de indicadores para el seguimiento y evaluación de la política (E-DAPM, 2019).

#### IMPLEMENTACIÓN PENDIENTE

La implementación todavía no comienza, en parte debido a que la formulación, al menos desde el punto de vista formal, continúa en proceso; también ha de destacarse que el principal ente creado por la política, el Consejo Estratégico, encargado de la “orientación y contenidos a largo plazo de la política”, fue apenas institucionalizado el 3 de octubre de 2018 mediante el Decreto 0765. Además, de acuerdo con el funcionario del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (E-DAPM, 2019), el Consejo Municipal de Empleo y Productividad sesionó hasta el 2018 y solo a partir de 2019 empezaría a ser reemplazado por el Consejo Estratégico, cuya primera reunión *podría* ser en octubre. Este consejo estará integrado por actores de la triada Estado-empresa-universidad: la Secretaría de Desarrollo Económico (asume la secretaría técnica), Secretaría de Hacienda, Empresas Públicas de Medellín, el Departamento Administrativo de Planeación, entre otras dependencias públicas; como invitados, la Cámara de Comercio de Medellín y de a un representante de las centrales obreras, los gremios, el sector solidario, entre otros; por el lado de las universidades, un rector de las universidades públicas y otro de las privadas.

El Comité Táctico<sup>6</sup>, por su parte, “se encargará de la coordinación y orientación superior de la ejecución de la Política Pública” (Decreto 0765, 2018). Hasta septiembre de 2019, este comité tampoco se había reunido, por lo que también ha retrasado la implementación e incluso la formulación, teniendo en cuenta que está encargado del diseño de los instrumentos de intervención, tal como lo consagra el artículo 9 del mencionado decreto. Además, teniendo en cuenta el artículo 63 del Acuerdo, esto deberá hacerse solo tras haber presentado un documento técnico para la implementación ante el Compes.

---

6 Compuesto por los directivos o delegados de la Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete, Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, Secretaría de la Juventud, Secretaría de Educación, Sapiencia, Ruta N, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI), Plaza Mayor y la Fundación Greater Medellín Convention & Visitors Bureau

A pesar de lo señalado, no debe darse por sentado que todos los instrumentos están *por diseñarse*, puesto que el Acuerdo y los cuatro decretos (contando el no sancionado aún) constituyen ya un instrumento de *regulación económica*, ya que se busca fijar marcos para la interacción entre actores públicos y privados en torno al desarrollo económico. Ahora bien, esta concepción es más amplia que la planteada por Mintrom (2012), que señala que “*Economic regulations are often used by governments to guide and constrain the activities of businesses in sectors where, for technical reasons, it is most feasible for just one or a small number of suppliers to be operating*” (p. 34), es decir, no abarcaría lo que pretende la Política Pública de Desarrollo Económico, pues esta no intenta regular la cantidad de oferentes (*suppliers*) en un mercado determinado, sino servir como articulación de normas y actores públicos y privados en torno a la competitividad y la generación de empleo. Otro instrumento que ya está inherente en la política es el que se denomina *frameworks and strategies* (Mintrom, 2012, pp. 39-40), en la medida en que implica una estrategia de *branding* y *marketing* para promover a Medellín como una ciudad innovadora, competitiva y atractiva para la inversión.

## EVALUACIÓN

En el artículo 64 del Acuerdo 074 se plantean unos criterios muy generales de evaluación, que está a cargo de la Alcaldía por medio del “Departamento Administrativo de Planeación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Gobierno y Gestión”. Además, designa al Consejo Estratégico para que “final de cada vigencia fiscal [elabore] un informe de evaluación y seguimiento”. Es importante resaltar que, de acuerdo con el funcionario del Departamento Administrativo de Planeación (E-DAPM, 2019), la política no se ha evaluado ni se han desarrollado informes al respecto, puesto que aún es muy reciente y en 2019 estaban en proceso de construcción los indicadores con los que se evaluaría. Asimismo, hasta septiembre de 2019 el Consejo Estratégico aún no se había reunido por primera vez, razón por la cual no se puede hablar de evaluación en los términos en los que la plantean las normas jurídicas que formalizan la política. El entrevistado añadió que existía un contrato con la Universidad Eafit para construir un documento guía para medición, seguimiento y evaluación de políticas públicas que se utilizaría como prueba piloto primero con la Política Pública de Trabajo Decente, concretamente con el Plan Local de Empleo, y posteriormente con la Política Pública

de Desarrollo Económico (E-DAPM, 2019). También fue enfático al señalar que Medellín aún no cuenta con este tipo de mecanismos de evaluación.

### CONSIDERACIONES FINALES

Para este estudio se acudió al ciclo de políticas públicas por considerar que, al menos parcialmente, se pueden identificar las cinco fases, aunque unas mucho más claras que otras. Por ejemplo, no es tan clara la separación entre la construcción del problema público y la agendación, pues, según la información recolectada, fueron procesos cuasisimultáneos debido a la solicitud inicial de la Alcaldía de crear una política que compendiará políticas anteriores y a la gran influencia que ejerce la Cámara de Comercio de Medellín, el mayor impulsor del problema público, en la institucionalidad local, reflejada en la apertura en los espacios de discusión y en el reconocimiento público que se le dio en el Concejo por parte de varios actores participantes.

Frente al problema público existe una ambigüedad, incluso podría tomarse como dos problemas juntos: el desempleo y la poca competitividad empresarial, por un lado, y la dispersión normativa, por el otro. Esta ambigüedad se vio reflejada también en la formulación de la política, ya que hubo un amplio “compendio” de normas que abarcan diversos temas y cuyos objetivos también son ambiguos para poder enmarcar tal amplitud. La formulación, como se expuso, aún se encuentra en proceso, mientras que la implementación aún no ha empezado realmente y, frente a la evaluación, aún hay bastante incertidumbre.

Pese a que el ciclo ha servido como marco de análisis, se queda corto en elementos conceptuales para entender la interacción de actores públicos y privados en una lógica de red. En esa misma línea, como lo plantea Sabatier (2007), el ciclo tiene intrínseco un carácter legalista y de tipo *top-down*, lo que llevaría a infravalorar la injerencia y participación de actores externos a la institucionalidad, como la Cámara de Comercio, que en este caso fue fundamental.

Por tal razón, el enfoque de gobernanza serviría como complemento para analizar el proceso de la Política Pública de Desarrollo Económico, aunque teniendo en cuenta las observaciones críticas que le hace Vásquez (2010), quien considera que este se queda corto para reconocer e identificar las asimetrías que hay entre actores; en este caso, si bien hay relaciones de cooperación entre el Concejo, la Alcaldía de Medellín y las organizaciones privadas encabezadas por la Cámara de Comercio, hay relaciones asimétricas que se reflejan en la exclusión de otros actores que hubieran sido fundamentales en la discusión, como los

emprendedores y trabajadores informales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de trabajadores o gremios con menos poder económico, escasa influencia política y baja capacidad organizativa. Esto se evidencia en que en las once “reuniones de estudio” que hubo en torno a la política primaron las agremiaciones de empresas privadas, los concejales ponentes, la Secretaría de Desarrollo Económico y, en menor medida, la participación de universidades. En las actas no se evidencia que haya habido participación sustancial de otro tipo de gremios y, mucho menos, que sus observaciones hayan sido tenidas en cuenta, excepto por la Escuela Nacional Sindical, que participó en tres de las reuniones en las que se habló de empleo, desarrollo empresarial e indicadores de ciudad.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguirre, Arnedo y Mendoza. (2018). *Análisis de la Política Pública de Desarrollo Económico en la ciudad de Medellín* [Trabajo final para la materia Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas, Eafit. Documento no publicado].
2. Alcaldía de Medellín. (11 de junio de 2013). Decreto 1067 de 2013, “Por medio del cual se reglamenta el capítulo IX del Acuerdo 064 de 2012, en materia del procedimiento para acceder a los beneficios tributarios a las Empresas de la cadena productiva de los clúster en el Municipio de Medellín”.
3. Alcaldía de Medellín. (2 de octubre de 2018). Decreto 0765 de 2018, “Por medio del cual se reglamenta la institucionalización y Gobernanza de la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín”.
4. Alcaldía de Medellín. (4 de febrero de 2019). Decreto 0088, “Por medio del cual se reglamenta la Dimensión Desarrollo Productivo de la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín”.
5. Alcaldía de Medellín. (5 de marzo de 2019). Decreto 0179, “Por medio del cual se reglamenta la Dimensión de Generación de Empleo de Calidad e Ingresos de la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín”.
6. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2018). *Informe de Gestión año 2018*. Recuperado de <https://bit.ly/2OnCEoP>.
7. Concejo de Medellín (Comisión de Estudio de Proyecto de Acuerdo 011). (2017a). *Acta 01*.

8. Concejo de Medellín. (2017b). *Acta 024*.
9. Alcaldía de Medellín. (11 de septiembre de 2009). Decreto 1226 de 2009, “Por medio del cual se conforma el Consejo Municipal del Empleo y la Productividad de Medellín”.
10. Concejo de Medellín. (27 de diciembre de 2017). Acuerdo 074 de 2017, “Por medio del cual se adopta e integra la Política Pública de Desarrollo Económico para el Municipio de Medellín”.
11. Concejo de Medellín. (29 de diciembre de 2010). Acuerdo 67 de 2010, “Por medio del cual se conceden beneficios tributarios a las empresas de la cadena productiva de los Clúster en el Municipio de Medellín para los impuestos de Industria y Comercio y Predial”. Gaceta Oficial: año XVII, Nro. 3779.
12. Concejo de Medellín. (29 de noviembre de 2009). Acuerdo 87, “Por medio del cual se institucionaliza el Programa Medellín: Ciudad Clúster”. Gaceta Oficial: año XVI. N. 3596
13. Concejo de Medellín. (2017c). *Acta 390*.
14. Gutiérrez, E. (19 de julio de 2017). Medellín articula su desarrollo económico para la próxima década. *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2AJI2KS>.
15. Macías, M. y Yepes, R. (2018). *Análisis de la etapa de diseño de la Política Pública de Desarrollo Económico de Medellín 2017* (Tesis de maestría). Eafit, Medellín, Antioquia.
16. Marín, J. (2017). *Cuando la corriente de la política fracasa: el caso del desempleo en mujeres jóvenes en la agenda de Medellín* (Tesis de maestría). Eafit, Medellín, Colombia.
17. Medellín Cómo Vamos. (27 de julio de 2017). “Desarrollo productivo, empleo y competitividad regional: pilares de la política pública de desarrollo económico para Medellín” [publicación web]. Recuperado de <https://bit.ly/2pDOW1Y>.
18. Mintrom, M. (2012). *Contemporary Policy Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
19. Oxford University Press y Dictionary.com. (s. f.). *Oxford English and Spanish Dictionary, Thesaurus, and Spanish to English Translator*. Recuperado de <https://www.lexico.com/es>.

20. Olaya, A. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1 (1), 41-65.
21. Proantioquia. (27 de noviembre de 2017). Hacia una economía local sólida y sostenible [publicación web]. Recuperado de <https://bit.ly/2NnyUEK>.
22. Roth, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
23. Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: WestView Press.
24. Vásquez, A. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios Políticos*, 244-260.