



**LOS GREMIOS Y EL GOBIERNO MUNICIPAL
EN LA AGENDA SETTING**

UNIVERSIDAD – EAFIT
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

TITULO
LOS GREMIOS Y EL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA AGENDA SETTING

TRABAJO DE GRADO

“Interacción Comité Intergremial de Antioquia - Alcaldía de Medellín Sobre el Desarrollo Social
en la Agenda del Plan de Desarrollo: Medellín Cuenta con Vos 2016 – 2019”

Por.
Juan David Galeano Acosta
Candidato a Magister en
Gobierno y Políticas Públicas

Dr. Adolfo Eslava Gómez
Docente – Coordinador
Asignatura trabajo de grado

Medellín – Colombia
Noviembre, 2016

*... A mi hijo Juan Esteban,
mi querida esposa y mis padres*

AGRADECIMIENTOS

A todos quienes han hecho posible mi proceso formativo, Profesor Adolfo Eslava, profesores de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, a los directivos del Comité Intergremial de Antioquia y de la Alcaldía de Medellín por todos sus aportes en información para este ejercicio académico de trabajo de grado realizado.

A mis colegas, amigos y familiares por su paciencia y contribuciones para alcanzar este documento.

Resumen

Se presenta en este texto, los resultados de un ejercicio académico e investigativo cuyo problema de estudio radica en la interacción de los gremios (Comité Intergremial de Antioquia) con el gobierno municipal (Alcaldía de Medellín) para la formulación de temas como el desarrollo social, y su inclusión en la agenda del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. Lo cual es abordado desde del enfoque teórico Neositucional para el análisis de políticas públicas, estableciendo en esta medida, una relación de los actores involucrados, las reglas institucionales y los recursos movilizados, categorías con las que se hace una aproximación al objeto de estudio en una perspectiva interpretativa y no causal que da cuenta de los avances, aportes y necesidades que presenta la construcción de agenda en la ciudad de Medellín - Colombia.

Palabras Clave:

Neoinstitucionalismo, Agenda Setting, Gremios, Actores, Reglas institucionales, Recursos.

Abstrac

This paper presents the results of an academic and research exercise whose study problem lies in the interaction of the guilds (Intergovernmental Committee of Antioquia) with the municipal government (City Hall of Medellín) for the formulation of topics such as social development, And its inclusion in the agenda of the Municipal Development Plan 2016-2019. This is approached from the Neositucional theoretical approach for the analysis of public policies, establishing in this measure, a relation of the involved actors, the institutional rules and the resources mobilized, categories with which an approach is approached to the object of study in a Interpretative and non - causal perspective that accounts for the advances, contributions and needs presented by the construction of an agenda in the city of Medellín - Colombia.

Keywords:

Neoinstitucionalismo, Agenda Setting, Guilds, Actors, Institutional Rules, Resources.

I. Introducción

Este trabajo investigativo se ubica en el campo de análisis de las decisiones colectivas de los agentes políticos en sistemas democráticos, propio de las ciencias políticas¹ y en el que se reconoce el problema de la controversia de intereses y alternativas dado en la formulación de agenda de gobierno, en la interacción entre las organizaciones privadas y el Estado, (*Lindblom;1980*); (*Subirats, etc. 2008*); (*Aguilar, 1996*). Esta concepción busca ser revisada y contrastada con la realidad concreta en la ciudad de Medellín - Colombia, delimitando para ello como problema de estudio, la discusión generada en la interacción del colectivo de gremios² representados por el Comité Intergremial de Antioquia (en adelante Intergremial), con el gobierno local representado por la Alcaldía de Medellín, para la inscripción de temas como el desarrollo social en la agenda de gobierno de la ciudad, en su Plan de Desarrollo: “Medellín Cuenta con Vos 2016 – 2019”.

En tal sentido, esta investigación parte de preguntarse si ¿La interacción del Intergremial con la Alcaldía de Medellín genera influencia en la inscripción del tema de desarrollo social en la agenda del Plan de Desarrollo Municipal, periodo 2016 – 2019? Un interrogante sobre el cual se abordan las reglas institucionales, los recursos desplegados y las acciones de los actores, tales como la consulta interna de gremios, elaboración de documentos públicos de propuestas, realización de foros, participación en instancias de debate público como el Concejo Municipal, divulgaciones en medios de comunicación, entre otras que disponen una arena de acción sobre la cual se plantea como conjetura inicial que: “El Intergremial implementa un proceso de interacción con el Gobierno Municipal que influye en la inscripción de temas como el desarrollo social en la agenda del Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín, periodo 2016 – 2019.”

¹ Se identifican en este campo corrientes como la Teoría de la Elección Pública (Public choice theory) fundamentada inicialmente por autores como Duncan Black y James Buchanan, que analizan las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, en un marco institucional que controla el poder político desde la sociedad civil. Y propuestas más recientes como las de Giandomenico Majone, (1997) y Jhoan Subirats, (2008) y Aguilar Villanueva, (2010) orientadas a reconocer los problemas decisionales en la formación de agenda pública.

² Los *Gremios* se entienden como “*Grupos de Interés*” en tanto son el ejercicio de la libertad de pensamiento, expresión, petición y reunión de personas y/u organizaciones que ejercen sus derechos a organizarse, financiarse y cuyas actividades tienen influencia en las políticas públicas. (*Ch. Lindblom 1980, Pág. 107*).

Como resultado de este ejercicio académico, se da cuenta de la existencia procesos de formulación democrática y participativa de agenda de gobierno en Medellín, que contrario a la concepción de antagonismos o cooptaciones del Estado por el sector privado, se evidencia que en la ciudad existe una complementariedad en perspectiva de equilibrios y contrapesos entre actores, que interactúan en el marco de reglas institucionales y recursos como el conocimiento, lo que permite la gobernanza legítima y la inscripción del desarrollo social como tema de la agenda de gobierno.

II. Marco teórico y Metodológico

Como referente teórico se adopta El Neoinstitucionalismo Político, un enfoque que estudia las instituciones,³ cuerpos normativos (formales e informales) en los que se desarrolla la acción colectiva, que afectan el comportamiento y las decisiones políticas en diferentes contextos. (*Richard Scott, 1993; March y Olsen 1997 En: R. Vergara Pág. 87 y 172*). Es una perspectiva que aporta en la comprensión de “la interacción estratégica entre actores que acatan el marco institucional, lo que da lugar al conjunto de decisiones y acciones que constituyen la política pública.” *Eslava (2011, Pág. 47 y 65)*.

Fundamentado en el citado enfoque, Joan Subirats ha sustentado un modelo Neoinstitucionalista de análisis de políticas públicas, indicando que éstas son “un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados, cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos que disponen y por las reglas institucionales generales”. (*Subirats, etc. 2008; Cápt. 6.*) Planteando así, una relación fundamental en la triada conceptual “Actores, recursos, reglas institucionales” para el análisis de las políticas públicas. Lo que dispone para este ejercicio investigativo, el conjunto de categorías que permiten la exploración

³ El concepto de *Institución* se entiende para esta investigación, como el conjunto de reglas formales e informales que moldean la interacción humana, esto retomando los principales elementos sugeridos por D. North 1993; G. Peters 2003; E. Ostrom 2005; entre las múltiples definiciones existentes, como advierte el profesor Eslava (2011, Pág. 44).

Para ampliar sobre el enfoque Neoinstitucionalismo, ver: D. North (1993); G Peters (2003); Elinor Ostrom (2005); Losada y Casas (2008).

y contrastación con el caso de estudio analizado. Es pertinente indicar que la definición conceptual de dichas categorías es presentada en el siguiente capítulo de este texto, a la par que se sustentan los hallazgos y resultados evidenciados con el análisis.

Dejando esto en mente, es necesario indicar que este ejercicio de investigación se focaliza en la etapa previa del ciclo clásico de políticas públicas⁴, específicamente en la “formulación de agenda” – (Agenda Setting), entendiéndola como el “Proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el Gobierno debe atender y debe ser objeto de una Política Pública” (Aguilar, 2010 P. 32. En: Eslava, 2011 P.97). Afirmando esta concepción con los planteamientos de (Thomas Birklan. En: Fischer F. y Otros, 2007. Cap. 5). Quien indica que la formulación de agenda es “la definición de problemas y soluciones alternativos, que es crucial porque establece qué problemas y soluciones atraerán la atención del público y de los encargados de tomar decisiones y que, a su vez, es más probable que obtengan una atención más amplia”.

De ahí que la formulación de agenda se da por medio de la interacción entre los actores públicos y privados que la definen, proceso en el cual se presenta “la Influencia”, un atributo de la conducta que es asumida conceptualmente en esta investigación como “las interacciones que establecen los individuos y grupos de interés con actores gubernamentales para intervenir en el proceso de toma de decisiones”. (Ch. Lindblom 1991, Pág. 110).

Para redondear, este ejercicio investigativo retoma los argumentos de (Subirats, etc. 2008) asumiendo una relación conceptual en la que la influencia en la formulación de agenda de gobierno está relacionada con tres categorías, la interacción de actores, los recursos desplegados y el marco de reglas institucionales.

⁴ El proceso de las políticas públicas incluye varias etapas (Aguilar L; 2010. En: Eslava; 2011, Pág. 36) las sintetiza en tres: (Previa, Concomitante y Posterior), de acuerdo con el modelo clásico de análisis de Policy Process o Modelo Secuencial.

Una expresión de dicha relación conceptual, sería:

$$\begin{array}{l}
 \mathbf{X} = \text{Interacción de Actores} \\
 \mathbf{Y} = \text{Influencia Agenda de gobierno} \\
 \\
 \mathbf{a} = \text{Actores} \\
 \mathbf{b} = \text{Recursos} \\
 \mathbf{c} = \text{Reglas Institucionales}
 \end{array}
 \left. \vphantom{\begin{array}{l} \mathbf{X} \\ \mathbf{Y} \\ \mathbf{a} \\ \mathbf{b} \\ \mathbf{c} \end{array}} \right\}
 \mathbf{Y} = \mathbf{X} (\mathbf{a} + \mathbf{b} + \mathbf{c})$$

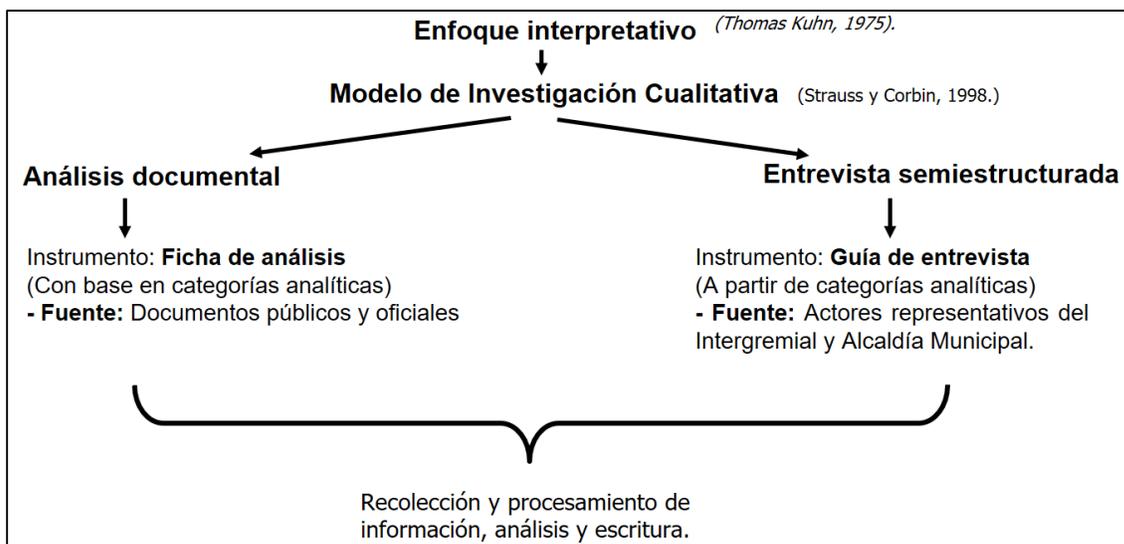
Es de resaltar que esta relación conceptual no se busca comprobar desde una perspectiva causal o hipotética deductiva, se plantea como un referente que, a través de un método cualitativo, permita explorar, contrastar, comprender y dar cuenta del caso empírico seleccionado. “*La interacción (Intergremial – Alcaldía de Medellín) en la etapa de formulación de agenda del Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019*”.

Respecto a la orientación metodológica

Hay que indicar que esta investigación, al situarse en el fundamento epistemológico empírico-analítico y no explicativo, adopta el diseño de investigación cualitativo⁵ desarrollado en el amplio debate de las ciencias sociales, cuya orientación es comprensiva de la realidad humana y no la deductiva propia del paradigma positivista (*Thomas Kuhn, 1975*). La ruta implementada en, figura N°1. Orientación Metodológica:

⁵ Se entiende que la investigación cualitativa “produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación. Puede tratarse de investigaciones sobre las experiencias, los comportamientos, (...) así como al funcionamiento organizacional, los movimientos sociales, (...) la interacción entre las naciones, entre otros”. (*Strauss y Corbin, 1998. Pág. 27*).

Figura: N° 1. Orientación Metodológica.



Fuente: Elaboración propia, 2016.

A partir del enfoque metodológico de investigación cualitativa se implementó **la estrategia análisis documental**, en el entendido de que los documentos son cosas que se pueden leer y refieren a algún aspecto del mundo social. (MacDonal y Tipton 1993). De los cuales se hace un análisis sistemático para dar cuenta del tema de que se investiga (Galeano Eumelia, 2007). Por lo tanto, se diseña un instrumento - ficha de recolección de información documental, estableciendo como criterio para su implementación y selección de textos, una exploración de acuerdo a las categorías analíticas del estudio.

También se implementó la **Entrevista semiestructurada**, con la que se explora el objeto de estudio a través de preguntas orientadoras de manera semiestructurada (esto es, no preparada de antemano, pero sí sistemática) y de elementos derivados de las respuestas proporcionadas por el entrevistado (Sandoval Carlos 2002. Pág 144). Por lo tanto, se diseñó un instrumento - guía de entrevista, de acuerdo con las categorías analíticas y con el criterio de selección de entrevistados, personas identificadas por los participantes, como representativas.

Con los datos de la evidencia empírica recolectados, se realizó un ordenamiento, y categorización de la información para hacer lectura individual y en su conjunto de las categorías,

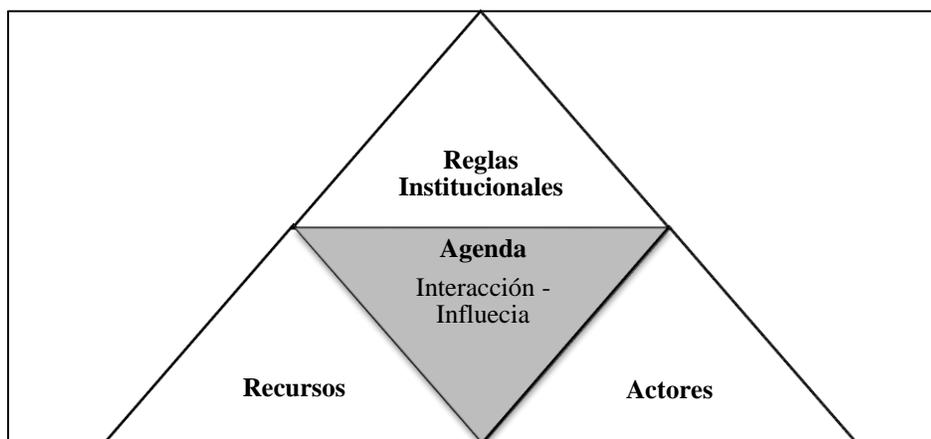
identificar recurrencias, hallazgos, particularidades y en contrastación con los referentes teóricos que permiten ofrecer a continuación, las aproximaciones comprensivas sobre el objeto de estudio.

III. Análisis del Caso.

En coherencia con lo sustentado en el capítulo anterior, se presentan en éste los resultados, hallazgos y análisis de la interacción del Intergremial con la Alcaldía de Medellín, sobre la inscripción de temas como el desarrollo social en la agenda del Plan de Desarrollo Municipal, en el periodo 2016 – 2019. Visto esto desde la perspectiva Neoinstitucional de análisis de políticas públicas y por medio de la contrastación de la información recolectada del caso con los referentes teóricos y conceptuales adoptados para este ejercicio investigativo. (Ver Capítulo II)

Es de resaltar que la relación de las categorías “Actores, recursos, reglas institucionales” con la influencia en la etapa de formulación de la agenda, estructuran el análisis y por tanto son el eje de presentación a continuación. Ver Figura N°2. Triada para el análisis neoinstitucional – momento de formulación de agenda.

Figura N°2. Triada para el análisis neoinstitucional – momento de formulación de agenda



Fuente: Elaboración propia, fundamentada en el modelo de (Subirats, etc. 2008)

Los Actores en juego

Para iniciar la exposición de resultados, es pertinente indicar que esta categoría acoge los fundamentos de (*Subirats, etc. 2008*), con los que plantea que un “actor” designa tanto un individuo, como varios individuos que conforman una organización tanto pública como privada, a su vez estos pueden conformar grupos sociales más amplios, que toman decisiones y acciones producto de sus interacciones que generan resultados sobre las políticas públicas. Por lo tanto, se exploran con esta categoría, las características de dos tipos de actores:

- **Los actores político-administrativos**, que están en función de su carácter público y que en este caso específico aluden a la Alcaldía de Medellín, representado por el Alcalde electo de la Ciudad y sus secretarios de despacho, como son el director de la secretaría de planeación, y secretaria de hacienda, quienes tuvieron encargo de encabezar la estructuración del Plan de Desarrollo. (*Gaceta oficial Municipio de Medellín N° 4383. Pág. 7*).

- **Los actores privados de carácter no público**, que pertenecen a las esferas socio-económica y socio-cultural, que en este caso corresponden a los directivos representantes de los gremios afiliados al Comité Intergremial de Antioquia,⁶ con vocería tanto del presidente del consejo directivo como el director ejecutivo de esta corporación. (*Entrevistas Posada y Villegas; 2016*).

A manera de hallazgo, se reconoce que en la formulación de la agenda del Plan de Desarrollo de Medellín 2016 -2019, interactúan múltiples actores sociales, tal como lo reseña la metodología implementada para la construcción de dicho Plan. (*Gaceta oficial Municipio de Medellín N° 4383. Pág. 7*). Evidenciando así que el Intergremial es uno de los múltiples actores con los que interactúa el gobierno municipal para la formulación de la agenda del Plan de desarrollo, (*Gaceta oficial Municipio de Medellín N° 4383, Pág. 16*).

⁶ Organización “sin ánimo de lucro, de carácter asociativo, con patrimonio propio y autonomía administrativa. Su objeto misional consiste en agrupar y representar los sectores de la región para trabajar mancomunadamente por el desarrollo social, cultural y económico del departamento de Antioquia y por el desarrollo de los entes que lo conforman.” WebSite. <http://www.intergremialantioquia.org>

No obstante, se debe indicar que el Intergremial cobra relevancia en la medida en que es un actor que representa 39 gremios del sector privado, representantes empresariales, económicos, sociales, profesionales y cinco cámaras de comercio del departamento de Antioquia, lo que da un alto grado de representación de diversos sectores de la sociedad y le otorga legitimidad para ser escuchado por los gobernantes.

Sobre dicha consideración, cabe preguntarse retomando a (*Eslava; 2011*), ¿cómo se da ese proceso de interacción entre los actores en el juego de las políticas públicas?, o más específicamente ¿cómo se da ese proceso de interacción de los actores en la etapa de formulación de agenda, en el caso de Medellín? Interrogantes para los cuales, en el siguiente apartado, se ilustra el marco de las reglas institucionales en la que se desarrolla la interacción, la influencia de dichos actores y los recursos que movilizan para discutir los temas como el desarrollo social en la agenda del Plan de Desarrollo de Medellín, 2016 – 2019.

Formulación de Agenda Influencia - Interacción

En el entendido que la influencia en política pública la constituyen las interacciones que establecen los actores (individuos y grupos de interés con actores gubernamentales) para intervenir en el en el proceso de toma de decisiones (*Ch. Lindblom 1991, Pág. 110*), se identifica que el proceso de interacción entre el Intergremial y la Alcaldía de Medellín, para discutir los temas de la agenda del plan de desarrollo, se da en dos momentos: Un primer momento preelectoral en septiembre del 2015, en el que el Intergremial realiza una compilación de los temas y propuestas que los gremios planteaban desde sus sectores para el plan de desarrollo de la ciudad, que son presentadas a todos los candidatos a la Alcaldía en escenario público tipo foro de discusión, solicitando una contrastación con las propuestas de los planes de gobierno de los candidatos. (*Entrevistas Posada y Villegas; 2016*).

En un segundo momento, en febrero del año 2016, los directivos del Intergremial entregan públicamente y de manera oficial, al Alcalde electo Federico Gutiérrez Zuluaga y su equipo de gobierno, el documento “Los gremios proponen para Medellín” con la compilación, depuración y

sustentación de las propuestas transversales de todos los gremios en cuatro líneas temáticas: Desarrollo Productivo y Especialización Inteligente, Desarrollo Urbano e Infraestructura, Desarrollo Social y Enfoque Metropolitano. (*Entrevistas Posada y Villegas; 2016*).

Las propuestas son recibidas por el gobierno municipal por los secretarios de planeación y desarrollo económico quienes las filtran y consolidan teniendo en cuenta las propuestas de los demás sectores sociales de la ciudad y con la visión del plan de gobierno que fue elegido el Alcalde (*Entrevista Vélez; 2016*). La consolidación se lleva a discusión en mesas de trabajo, como ejercicio de retroalimentación de lo inscrito en el anteproyecto del Plan de Desarrollo 216 -2019⁷. Posteriormente es presentado al Consejo Territorial de Planeación y al Consejo Municipal para su aprobación, según lo establecido en la Ley 152 de 1994. (*Gaceta oficial Municipio de Medellín N° 4383, Pág. 7*).

En lo que refiere específicamente a las propuestas sobre desarrollo social, se identifican dos perspectivas para la formulación de agenda en el Plan de Desarrollo: La del Intergremial que se propone desde el crecimiento económico y disminución de la pobreza en la ciudad, por medio del incremento del empleo, la formalización laboral, el mejoramiento del medio ambiente y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. (*Documento, Los Gremios Proponen. Pág. 30*). Y la perspectiva del Gobierno Municipal que plantea un modelo social incluyente, con equilibrio de derechos y deberes, con bienestar equitativo para sus ciudadanos, con oportunidades de calidad para todos y con un modelo de desarrollo y competitividad consolidado. (*Gaceta oficial Municipio de Medellín N° 4383. Pág. 5*).

Estas dos perspectivas se complementan y quedan inscritas en el objetivo superior del Plan de Desarrollo 2016-2019, “*Nuestro objetivo es hacer de Medellín (...) una ciudad que previene y enfrenta el delito, que promueve la convivencia pacífica y genera mejores condiciones de vida y oportunidades para su población urbana y rural, en donde la educación sea pertinente y de*

⁷ Se reportan 14 encuentros ciudadanos con la comunidad, con cerca de 7.000 asistentes, más de 50 encuentros sectoriales liderados por las dependencias y entes descentralizados, quienes se reunieron con sus sectores afines para recoger las diferentes propuestas. Lo que evidencia una postura abierta, participativa y democrática del gobierno municipal para construir la agenda de gobierno, con diferentes actores del territorio, lo que incluye los gremios. (*Gaceta oficial Municipio de Medellín N° 4383, pág 16*).

calidad y en conjunto con el ecosistema empresarial de la ciudad, se generen más y mejores condiciones de empleo para la ciudadanía. Una ciudad en sinergia con la región, que responde a los nuevos retos de la movilidad sostenible, los procesos de renovación, expansión y ocupación territorial, como también a la conservación del medio ambiente y a la gestión adecuada de los recursos". (Gaceta oficial Municipio de Medellín N° 4383. Pág. 40). Esto evidencia una apertura y disposición en la interacción de los actores para que los temas de desarrollo social queden inscritos en la agenda, desde el objetivo y con programas y proyectos en el plan de desarrollo de Medellín 2016-2019.

Puede entenderse entonces, que al conjunto de acciones presentadas en el proceso de interacción Intergremial - Alcaldía, se le puede denominar de aquí en adelante “la arena de acción”, puesto que es el escenario en el que intervienen reglas institucionales y recursos puestos por los actores para dar desarrollo a la dinámica o juego de la formulación de agenda en la política pública.

Reglas institucionales

Retomando a (*Ostrom, 1990: En Subirats, etc. 2008. Pág. 109 - 110*). Las Reglas institucionales se definen como “las reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles en la medida de lo posible) que conciernen a estos actores y potencialmente a algunos otros.” Es decir, las reglas institucionales son las condiciones con las que se enmarca las interacciones de los actores en las políticas públicas.

Estas reglas pueden ser formales o informales (*Subirats, etc. 2008. Pág. 110*), las primeras porque son explícitas y ratificadas por los actores y las segundas porque no son explícitas, pero están en el rango de aceptación. En tal sentido, el mismo (*Subirats, etc. 2008. Pág. 110*), propone tres tipos de reglas institucionales, que por delimitación y alcance, se revisan con este ejercicio investigativo “las reglas que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados.”

En consecuencia, se abordan las reglas formales e informales, que establecen el Intergremial y la Alcaldía de Medellín para condicionar sus interacciones, respecto al desarrollo social como tema para la agenda del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019, y se presenta a continuación los hallazgos evidenciados.

Entre las reglas formales identificadas, los actores señalan que su interacción se desarrolla en el marco del sistema democrático, el orden constitucional y legislación colombiana como la *Ley 152 de 1994 sobre Planes de Desarrollo*, la ley de participación ciudadana entre otras que establecen un grado de regulación legal, (*Entrevistas Posada y Villegas; 2016*). No obstante, se observa que, en la arena de acción, los actores cuentan con un amplio margen para la libertad de actuación y el planteamiento de propuestas para la formulación de la agenda, lo que incentiva la participación de los actores.

También se encuentra que, en la arena de acción, los actores se proponen discutir sobre objetivos de desarrollo y bienestar común para la ciudad, teniendo en cuenta el plan de gobierno elegido democráticamente y no entorno a intereses particulares de los actores (*Entrevistas Posada y Villegas; 2016*); lo que evidencia una regla formal orientada a trabajar por proyectos de desarrollo común.

El respeto por el otro, es otra regla institucional acogida por los actores, se propende por el dialogo con argumentos como principal elemento entre las partes. (*Entrevistas Posada y Villegas*). Lo que resalta que “la argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas”. (*Majone, 1997. Pág. 36*)

En un sentido similar, la atenta escucha del gobierno municipal a los diferentes sectores sociales y económicos, de carácter abierto y en el dialogo público (*Entrevista Vélez*), es otra regla formal que se identifica y la cual plantea un relacionamiento igualitario con todos los actores de la ciudadanía que hacen propuestas para el plan de desarrollo. (*Entrevista Vélez*), Esto no solo muestra una disposición a una construcción de agenda democrática y participativa, sino también la existencia de unas reglas que moldean las conductas individuales con efectos sobre la interacción colectiva para la construcción de agenda.

De otra parte, se puede considerar como otra regla informal, la devolución oportuna a los diferentes actores sobre las propuestas incluidas en el plan de desarrollo de Medellín (*Entrevista Vélez*), un acto de responsabilidad con los ciudadanos en el proceso de construcción de agenda de gobierno en la ciudad. Asunto que acierta con el postulado de que “*En el centro de la política y la acción del gobierno están presentes e influyen las informaciones, los razonamientos, las demandas y expectativas de ciudadanos y organizaciones, a las cuales hay que dar respuesta y explicar convincentemente porque se considera que la respuesta del gobierno es la más adecuada*”. (*Aguilar Villnueva. En: Majone; 1997, Pág. 34*).

Se puede decir que estas reglas identificadas, ayudan a establecer las características y límites a la conducta individual y colectiva de los actores (Alcaldía – Intergremial), para generar la interacción o el juego en la arena de acción en la que discuten las propuestas a incluir en la agenda de plan de desarrollo de Medellín 2016 - 2019.

Recursos movilizados

En esta categoría se entiende que “los recursos de que dispone cada actor y todos ellos en su conjunto, influyen, desde el principio y de manera significativa, en los resultados intermedios y finales de una política pública” (*Subirats, etc.2008. Pág. 69*). De los diez tipos de recursos que enuncian teóricos y Subirats para el análisis de Políticas Públicas, se revisan dos por su pertinencia con este estudio:

- **Recurso de información o cognitivo:** Se asume como los conocimientos técnicos, sociales, económicos o políticos que tienen los actores, en este caso (Intergremial – Alcaldía de Medellín), sobre los problemas colectivos a resolver. (*Padioleau, 1982. En: Subirats, 2008*).

- **Recurso de consenso o de confianza:** Se toma como la capacidad que tienen los actores (Intergremial – Alcaldía de Medellín), de hacer contrapeso o reforzar la legitimidad democrática del Estado en los procesos concretos de intervención pública. (*Knoepfel, 1977. En: Subirats, etc. 2008*).

Dado lo anterior, se presentan a continuación los recursos identificados en la arena de acción que se analiza.

El primero de los recursos abordado es el de información o cognitivo, en el que se identifica que los actores (Intergremial – Alcaldía) ponen a disposición sus conocimientos e información técnica, contextual, económica de la ciudad de Medellín, Antioquia y el país, que en el caso de los gremios proviene de la actividad especializada y permanente en diversos campos como infraestructura, productividad, innovación, entre otros; mientras que en el gobierno municipal la información proviene de las fuentes oficiales, públicas, universidades e interacción social en el territorio (*Entrevistas Posada y Villegas*). Lo que se constituye en un complemento que les permite cooperar en la arena de acción para definir las problemáticas y formular alternativas en diversos temas como el desarrollo social para la agenda del plan de desarrollo municipal 2016 – 2019.

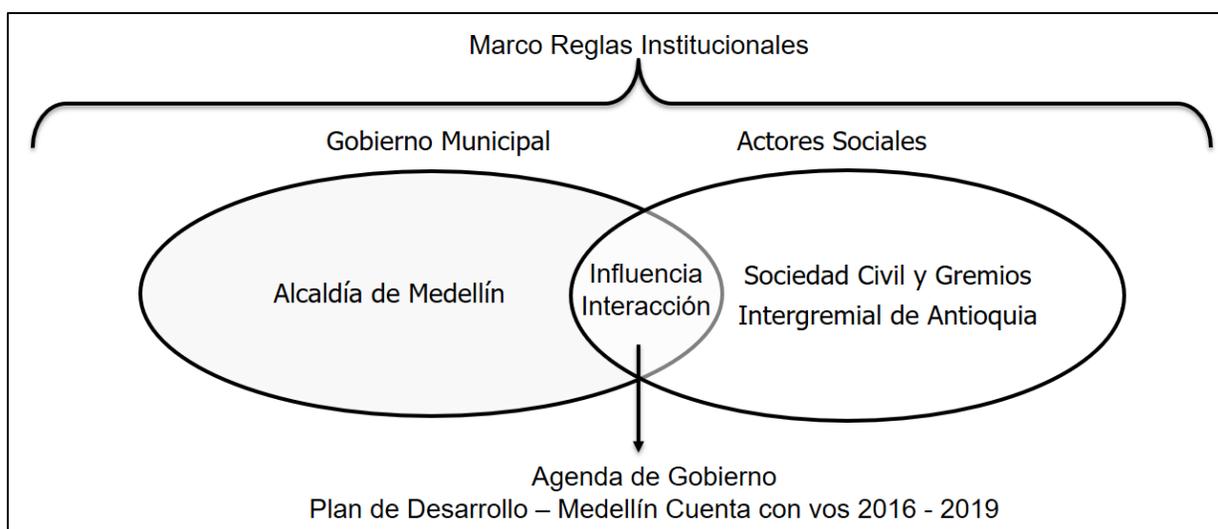
El otro recurso indagado es el de consenso o de confianza, en el cual se evidencia que la interacción lograda en la arena de acción, entre los actores (Intergremial – Alcaldía), genera legitimidad o confianza sobre los temas inscritos en la agenda del Plan de Desarrollo, como el de desarrollo social, dado que se logró integrar las visiones y propuestas de ambos actores y definir las características y alcances de la acción del gobierno municipal, (*Entrevistas Posada y Villegas*). No obstante, se requiere tener presente que, “*con este recurso los actores tienen la capacidad, tanto de hacer contrapeso como de reforzar la legitimidad democrática del Estado en los procesos concretos de intervención pública*”. (*Knoepfel, 1977. En: Subirats, etc. 2008*), dualidad que en el contexto de Medellín se mantiene en un equilibrio, en una disposición de los actores a la cooperación de los actores a trabajar por resolver las problemáticas comunes de la ciudad.

Es de anotar que los recursos económicos o monetarios no se halló evidencia de que fueran movilizados en la arena de acción o el proceso de interacción entre los actores, dado que se expresa un ánimo de participación democrática y contribución a la formulación de los temas como el desarrollo social en la agenda del Plan de Desarrollo 2016 – 2019.

IV. Conclusiones y Perspectivas

En definitiva, este trabajo plantea en perspectiva del análisis neoinstitucional y a través de la relación conceptual (Actores – Reglas institucionales – Recursos), que en la ciudad de Medellín existen procesos de interacción entre el Gobierno Municipal (Alcaldía de Medellín) y diversos actores sociales, entre ellos los Gremios (Comité Intergremial de Antioquia), que han permitido una formulación democrática y participativa de agenda de gobierno, lo que influye en la inclusión de propuestas de desarrollo social planteadas por dichos actores en la agenda del Plan de Desarrollo “Medellín como vamos 2016 – 2019”. Ver a continuación la Figura N°3. Esquema general de resultados.

Figura N°3. Esquema general de resultados



Fuente: Elaboración propia. Oct - 2016.

En cuanto a la relación de influencia en la agenda, se puede concluir que pese a lo diferenciado de las perspectivas de los actores (Intergremial – Alcaldía) sobre el tema de desarrollo social para el Plan de Desarrollo de Medellín 2016 – 2019, una desde el crecimiento económico y otra con un modelo social incluyente, con equilibrio de derechos y deberes, logran integrarse, complementarse con el objetivo e interés común del desarrollo de la ciudad.

Con lo anterior, cabe resaltar el reconocimiento del Departamento Nacional de Planeación, al Plan de Desarrollo Municipal “Medellín como vamos 2016 – 2019” como uno de los mejores de Colombia. Lo cual se fundamenta en tres Criterios fundamentales: 1. Mejores prácticas en la formulación de planes de desarrollo territoriales. 2. Inversión eficiente de recursos y 3. Proyectos que responden efectivamente a las necesidades de los ciudadanos. (DNP; 14 de Octubre de 2016). No obstante, queda el compromiso y la tarea de cumplir con el máximo de eficiencia todo lo allí planteado, en especial a lo que tiene que ver con tema del desarrollo social en el que se requiere continuar haciendo más esfuerzos.

En suma, la formulación de agenda de política pública a partir del dialogo del gobierno con los diferentes actores sociales, como lo presentado con este ejercicio investigativo, pone de relieve el valor fundamental de la confianza en el planteamiento de nuevos modelos de Gobernanza como una institución o regla de juego, de carácter horizontal en el equilibrio de lo público y lo privado, lo que es necesario no solo para el desarrollo de la ciudad de Medellín sino para los diferentes contextos democráticos.

Con relación al marco de reglas institucionales en la interacción del gobierno Municipal y los gremios en Medellín, se puede plantear una relación de equilibrios y contrapesos en la formulación de agenda de gobierno, dada la disposición de estos actores a la complementariedad en la integración de visiones y proyectos de ciudad en el escenario del Desarrollo. Lo cual es coherente con el postulado teórico en el que se indica que *“algunas reglas institucionales limitan el margen de maniobra de los actores. Otras, por el contrario, les proporcionan nuevas posibilidades de participar y de influir en la elaboración y/o en la ejecución de determinada política pública”*. (Subirats, etc. 2008. Pág. 103) lo que sustenta la idea de que esto permite la gobernanza legítima en la ciudad de Medellín.

Por otra parte, en el entendido que *“la dotación en recursos de los diferentes actores de una política pública, así como su producción, su gestión, (...), su combinación, e incluso su intercambio, pueden tener una gran influencia sobre el proceso, los resultados y los efectos de una política pública”* (Subirats, etc. 2008; Pág. 69). se puede indicar que en la arena de acción (Intergremial – Alcaldía), los recursos con mayor despliegue y transacción son la información y el

conocimiento dada la especialidad de los actores en diversos campos y el recurso de legitimidad que otorga confianza en la agenda del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 formulado.

En términos de perspectivas de investigación, hay que decir que se requiere continuar profundizando en el análisis de los procesos decisionales de la interacción Estado – Sector privado para determinar impactos en sistemas democráticos contemporáneos en Medellín, Antioquia y el país en general.

También se necesita continuar ampliando el nivel de análisis neoinstitucional, con ejercicios sobre todas las etapas del ciclo de las políticas públicas y desde modelos tanto interpretativos como explicativos – Causales, que permitan aportar al desarrollo metodológico y la comprensión de los problemas de estudio.

Para cerrar y de cara a la situación actual en Colombia, se considera pertinente profundizar los estudios sobre gremios en Medellín, en Colombia, dado que son actores fundamentales y representativos en la dinámica social, económica, política y de gobierno en el País.

Bibliografía

- AGUILAR, L.F. (1996); Problemas públicos y agenda de gobierno, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (2010); En: ESLAVA Gómez Adolfo. (2011). El juego de las políticas públicas Reglas y decisiones sociales. Fondo Editorial Universidad EAFIT. Medellín.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN; (29-Jun-2016). Acuerdo Número 003 De 2016. Por el cual se adopta el Plan De Desarrollo Municipal 2016 -2019, “Medellín cuenta con vos”. Gaceta oficial Municipio de Medellín N° 4383.

- COMITÉ INTERGREMIAL DE ANTIOQUIA; (2016). Documento: Los gremios proponen para el Desarrollo de Medellín. En: <http://www.intergremialantioquia.org>.
- CHARLES E. Lindblom; (1980), The Policy Making Process. Prentice Hall.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - COLOMBIA; (14-Oct-2016). Comunicado de prensa: Premio los mejores Planes de Desarrollo Territoriales del país. En: www.dnp.gov.co.
-
- NORTH Douglas. C. (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.
- ESLAVA Gómez Adolfo. (2011). El juego de las políticas públicas Reglas y decisiones sociales. Fondo Editorial Universidad EAFIT. Medellín.
- BIRKLAND Thomas A. En: FISCHER Frank y Otros; (2007). Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods. Cap. 5.
- GALEANO Marín M. Eumelia. (2007). Estrategias de investigación Social Cualitativa, El giro en la mirada. La Carreta editores.
- KUHN, Thomas. (1975). La estructura de las revoluciones científicas. México: Fondo de Cultura Económica, Breviarios.
- LOSADA, R. y A. Casas (2008), Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- MAJONE Giandomenico; (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: FCE, CNCPPAP.

- OSTROM Elinor; (2005). “Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies”, En: C. Ménard y M. Shirley, eds., Handbook of New Institutional Economics, Netherlands, Springer
- _____; (1990); En: SUBIRATS, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone; (2008), Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Ariel. Pág. 109 – 110
- POSADA López Nicolás; (14-Oct-2016). Director Ejecutivo – Comité Intergremial de Antioquia. Entrevista Directa.
- PETERS, G. (2003), El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política. Barcelona, Gedisa.
- SANDOVAL Casilimas Carlos A. (2002). Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social. Módulo investigación cualitativa. ARFO Editores e Impresores Ltda.
- STRAUSS Anselm & CORBIN Juliet. (1998). Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory. Sage Publications. United States, London, New Delhi).
- SUBIRATS, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone; (2008), Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Ariel.
- VERGARA Rodolfo. (2012); Organización e Instituciones. Escuela de Administración Pública del Df y Secretaría de educación del DF. Grupo Editorial Siglo XXI. M.
- VÉLEZ Roa Felipe; (25-Oct-2016). Ex Director Secretaría Municipal de Planeación – Alcaldía de Medellín. Entrevista Directa.
- VILLEGAS José Fernando; (20-Oct-2016). Presidente Mesa Directiva – Comité Intergremial de Antioquia. Entrevista Directa.