UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Condiciones metodológicas y relacionales que favorecen el proceso de formulación de políticas públicas locales de competitividad

Juan Pablo Restrepo Quintero

Universidad Nacional de Colombia
Sede Manizales
Facultad de Administración
Manizales, Colombia
2021

Condiciones metodológicas y relacionales que favorecen el proceso de formulación de políticas públicas locales de competitividad

Juan Pablo Restrepo Quintero

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Administración

Director:
PhD., MSc. Guillermo Alejandro D'abbraccio Kreutzer

Universidad Nacional de Colombia
Sede Manizales
Facultad de Administración
Manizales, Colombia
2021

A Ruth, Dora, Sigifredo, Guillermo, Huberto y Jairo Quintero Flórez.

A Teresa.

A Adiela, Gilma, y Judith.

A todos.

Portadores de la luz.

El amor siempre está naciendo.

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Juan Pablo Restrepo Quintero

Fecha 15/02/2021

Quince de febrero de dos mil veintiuno.

Agradecimientos

Bajo el riesgo de injustas omisiones, es deseo del autor extender algunos agradecimientos puntuales.

En primer lugar, expreso mi más sincera gratitud a la Universidad Nacional de Colombia, sus líderes y colaboradores, cuya labor formadora ha sido piedra fundamental en todas las personas que acoge en la búsqueda de un mundo menos difuso, y un mejor país.

Seguidamente, es mi deseo agradecer profundamente y exaltar la labor de los varios docentes cuyo concepto experto, permanente inquietud, e invaluable enseñanza, han construido y orientado lo expuesto en el presente trabajo. Dentro de este grupo admirado, ofrezco mi gratitud incondicional al profesor emérito de la Universidad Nacional Sede Manizales, Óscar Correa Marín, cuyo incansable trabajo para el desarrollo de seres y territorios, sirvió como inspiración para el tema y muchos pensamientos contenidos en el presente escrito.

Igualmente extiendo a los profesores de la misma institución: Sandra Bibiana Vargas, Sebastián Robledo Giraldo y Óscar Eduardo Meza, mis sinceros agradecimientos por sus aportes en la formación de varias de las visiones contenidas en este trabajo. Igualmente, agradezco de manera especial al profesor Jaime Ahcar Olmos de la Pontificia Universidad Javeriana por su generosa enseñanza y ejemplo referente.

Al profesor tutor del trabajo, Guillermo Alejandro D'abbraccio Kreutzer, la más grande admiración y gratitud por su presta disposición, acompañamiento, confianza y orientación durante toda su realización.

Por otro lado, hago expresa mi gratitud hacia los expertos representantes de las instituciones de la ciudad de Manizales que de manera presta aportaron sus perspectivas al presente estudio. Sus aportes, basados en su convicción de servicio para el desarrollo regional, son invaluables.

Por último y a título personal agradezco a mis padres Ayda Lucía Quintero Vinasco y Juan Carlos Restrepo Calderón su apoyo, cariño y paciencia infinitos. A mis hermanos, mis familiares, mis amigos y cada alma que habita en mis días y mi corazón, infinitas gracias por permitirme ser junto a ustedes.

Resumen

Condiciones metodológicas y relacionales que favorecen el proceso de formulación de políticas públicas locales de competitividad

La competitividad es un concepto asociado al desempeño de las actividades de mercado de las empresas y los territorios, y ha sido adoptada como un enfoque de políticas públicas para el desarrollo, aunque académicamente existen discusiones sobre su claridad conceptual o utilidad práctica. Este trabajo expone algunos parámetros metodológicos para favorecer el desarrollo de políticas públicas locales de competitividad (PPLC) desde su formulación. El análisis se apoya en un proceso de reflexión teórica y en la observación analítica del desarrollo de las PPLC en una ciudad intermedia de la región andina de Colombia. Como resultado se resaltan tres parámetros fundamentales de formulación de PPCL asociados a su naturaleza, su alcance y la interacción entre sus actores.

Palabras Clave: políticas públicas de competitividad, desarrollo económico, competitividad territorial, competencia, productividad, formulación de políticas.

Abstract

Methodological and relational conditions that spur the formulation process of competitiveness public policy

Competitiveness is a concept often associated with the performance of market activities of companies and territories, and although academically there have been discussions about its conceptual clarity or practical usefulness, it has been adopted as a public policy approach for development. This study highlights some methodological parameters to favor policymaking of local competitiveness public policies (LCPP) since its formulation phase. This analysis is based on both theoretical reflection and analytical observation of the development of LCPP in an intermediate city in the Andean region of Colombia. As a result, some fundamental LCPP formulation parameters associated with its nature, its scope and the interaction between its actors are highlighted.

Key Words: public competitiveness policies, economic development, territorial competitiveness, competition, productivity, policymaking.

Contenido

Lista de Figuras X
Lista de Tablas XI
Lista de Abreviaturas XII
Presentación 1
1. Revisión Conceptual 5
1.1. Políticas Públicas 5
1.2. El proceso de formulación de políticas públicas 14
1.2.1. Generalidades del proceso de formulación 14
1.2.2. Los actores de formulación 15
1.2.3. El desarrollo del proceso de formulación de políticas públicas 19
1.3. Competitividad 25
1.4. Políticas Públicas y Competitividad 31
2. Metodología 36
3. Presentación y análisis del caso 40
3.1. Contexto local 40
3.2. Análisis del proceso de formulación de la 'Política Pública de Emprendimiento, Competitividad y Empleo de Manizales 2019-2027' 47
4. Conclusiones 68
A. Anexo: Transcripción de entrevistas a los representantes de actores institucionales de la ciudad de Manizales acerca de la formulación de políticas públicas de competitividad 71
A.1. Entrevista No. 1 71
A.2. Entrevista No. 2 73
A.3. Entrevista No. 3 74
A.4. Entrevista No.4 76
A.5. Entrevista No.5 79

A.6. Entrevista No.6 82
A.7. Entrevista No.7 83
A.8. Entrevista No.8 87
A.9. Entrevista No.9 91
B. Anexo: Resultado del proceso de formulación de la Política Pública de Competitividad de Manizales 94
Bibliografía 101

Lista de Figuras

Pág.

Figura 1. Esquema metodológico de la Política Pública de Competitividad, Empleo, e Innovación Manizales 2019 - 2027. …….. 61

Lista de Tablas

Pág.

Tabla 1. Clasificación de instrumentos de política con base en recursos…… 22

Tabla 2. Clasificación de instrumentos de política bajo el enfoque con base en la situación continua ……24

Tabla 3. Algunas definiciones de etapas relevantes del ciclo de formulación de políticas públicas en la literatura ……..……..32

Tabla 4. Desempeño de la ciudad de Manizales en algunas mediciones nacionales……53

Tabla 5. Desempeño de la ciudad de Manizales en las mediciones del indicador 'Índice de Competitividad de Ciudades 2020'……...……...58

Tabla 6. Marco normativo y orientador de la Política Pública de Empleo, Competitividad y Emprendimiento de Manizales 2019–2027……62

Tabla 7. Síntesis de apreciaciones de representantes de instituciones participantes en la formulación la PPECEM 2019 - 2027 – Pregunta 1 ……..72

Tabla 8. Síntesis de apreciaciones de representantes de instituciones participantes en la formulación la PPECEM 2019 - 2027 – Pregunta 2……74

Tabla 9. Síntesis de apreciaciones de representantes de instituciones participantes en la formulación la PPECEM 2019 - 2027 – Pregunta 3 ……76

Tabla 10. Síntesis de apreciaciones de representantes de instituciones participantes en la formulación la PPECEM 2019 - 2027 - Pregunta 4 ……..78

Lista de Abreviaturas

Abreviatura	Término
PPLC	Políticas Públicas Locales de Competitividad
PPECEM	Política Pública de Emprendimiento, Competitividad y Empleo de Manizales 2019 - 2027
PPC	Política Pública de Competitividad

Presentación

La capacidad de un Estado democrático para actuar frente a las situaciones o necesidades de quienes se adhieren a él es una de las principales manifestaciones del sentido colectivo en trascendencia a la individualidad. En la realización de las acciones con índole colectivo, interactúan los elementos estructurales y humanos que lo componen, influenciando de acuerdo a su alcance efectivo las estructuras e individuos, presentándose a su vez como una expresión de los intereses individuales y comunes de los electores, la ciudadanía en general y los propios ejecutores de las funciones estatales. La capacidad de generar cambios en las realidades es una de las características ejercidas por los gobiernos como "administradores del Estado". Si bien las áreas en las que se pueden y deben aplicar las acciones gubernamentales, así como la naturaleza que estas pueden y deben asumir, han sido materia de extensa discusión ideológica y técnica (Tanzi, 1997) (Bache, Reardon & Anand, 2015) a menudo se ha planteado la posibilidad de acción del gobierno se encuentran la seguridad, desarrollo económico y el bienestar general de la población (Booth, 2012) (Hunt, 2012).

Con el fin de alcanzar objetivos de cambio en las circunstancias comunes, los gobiernos ejercen su influencia efectiva en aspectos como las estructuras y servicios sociales, los sistemas de leyes, la administración de justicia, los parámetros para la generación y distribución de la riqueza, entre otros. Dentro de las formas de manifestar esta influencia se encuentran las "políticas públicas", definidas como aquellas acciones que el gobierno decide hacer o no hacer (Dye, 1972) de manera explícita frente a una situación o problema (Anderson, 1994) de acuerdo con su estructura facultativa (Howlett, Ramesh & Wu, 2015). Se espera que a partir de la ejecución de políticas públicas sea posible el direccionamiento de esfuerzos tanto institucionales como de diferentes sectores sociales, resaltándose la amplitud de sus alcances potenciales frente a la transformación de las realidades, característica que ha producido significativo interés analítico dentro del campo de estudio de las ciencias políticas, la administración pública y las ciencias sociales (Peerels, 2001).

Debido a que el alcance de las políticas públicas puede extenderse a los fenómenos económicos, sociales, culturales, ambientales entre otros campos de acción gubernamentales, cada uno con una naturaleza y necesidades diferentes (Dobuzinskis, Howlett & Laycock, 2007) a menudo los gobiernos efectúan procesos formales o

reconocibles para su construcción o desarrollo. En estos procesos participa el gobierno junto a variadas contrapartes o actores, usualmente pertenecientes a los grupos afectados o interesadas dentro de las situaciones a intervenir. El objetivo de esta interacción es a menudo el de fortalecer la pertinencia de las acciones con respecto a las necesidades reales presentadas (Prince, 2014). Dado que este es un proceso en el que los actores interactúan en virtud de sus capacidades o intereses (Daugbjerg, Fraussen & Halpin, 2017), existe interés por entender los fenómenos, subprocesos y etapas que se presentan durante este desarrollo de políticas públicas, con miras de influenciar en su efectividad a partir de este mismo proceso de construcción (Boa, Johnson & King, 2010).

En el caso de las políticas públicas relacionadas con la productividad y la intervención directa o indirecta los mercados, la incertidumbre sobre la naturaleza de las acciones de gobierno que puedan ser pertinentes con relación a estos fines y la forma en que estas puedan ser definidas a partir de un proceso de construcción de política con participación de diferentes actores sociales es aún mayor (Kraft & Furlong, 2004), situación a la que es posible añadir incluso debates de tipo ideológico relacionados con el papel del gobierno en los aspectos mencionados y el alcance de sus posibles acciones, en especial en lo referente a conceptos paradigmáticos en campos tan prestigiosos como la economía, dentro de los que se encuentran la autorregulación del mercado y el tratamiento económico de las fallas dentro de estos (Bickers & Williams, 2001) (Robert, 2012), incertidumbre que alude a una hoja de ruta articulada a su política económica.

Dentro de esta línea de políticas relacionadas con aspectos de tipo económico y productivo, se resaltan aquellas que se han desarrollado basadas en el concepto, altamente controvertido (Charrass, 2017), de "competitividad", con el cual se refiere, en términos generales, a la existencia de capacidades propias tanto de las empresas (competitividad micro) como de los territorios (competitividad macro) de competir, sostenerse y expandirse en los mercados (Gentimir & Gentimir, 2015). Gobiernos nacionales y locales alrededor del mundo han desarrollado programas y estrategias tomando como base este concepto, buscando hacer un uso adecuado del marco institucional a su disposición (directa o indirectamente) con el fin de efectuar de cambios socio-político-económico-culturales que influyan en los diferentes factores organizacionales o estructurales considerados como dinamizadores de la capacidad competitiva de su aparato productivo (Brenner & Wachsmut, 2012) situación que se espera esté asociada con el desarrollo económico y, de manera adjunta, social de los territorios (Aginger, 2006).

En base a los aspectos mencionados anteriormente, puede considerarse que el estudio de las políticas públicas de competitividad presenta retos significativos relacionados

con la poca solidez conceptual asociada tanto al estudio de las políticas públicas como al de la competitividad, situación que demarca una brecha entre el nivel epistemológico y el nivel empírico, en el cual no solamente aspectos relacionados con ambos conceptos forman parte de los fenómenos socio-político-culturales-económicos-ambientales, sino que han sido agregados como parte de los acuerdos y acciones institucionales y colectivas para el desarrollo.

El presente trabajo busca aportar al cuerpo de conocimiento de la formulación de políticas públicas cuyo fin es el de mejorar la competitividad, esto por medio de una reflexión teórica y observación empírica, en la cual se contrastan varios de los diferentes conceptos que lo conforman con aspectos perceptibles de un proceso real de desarrollo de política, permitiendo tanto aplicar como evaluar en su valor explicativo a estos esquemas analíticos. Se busca responder a las necesidades de investigación planteadas de estudio de los elementos relacionados, dentro de las cuales se ha incluido al avance en la definición y esclarecimiento de las relaciones entre la forma en que se desarrollan sus procesos de construcción y los resultados provenientes de estos (Bressers & O'Toole, 1998) (Howlett, 2011). Para este fin y como punto de empírico de referencia, los planteamientos se ilustran a partir del estudio de caso de un proceso de formulación de política pública de competitividad local, efectuado en la ciudad de Manizales (Colombia) durante los años 2017 y 2018.

A su vez el presente estudio se ubica dentro del campo de conocimiento de las políticas públicas de competitividad como un desarrollo posterior a lo postulado por Wilson (2008), bajo lo cual se establece la posibilidad de que exista una relación entre los resultados del desempeño de una política de este tipo y los criterios epistemológicos en los que está basado su tratamiento; una concepción similar se adoptará en este documento. Igualmente, lo acá relacionado sigue la línea epistemológica de lo expuesto por Franco Vargas y Restrepo (2019), bajo lo cual los procesos de interrelación entre el estado, el mercado, las entidades no gubernamentales y las comunidades deben considerarse en el tratamiento de las políticas públicas más allá de lo meramente procesal, involucrando al hacedor de política como actor activo cuyas condiciones personales inciden en los productos resultantes de sus aportes. Esta perspectiva será tomada en cuenta en el marco del desarrollo de este trabajo, aunque se desarrollarán algunas discusiones sobre su alcance. Como referente metodológico fundamental se tomó el trabajo realizado por Babooa (2008) en el cual se realizó una contrastación entre el cuerpo teórico en políticas públicas y las posiciones de los participantes en un proceso de construcción, arreglo que es replicado en el presente estudio.

Sumados a la presente introducción, el documento presenta cinco capítulos. El primero de ellos contiene la revisión conceptual de las grandes áreas de análisis en las que se basa el estudio; estas son: Políticas Públicas, Competitividad, Políticas Públicas de

Competitividad y Formulación de Políticas Públicas de Competitividad. El segundo capítulo expondrá la metodología utilizada. Mientras que el tercero presentará y discutirá los resultados de la observación práctica del caso de referencia. Por último, en el cuarto capítulo se expondrán las principales conclusiones tomadas del estudio, y seguidamente se resaltarán los referentes bibliográficos que sirvieron como base en el estudio y reflexión de los fenómenos analizados.

1. Revisión Conceptual

1.1. Políticas Públicas

El acto de gobernar, definido sucintamente por Finer (1949) como "el ejercicio de la autoridad de unas personas respecto a otras personas" ha sido uno de los más importantes, discutidos, conceptualizados, reflexionados y, en conjunto, permanentes en la historia de la humanidad. Durante el ejercicio social de la especie humana, la sujeción de la voluntad de los individuos hacia esquemas de direccionamiento legales, personales, sociales, religiosos entre otros, ha permeado tanto las vidas de las personas que se desenvuelven en las diferentes estructuras sociales (Bueno, 2018) como a la organización, formación y desempeño de estas estructuras (Mollenkopf, 1975) (Miller y Rose, 2008).

Dentro de las estructuras sociales poseedoras de considerables niveles poder e influencia, se destacan los gobiernos, los cuales cumplen un papel fundamental como cuerpo efectivo y perceptiblemente estructural del Estado, ejerciendo a su vez autoridad legítima que decide o no ejercer de acuerdo con el contexto y el objetivo de su actuar (Robinson, 2013). El Estado posee un carácter territorial, el cual se encuentra presente aspectos como su estructuración y el diseño de sus mecanismos, la delimitación de su alcance y su manifestación efectiva, siendo el conjunto de estructuras de acción y decisión con influencia relativa hacia los individuos quienes, de acuerdo con su grado de voluntad institucional y autonomía así como con la disponibilidad de sus recursos, ejecutan o definen según su alcance las actividades, principios y disposiciones cuyo conjunto darán forma a la existencia "de facto" del Estado mismo (Stilz, 2009).

Actualmente, se entiende la acción efectiva de gobernar, o "gobernanza" no recae exclusivamente en los gobiernos (Hai, 2010); se entiende que en un determinado entorno social interactúan diferentes instituciones, grupos y actores, pertenecientes tanto al sector público como al privado, los cuales tienen la capacidad de efectuar acciones políticamente relevantes en un determinado contexto a partir de la disposición de sus recursos y el ejercicio de su poder efectivo (De Azevedo Almeida & Corrêa Gomes, 2016). Aun así, las disposiciones provenientes de los gobiernos políticamente reconocidos (como tales) cuentan con características diferenciables de

las de otros actores de gobernanza las cuales se derivan de su legitimidad aceptada (Daugbjerg, Frausen & Halpin, 2017) y los recursos con los que se cuenta tanto para su ejecución como para garantizar su aplicación a partir del ejercicio de la autoridad, dentro de las cuales se incluye el uso de la violencia, la privación de la libertad, entre otras medidas coercitivas (Dusza, 1989).

A las acciones e inacciones de un gobierno frente a un asunto se les ha denominado "políticas públicas" (Dye, 1972). Se ha establecido que las políticas públicas se dan a partir de partir de tres elementos: "multidisciplinariedad", "solución de problemas" y "explicitud normativa" (Lasswell, 1951), resaltándose en estas un carácter manifiesto, el cual es usualmente asociado a las disposiciones provenientes de los gobiernos en sus diferentes formas. Por su parte, a partir de la definición de Wilson (2006) quien sugiere que las políticas públicas son "las acciones, objetivos y pronunciamientos de los gobiernos en asuntos particulares, los pasos que toman (o fallan en tomar) para implementarlos y las explicaciones que se dan para lo que pasa (y lo que no pasa)" se llama la atención al hecho de que las políticas públicas son elementos que buscan ser implementados, es decir, encausados a su presentación en la realidad, más allá de una simple postulación de intenciones, aunque esto no siempre sea el caso efectivo (Franco Chuaire & Scartascini, 2014).

El papel de las políticas públicas está sumamente relacionado con la capacidad de transformación de realidades de los gobiernos, las cuales se conforman a partir del desarrollo de procesos sociales y metasociales asociados o un territorio; Newman & Clarke (2009) señalaron que las políticas públicas "no son solamente descriptivas y normativas; son categorías culturales que ayudan a dar forma a identidades sociales y relaciones" (Newman & Clarke, 2009), esto a partir de la relocalización de recursos y capacidades de orientación, dinamización y coerción con las que cuentan las acciones de gobierno (Howlett, 2005).

Se ha señalado que el papel de la política pública es el de "lograr objetivos de gobierno" (Howlett, 1991) y "resolver problemas públicos" (Dewey 1938) (Franco Vargas & Roldán Restrepo, 2018) sin embargo, perspectivas más enfocadas hacia las características más pragmáticas de estas disposiciones han sugerido que dada la complejidad de los sistemas sociales (Head, 2008) y las limitadas características y alcances de las acciones gubernamentales frente al devenir político de los territorios (Turbbull, 2006) las acciones de política pública son inevitablemente "parciales" frente a la situación tratada (Franco Chuaire & Scartascini, 2014), y por tanto para su análisis cobra alta importancia los términos en los que estas son definidas y medidas en su aplicación.

Considerando a las políticas públicas como un conjunto de decisiones anticipadas promulgadas con carácter gubernamental sobre aspectos determinados concernientes a uno, varios o todos los sectores de la sociedad, los diferentes campos de estudio relacionados han ahondado en la exploración de aspectos relacionados con la naturaleza de estas decisiones, incluyendo cómo se desarrollan, hacia qué están dirigidas, y las diferentes maneras en que éstas toman forma concreta dentro del estado económico-político-social-cultural.

Se entiende que el origen o acción causante de una política pública puede darse tanto dentro como fuera de lo que se considera como la estructura decisoria del gobierno (Keping, 2017), aunque éste cumple un papel fundamental en su naturaleza al dotarla de elementos tales como legitimidad y recursos para su ejecución (Keping, 2011). Se entiende que, primordialmente, las políticas públicas se desarrollan con el fin de resolver uno o varios problemas (Veselý, 2007), los cuales son identificados por un actor o un grupo de estos, cuya posterior influencia política resulta en el inicio de un proceso de construcción de políticas públicas; el gobierno mismo puede ejercer esta función de reconocimiento de la situación a tratar, sin embargo este reconocimiento también puede darse por parte de otros actores, entre los que se encuentran organizaciones políticas, entidades de participación económica, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general (Hanberger, 2001).

Actualmente, es ampliamente aceptada la idea de que la política pública se da como resultado de un proceso (Zittoun, 2011). La naturaleza y las etapas que conforman este proceso han sido, sin embargo, materia de debate dentro de las áreas de estudio relacionadas, esto debido a la presentación de diferentes esquemas de modelación de la realidad por parte de varios autores (De Azevedo Almeida & Corrêa Gomes, 2018). Aun así, en su conjunto estos modelos analíticos se encargan fundamentalmente de explicar los procesos que están involucrados en cuatro situaciones fundamentales: la existencia de un problema de interés de acción gubernamental, el desarrollo de alternativas de soluciones para atender a este problema, la implementación de las medidas que se elijan, y la evaluación de los resultados derivados de estas (Howlett, 2005). Una revisión de literatura relacionada sugiere que se han establecido dos modelos explicativos del desarrollo de políticas públicas: los modelos lineales y los modelos no lineales.

Los modelos lineales incluyen aquellos en los que las etapas en las que se pueda dividir el proceso de desarrollo de políticas públicas tienen una relación de avance una con la otra, y cada una de estas representa una actividad o conjunto de actividades dirigidas a un objetivo determinado, cuyo cumplimiento indica el inicio de una nueva etapa (Hupe & Hill. 2006). Kulaç y Özgür (2017) resumen las etapas de los diferentes modelos lineales expuestos en establecimiento de agenda, formulación, legitimación,

implementación y evaluación. Este enfoque fue altamente influenciado por el trabajo de Lasswell (1971) quien postuló al desarrollo de política como un proceso de decisión a partir del procesamiento racional de la información relacionada disponible. Por su parte, Jones (1970) trasladó el enfoque de análisis hacia las fases del proceso de desarrollo en las que se llevan a cabo estas decisiones, teniendo en cuenta en cada una de estas fases es posible identificar aspectos cuyo tratamiento diferenciado podría conllevar a la necesidad de un tratamiento específico.

La característica principal del modelo lineal es la diferenciación de sus etapas en cada una de las cuales se espera avanzar en el desarrollo de políticas públicas de acuerdo con un ciclo de vida. La primera etapa llamada de establecimiento de agenda, los problemas son identificados por uno o varios actores y estos son asumidos por parte del gobierno como objetivo de acción en un proceso donde se asume influye la agenda política de quienes ejercen en estos organismos decisorios (Macrae & Wilde, 1985). La segunda etapa denominada formulación consiste en la construcción de las alternativas de solución y elección de caminos de acción a partir de diferentes mecanismos en los cuales los actores cumplen roles definitorios de la política y actúan según sus conceptos e intereses (Peters, 1996). Por su parte, en la tercera etapa llamada legitimación se da fuerza institucional a las decisiones tomadas (Kraft & Furlong, 2004). Posteriormente se presenta la etapa de implementación en la cual las metas de política son transformadas en acciones concretas (Fitz et al., 1995) y es considerada como clave para la eficiencia y coherencia de las políticas públicas. Por último, se ha planteado la existencia de una fase de evaluación en la cual los resultados del proceso son medidos y comparados con los parámetros de éxito definidos (Peters, 1996).

Existen críticas hacia la concepción lineal por etapas del proceso de desarrollo de políticas, derivadas primordialmente de su percepción como un carácter "complejo" en el cual las actividades y situaciones presentadas en este se desarrollan de tal forma que no respondan a criterios completos de linealidad, esto debido a la existencia de posibles retroalimentaciones diferentes etapas y la posibilidad de que estas se manifiesten en diferentes momentos del proceso de desarrollo de políticas, no necesariamente una diferenciada con respecto a la otra (De Leon, 1999). Otras críticas han sido dirigidas hacia la poca utilidad científica de la clasificación en etapas del proceso de desarrollo debido a que esta no deriva en el reconocimiento de factores medibles o la formulación de hipótesis que esclarezcan relaciones causales entre estos dentro del proceso (Sabatier, 1991a).

Frente a estas apreciaciones, se ha sugerido que el análisis lineal del desarrollo de política puede considerarse más apropiadamente como una heurística (Sabatier, 1991b) o una orientación para el estudio del proceso general de política (Smith & Larimer, 2009), reconociendo de esta manera sus limitaciones como modelo general

pero resaltando su utilidad analítica como ha sido evidenciada en el amplio cuerpo académico desarrollado a partir de estos parámetros, con Smith & Larimer 2009 equiparándolo con un "paradigma" el cual "no es completamente rechazado hasta que un paradigma de reemplazo es presentado" (p. 35).

Por otro lado, los modelos no lineales de desarrollo de políticas públicas asumen que este se presenta en un ambiente dinámico en el cual a menudo "sus salidas se convierten en sus entradas" (Bardach, 2006), de modo que el análisis enfocado a una relación lineal de causa y efecto resultaría incompleto para explicar los fenómenos presentados. Como parte de estos modelos se destacan el enfoque de acción incremental propuesto por Lindblom (1958) bajo el cual se indica que la política pública resulta a partir de un proceso de conciliación de intereses e intenciones que está fuertemente demarcado por las condiciones políticas, normativas y de gestión ya existentes, lo que limitaría la capacidad de diseño racional de las políticas públicas. Por su parte, Easton (1965) sugirió un modelo mixto, en el cual las fases del modelo lineal de desarrollo de políticas públicas se presentan dentro del proceso de política como tal, considerado como un continuo indefinido en el cual los diferentes resultados forman parte de etapas futuras.

Una concepción de carácter aleatorio del desarrollo de la política pública es asumida por Cohen et al. (1972) y luego reafirmada por Kingdon (1995) quienes sugieren o que el proceso de política se da a partir de la interacción entre cuatro corrientes independientes: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección, las cuales interactúan entre sí de manera no racional, es decir, no predecible, de modo que cualquier tipo de acuerdo que resulte en una política es el resultado de un proceso de "selección natural" en el cual cada actor actúa de acuerdo a sus intereses y aquellos que sean acogidos para su avance terminan siendo parte de lo después será denominado como una política pública, sin que esto signifique necesariamente que estas líneas de acción sean las mejores o tan siquiera racionales. Si bien este acercamiento ha sido considerado como relevante para el tratamiento del proceso de política teniendo en cuenta la complejidad de sus situaciones y actores, su propio autor lo considera como insuficiente para el entendimiento de los factores que influyen directamente en el inicio de un proceso de desarrollo de política.

Los mecanismos en los que se traducen las diferentes decisiones de las políticas públicas para llevar a cabo los cambios deseados por parte de un gobierno también han sido objeto intensivo de estudio (Bressers & O'Toole, 1998), el cual se ha enfocado en el análisis de los "instrumentos de política", definidos como "las técnicas de gobierno que, de una u otra manera, involucran la utilización de autoridad estatal o su limitación consciente" (Howlett, 2005). Uno de los fines fundamentales de este campo ha sido el de explorar la posibilidad de que existan "modelos prescriptivos" de

aplicación de política (Howlett, 1991) que puedan servir de base para la toma de decisiones gubernamentales, los cuales se entiende habrán de consistir del uso de uno o varios instrumentos de política, cuya adecuada mezcla según el actuar conjunto de los resultados esperables de cada uno influirá en la efectividad de la implementación de la política pública (Rayner et al., 2017).

Si bien actualmente no existe un consenso sobre el número y parámetro posible de clasificación de los instrumentos de política, dentro de los campos de estudio relacionados con la administración pública y las ciencias políticas se han presentado diferentes enfoques de análisis frente a estas características, situación que ha sido justificada por Salamon (2002) como el resultado del estado de la creciente complejidad de los procesos que pueden considerarse como referentes al gobierno, o más precisamente, la gobernanza. Aun así, se han considerado primordialmente dos tipos de acercamiento frente al análisis de los instrumentos de política: análisis con base en recursos y análisis continuo (Howlett, 1991).

Se considera que el análisis de los instrumentos de política en base a recursos es a aquel por el cual se definen categorías discretas de instrumentos diferenciables entre sí con base en las características que se derivan de sus condiciones de aplicación (Howlett, 1991), es decir, se asume que cada tipo de instrumento posee a su disposición un conjunto de recursos gubernamentales específicos (incluyendo estructuras y marcos normativos), por lo que la decisión de adoptar uno sobre otro se basa fundamentalmente en decidir los aspectos que se quieren influenciar y posteriormente realizar la elección de instrumento que logre afectar las condiciones de la manera esperada (Salamon, 1981). Algunas clasificaciones basadas en este enfoque de análisis son resaltadas en la tabla 1.

Tabla 1. Clasificación de instrumentos de política con base en recursos.

Proponente	Clasificación
McDonell & Elmore, (1987)	Reglas Incentivos Entrenamiento Delegación
Hood (1983)	Nodalidad o información Autoridad Tesoro Organización

Schneider & Ingram (1990)	Autoridad Incentivos Entrenamiento Simbólicos y exhortativos Aprendizaje
Vedung (1998)	Regulación (Garrote) Medios económicos (Zanahoria) Información (Sermón)
Salamon (2002)	Gobierno directo Regulación social Regulación económica Contratación Concesión Préstamo directo Seguros públicos Gasto de impuestos Multas y cargos Obligaciones legales Corporaciones gubernamentales Bonos Información pública
Velasco (2007)	Organizacionales Programáticos Normativos Financieros De mejora del conocimiento De comunicación
Howlett et al. (2011)	Regulativos Informativos Participativos
Alfama & Cruells (2011)	Regulativos Informativos Participativos Estructurales Monitoreo y evaluación

	Económicos Formativos

Fuente: Adaptado de Franco & Roldán Restrepo (2019).

Por otro lado, el análisis de los instrumentos de política con base en la situación continua desplaza el enfoque desde las características propias de los instrumentos hacia la situación a intervenir y los resultados de esta intervención, para los cuales se definen acciones deseables que después son "traducidas" en instrumentos de acuerdo a las disposiciones legales y de recursos con que se cuente en un determinado proceso de decisión de política. Algunas clasificaciones basadas en este enfoque de análisis son resaltadas en la tabla 2.

Tabla 2. Clasificación de instrumentos de política bajo el enfoque con base en la situación continua.

Proponente	Clasificación
Doern & Phidd (1992)	Auto-Regulación Exhortación Gasto Regulación Propiedad Pública
Pal (2014)	No hacer nada Actuar indirectamente (Información, gasto, regulación) Actuar directamente (organización)
Weimer & Vining (2017)	Intervención en mercados Estímulos Comportamiento regulatorio Aseguramiento de la producción de bien o servicio Seguridad pública

Fuente: Adaptado de Franco & Roldán Restrepo (2019).

Si bien la existencia de estas clasificaciones facilita la identificación funcional de los diferentes instrumentos de política, discusiones teóricas han llegado a la conclusión de que tanto la naturaleza del instrumento como las necesidades derivadas de su aplicación son necesarios como factores de análisis, teniendo en cuenta que la

efectividad de un determinado instrumento dependerá del contexto en el que este sea aplicado, uniendo intrínsecamente el "diseño de la política" con el "estado de la política" que se presente en una determinada iniciativa de acción, el cual está conformado (Howlett, 1991) existiendo incluso sugerencias sobre la inclusión de las estructuras históricas y socioculturales sobre las cuales se desarrollen estos procesos (Roth, 2017). Sin embargo, el grado en el que estos parámetros son priorizados, unos sobre otros, es aún incierto dentro de la discusión técnica relacionada (Cappano & Howlett, 2019) por lo que este aspecto de decisión recae en el proceso de toma de decisiones dentro del desarrollo de la política.

Considerando la presencia de incertidumbre dentro de los procesos de desarrollo de política, se ha sugerido la existencia de estándares o parámetros que se consideran distinguen un "estado deseado" de gobierno en el cual se presume que este cumple de la mejor manera posible su papel en la sociedad. Como parte de este proceso exploratorio se ha postulado al concepto de "buena gobernanza" el cual está definido a partir de la existencia de características deseables que incluyen democracia y representación, derechos humanos, legalidad, eficiencia y efectividad en la administración pública, transparencia y responsabilidad, objetivos hacia el desarrollo y estados institucionales adecuados (Gisselquist, 2012); se espera que estos principios se presenten durante todos los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas (ONU, 2011). La existencia de buenas prácticas y principios de gobierno es sugerida en organismos de cooperación y diferentes gobiernos (Hyden, 2008), si bien la totalidad de los principios que conforman este concepto no han sido aceptados universalmente (Nanda, 2014).

Dentro de los parámetros que se asume definen la buena gobernanza, la eficacia o efectividad, definida como la medida en que los objetivos dispuestos son cumplidos (Mihaiu et al. 2010) ha sido de especial interés en el análisis del desarrollo de políticas públicas (Bali, Capano & Ramesh, 2019). Se han propuesto cuatro dimensiones de efectividad en el desarrollo de una política pública (McConnel, 2010): "efectividad programática", definida como el grado en que una política cumple su objetivo propuesto, "efectividad del proceso", que se refiere al nivel en que el proceso de desarrollo de la política se considera como adecuado y justo, "efectividad política" definida como el grado de apoyo político con que pueda contar una iniciativa facilitando así su aprobación, y "efectividad temporal" definida como la forma en que la política sostiene su desempeño bajo circunstancias cambiantes. Tomando en cuenta que una política es desarrollada básicamente para solucionar un problema, el grado en que esta cumple con esta meta, representado en la eficacia, es considerado como la base para cualquier proceso de desarrollo (Peters et al., 2018).

Tomando como referencia analítica el modelo por etapas del desarrollo de políticas públicas, puede intuirse que, dado que es la fase en la que se definen las formas de intervención a partir de la interacción de los actores involucrados, la fase de formulación cobra especial importancia en la definición de futuras condiciones de eficacia, derivadas de la pertinencia de la selección de instrumentos de política efectuada por los participantes, cuya dinámica de participación y decisión se ve influenciada por diversos factores pertenecientes tanto al proceso como a los actores mismos y el entorno en que se desenvuelven. Bajo este punto de vista, se espera que una mirada a las condiciones en las que se lleva a cabo la formulación de las políticas públicas precise elementos definitorios que influyan significativamente en su proceso de desarrollo, tal como es tratado a continuación.

1.2. El proceso de formulación de políticas públicas.

1.2.1. Generalidades del proceso de formulación

Si bien su existencia como proceso e importancia dentro del análisis de las políticas públicas es ampliamente reconocido, la naturaleza y el alcance de lo que puede denominarse como "formulación de políticas públicas" varía enormemente según sea la posición epistemológica de los autores que lo analizan. Aun así, una revisión de diferentes propuestas definitorias sugiere un énfasis común hacia un proceso en el cual se identifican las alternativas de acción que serán consideradas dentro de la decisión que dará forma a aquello que se acepte como la definición de una determinada política pública (Zulaç & Özgür, 2017). Se considera que en un proceso de desarrollo de políticas públicas, durante la la formulación se define el problema a tratar, las metas de intervención, la priorización de las acciones y las opciones de solución (Cochran & Malone, 2005), lo que hace fundamental a este proceso dentro del desarrollo de política en conjunto, con algunos autores considerándolo como una parte significativa de la cadena causal para lograr el grado de éxito de una política pública (Hai, 2012), resaltándose su interés analítico.

Generalmente, aunque con algunas excepciones (Kingdon, 1984) (Birkland, 1998) se considera que la formulación de políticas es una etapa posterior a la definición de agenda, tras la cual se ha definido por parte del gobierno el objetivo de actuar frente a una situación para dar solución a un problema reconocido (Béland & Howlett, 2016). A partir de este punto, se inicia un proceso por el cual este problema es comprendido y definido a partir de sus relaciones causales, planteándose a partir de estas los diferentes cursos de intervención con miras a modificar en la realidad los resultados esperados de estas relaciones en concordancia con parámetros deseados cuyas

relaciones causales también se espera puedan ser identificadas para la formulación de acciones efectivas (Wolfman, 1981).

Estas acciones a su vez son el resultado de la interacción entre diferentes actores con capacidades de influencia (De Azevedo Almeida & Corrêa Gomes, 2018) en la cual se definen decisiones, ideas e iniciativas que dan forma al planteamiento de política mientras y al desarrollo propio del proceso de formulación. Por otro lado, la formulación se considera como una etapa diferenciada del proceso de elección de las acciones concretas de políticas (Zulaç & Özgür, 2017) si bien su relación es evidente, siendo las alternativas propuestas en la etapa de formulación escogidas, aceptadas o rechazadas en fases posteriores del desarrollo.

Desde un punto de vista sociopolítico-cultural, el desarrollo de un proceso de formulación de políticas representa el planteamiento de las posibles futuras transformaciones de la realidad de las personas y condiciones que relacionan con estas, es decir, el cambio, manifestado en su entorno de aplicación (Howlett & Cashore, 2014). Tomando en cuenta lo anterior, se considera que las políticas se formulan bajo dos dinámicas de cambio: la primera de ellas se refiere a una dinámica de equilibrio puntuado, bajo la cual la política se formula como la manifestación de los procesos de gobierno a cambios de paradigma que se presentan dentro el contexto en que opera; por su parte la segunda dinámica llamada incrementalista se presenta cuando el desarrollo de la política se da como resultado del cambio endógeno del estado político existente y bajo los alcances que este le permite (Lindblom, 1958). Si bien estas dos dinámicas fueron desarrolladas de manera independiente dentro del estudio del análisis de políticas, postulados teóricos más contemporáneos consideran que estas no son excluyentes, sino que representan contextos diferentes de formulación de políticas (Desmarais, 2019).

1.2.2. Los actores de formulación

Al igual que en las demás fases del ciclo de política, los actores involucrados en la etapa de formulación cumplen un papel fundamental en su desarrollo, demarcado fundamentalmente por la forma en que estos puedan influenciar las alternativas planteadas que posteriormente serán objeto de decisión de acción gubernamental (Daugbjerg, Frausen & Halpin, 2017). Dentro de estos actores de formulación se encuentran organizaciones e individuos externos al gobierno (individuos, grupos sociales, instituciones y organizaciones) considerados por éste como posibles aportantes, al igual que las divisiones o individuos provenientes del gobierno mismo que intervengan o influyan en la construcción de las alternativas de acción y demás procesos relacionados con este fin (Kingdon, 1984) (De Azevedo Almeida & Corrêa Gomes, 2016). La inclusión de actores externos al gobierno dentro de los procesos de

formulación de política pública tiene como objetivo el aumento su pertinencia y eficiencia, de manera que mejoren sus prospectos para responder adecuadamente a las necesidades de la situación a intervenir, esto a través de la creación, alteración y eliminación de elementos de decisión (Weible & Carter, 2016), funciones que ejercen por medio del uso de sus capacidades y recursos (Peters, 2015).

Si bien inicialmente en el estudio de la formulación de políticas los actores directamente intervinientes se consideraban como representantes naturales de la totalidad de los intereses frente a una determinada política pública (Truman, 1951) acercamientos analíticos posteriores resaltan la importancia de las dinámicas de poder e influencia dentro de la formulación como proceso, trayendo como resultado la consideración específica de un grupo de actores como aquel con intervención efectiva dentro de este (Hutahaean, 2016). Por otro lado, actualmente no existe un consenso sobre la naturaleza de los aportes esperados por los actores externos al proceso de formulación de política con fines tanto descriptivo como prescriptivo (Daugbjerg, Frausen & Halpin, 2017), el campo de estudio ha realizado avances que observan este fenómeno desde diferentes clasificaciones, no necesariamente excluyentes entre sí.

Al respecto, el trabajo pionero de Maloney et al. (1994) identifica cinco aportes fundamentales por parte de los actores externos hacia la formulación de la política pública, los cuales son: conocimiento técnico o experticia, conformidad o aprobación de sus miembros, credibilidad, información y garantías de implementación; bajo este enfoque, se entiende que la función de los actores externos se extiende tanto a su intervención durante el planteamiento de la política como al ejercicio de la gobernanza efectiva durante su implementación, esto de acuerdo con sus capacidades y voluntad de conformidad con las disposiciones contenidas en la política pública. Por su parte, otras perspectivas definen los diferentes aportes con base a los recursos que se transfieren al de formulación mediante el acto mismo de la participación de los actores, incluyendo dentro de estos los recursos morales, culturales, socio-organizacionales, humanos y materiales (Edwards & McCarthy, 2004), los cuales son buscan ser alineados por parte del gobierno con los objetivos de intervención, aunque esta situación solo es posible a partir del actuar autónomo de los actores.

Por su parte, desarrollos más recientes clasifican los aportes de los actores al proceso de política en tres tipos (Daugbjerg, Frausen & Halpin, 2017): las capacidades analíticas que son aquellas que aportan a la pertinencia técnica de las acciones de política planteadas, las capacidades operacionales que se refieren a los mecanismos por los cuales los actores externos pueden influir en la efectividad de su implementación, y las capacidades políticas, las cuales van más allá del proceso de formulación (aunque se manifiestan en él) hacia el proceso completo de desarrollo de políticas, y se busca que a través de ellas se obtenga y se sostenga el apoyo político

hacia las acciones planteadas, incluso más allá de un proceso específico. Puede verse que esta clasificación contemporánea difiere de la elaborada por Maloney et al. (1994) al tener en cuenta el componente relacional y de poder de los actores más allá de lo solamente concerniente a la política formulada en sí misma, ubicando firmemente al desarrollo de política como un proceso social afectado por fenómenos sociales (McFarland, 2007).

Por otro lado, esfuerzos por diferenciar o categorizar los diferentes actores de formulación con fines analíticos han sido desarrollados, aunque al igual que en otros temas del campo de las políticas públicas, no existe un consenso amplio al respecto, con algunos autores como Jordan y Turnpenny (2015) sugiriendo que la clasificación de los actores se reduce a una "pregunta empírica", aunque aun así se han realizado esfuerzos frente a su desarrollo. Como parte de estas clasificaciones, es posible resaltar a la realizada por Coleman (1985) quien separó a los actores de política en participantes (aquellos que forman parte activa en la formulación) y abanderados (aquellos que tienen la capacidad de influir en las posturas hacia las que va dirigida la política, pero no participan de manera directa en su formulación; si bien esta clasificación se enfoca en una descripción del rol del actor en cuestión dado por su naturaleza, opiniones más recientes sugieren que esta separación es más apropiada en términos de los procesos que un actor puede desempeñar en diferentes momentos o períodos de tiempo, sin que esto suponga una predisposición excluyente frente a la otra categoría (Daugbjerg, Frausen & Halpin, 2017).

Otra clasificación destacada puede encontrarse en el modelo propuesto por Knoepfel (2011) el cual divide los actores en públicos, definidos aquellos que están sujetos a responsabilidad pública, incluyendo al gobierno y entidades externas que cumplen funciones político-administrativas en un determinado orden social, y actores afectados, dentro de los cuales es posible identificar tres grupos: los grupos objetivo cuyo comportamiento deberá cambiar a partir de las disposiciones de la política pública, los beneficiarios finales quienes prevén una mejora directa en sus circunstancias de desenvolvimiento a partir de los cambios implementados, y los grupos de terceros quienes perciben afectaciones indirectas como resultado de las decisiones políticas tomadas. Si bien esta clasificación busca definir los grupos y su papel dentro de los fenómenos de causalidad de los problemas a solucionar, algunos de los postulados que la acompañan, específicamente aquellos que predicen comportamientos e interacciones entre diferentes grupos han tenido menos acogida, en concordancia con la percepción general de poca capacidad predictiva de varios acercamientos teóricos frente a las políticas públicas (Smith & Larimer, 2009).

Existen otro tipo de clasificaciones de los actores las cuales se enfocan en el rol que cumplen en lo que se ha denominado como el "ecosistema asesor de políticas"

(Howlett, 2011) definiéndose bajo esta tipología como tomadores de decisiones, productores de conocimiento y agentes de conocimiento. Los tomadores de decisiones definen el contenido y lo que compone la política, y si bien el gobierno se considera como el representante principal de esta clase, se entiende que la formulación de políticas incluye diversas instancias donde se definen rumbos de acción cuya presentación consecuente les dará forma, por lo que en diferentes etapas del proceso diversos actores tanto gubernamentales como externos formarán parte de este grupo (Turnpenny et al. 2015). Por otro lado, los productores de conocimiento son entendidos como aquellos actores que poseen información relevante para la formulación de las políticas, similar a lo expuesto por Maloney (1994). Por último, los agentes de conocimiento son considerados como aquellos actores gubernamentales o externos que tienen como objetivo transformar la información recogida durante los procesos de desarrollo de política en orientaciones para la toma de decisiones (Olejniczak, 2016). El uso de agentes de conocimiento ha sido sugerido como "una estrategia promisoria para cerrar la brecha del saber-hacer entre la investigación y los procesos de decisión" (Olejniczak, 2017, pp. 2) en los procesos de formulación de políticas públicas.

Debe tenerse en cuenta que tanto la forma en que un actor externo llega a formar parte de un determinado proceso de formulación de política como la forma en que este se involucra dentro de él presenta un componente relacional significativo, derivado de la existencia de otros actores dentro del proceso cuyos intereses buscan ser satisfechos, frente a lo cual se presentan dinámicas de interacción, cooperación y competencia (Daugbjerg, Frausen & Halpin, 2017). Con el fin de entender la forma en que estas dinámicas relacionales se presentan dentro del desarrollo de política se ha sugerido que los actores participantes en este proceso suelen pertenecer a lo que se denomina como una "red de política" conformada por individuos, instituciones y organizaciones con intereses, comportamientos y conocimientos afines frente a un asunto determinado (Heclo, 1978). Se espera que los gobiernos acudan a estos sistemas durante los desarrollos de política con el fin de aumentar las posibilidades de añadir capacidades de intervención y efectuación de cambios (Daubejrg, 1998). La forma en que estas redes de política puedan captar la atención del gobierno y por tanto convertirse en actores activos con los efectos en sus propias capacidades y dinámicas de poder han sido postuladas como otro elemento de interés de análisis para las ciencias político-administrativas (De Azevedo Almeida & Corrêa Gomes, 2018) (Daugbjerg, Frausen & Halpin, 2017).

Finalmente, sobre las dinámicas entre los actores al interior del proceso de formulación, la literatura del campo de estudio ha explorado a menudo el grado de influencia efectiva que cada actor pueda tener sobre las disposiciones finales de

política, el cual en ocasiones se ve potencializado por la formación de alianzas estratégicas y coaliciones entre diferentes grupos o actores (Füg, 2011). La formación de estos vínculos de cooperación puede ser temporal o continuo, con autores como Heclo (1978) sugiriendo que este tipo de relacionamiento se presente durante el proceso de formulación como una delimitación específica de relaciones ya existentes dentro del ecosistema relevante, aunque nuevas alianzas pueden formarse durante el mismo proceso según se manifiesten los intereses y posibilidades de beneficio (Sabatier, 1988).

Consideraciones sobre la medida efectiva de un carácter democrático y representativo de estos procesos de construcción han sido planteadas como posibles preguntas de reflexión, teniendo en cuenta la existencia de las anteriormente mencionadas dinámicas de poder que en estos se presentan (Cammaerts, 2011) expresadas en el hecho de que la participación de los actores en los procesos de formulación de políticas cumple un papel no solamente técnico sino generalmente legitimador e incluso de posible implementador de los procesos políticos futuros derivados (Daugbjerg, Frausen & Halpin, 2017) (Hai, 2012). Aun así, no debe perderse de vista la forma en que el "diseño inicial" de un proceso de desarrollo de política puede influir en la definición de las dinámicas que se presentarán entre los actores involucrados y su relación con el resultado efectivo del proceso, actuando este diseño (y su posterior ejecución o no ejecución) como el escenario en el que se presentará el procesamiento de la información (Khalid, Mushtaq & Naveed, 2016) y la definición de nuevas iniciativas de acción.

1.2.3. El desarrollo del proceso de formulación de políticas públicas

La formulación es, claramente, una de las fases definitorias del llamado ciclo de la política pública, durante el cual no solamente se establecen las rutas de acción posibles a seguir por medio de la política misma, previo a tomar una decisión sobre estas (Hai, 2010), sino que además este resultado esperado se define a partir de la interacción entre los actores de política y, por tanto, una consolidación de sus intereses, iniciativas, facultades, perspectivas y representatividades, demarcada precisamente por la forma en que los actores asumen estos aspectos dentro del proceso mismo (Bobrow, 2006). Esta reconocida importancia del proceso de formulación de políticas públicas ha conllevado a su exploración teórica tanto dentro del estudio del ciclo de política como en el análisis de sus aspectos propios (Howlett & Mukherjee, 2014).

Al igual que a las políticas públicas mismas, el proceso de formulación de estas se analiza frecuentemente en forma de unas etapas, en las cuales se espera que este se desarrolle; sin embargo, y de manera análoga al caso del área de estudio general a la que pertenece, actualmente no se encuentra un consenso entre los diferentes

postulados esquemáticos sobre cuáles son o cómo deben definirse dichas etapas, algunos de los cuales son mencionados en la Tabla 3.

Tabla 3. Algunas definiciones de etapas relevantes del ciclo de formulación de políticas públicas en la literatura.

Autor	Etapas postuladas
Specht (1967)	▪ Identificación del problema ▪ Análisis/Conceptualización ▪ Información al público ▪ Desarrollo de objetivos de políticas ▪ Construcción de apoyo público ▪ Legislación ▪ Implementación/administración ▪ Evaluación
Wolman (1981)	▪ Conceptualización del problema ▪ Evaluación de teorías y selección ▪ Especificación de objetivos ▪ Diseño de programas
Egonmwan (1991)	▪ Identificación del problema ▪ Formulación de las metas ▪ Establecimiento de agenda ▪ Desarrollo y revisión de alternativas ▪ Decisión de política
Jordan & Turnpenny (2015)	▪ Caracterización del problema ▪ Evaluación de causas y alcance ▪ Especificación de objetivos ▪ Postulación de opciones ▪ Diseño de política

Fuente: Elaboración Propia.

Para efectos del presente análisis, se asume que las actividades de definición y discusión exploratoria sobre la problemática fundamental a tratar por medio de la política pública precede a la fase de formulación, sin descartarse la reevaluación eventual del problema de política durante procesos posteriores a la fase formal de definición de agenda, de considerarse tal acción como necesaria para el ajuste de las

iniciativas hacia las necesidades reales del entorno a intervenir, de acuerdo con lo expuesto por Wolman (1981).

De manera común a un número de definiciones, el proceso de formulación de políticas públicas puede analizarse a la luz de cuatro grandes momentos (Turnpenny et al. 2015): conceptualización del problema, determinación de posibles escenarios de tarea, desarrollo de opciones y alternativas y por último decisión sobre las alternativas de política (Thomas, 2001) (Dunn, 2004). Tras la finalización de estas fases, se espera obtener los insumos que subsecuentemente formarán parte, aunque no exclusiva, de lo que declame o se haga efectivo a través de la forma final de política pública, definido durante la fase de análisis del ciclo de desarrollo de políticas públicas.

La etapa de conceptualización del problema ha sido descrita como "una fase (...) en la cual asuntos críticos son identificados" (Thomas, 2001) por los participantes del proceso; dichos asuntos críticos, si bien están relacionados con el problema raíz que se quiere tratar por medio de la política, no necesariamente lo componen en su totalidad o lo tratan de manera efectiva o reflectiva de su naturaleza (Wolman, 1981), esto teniendo en cuenta su definición se encuentra a cargo de los participantes designados para tal fin dentro del proceso de política, los cuales presentan las características subjetivas asociadas a cualquier actor (Shortall, 2013).

Una revisión general de otras descripciones asociadas a esta etapa del proceso de formulación (Veselý, 2007) permite observar que esta ha sido definida de manera remarcablemente análoga a la fase homónima del ciclo de formulación de políticas públicas, por lo que algunos autores lo consideran una "extensión" de este (Turnpenny et al. 2015) y otros señalan más precisamente que el proceso de formulación viene a lugar cuando los actores de política se disponen a escoger cursos de acción específicos (Howlett, & Mukherjee, 2014). La finalidad de la conceptualización es la de dotar al problema, de un cierto grado de dimensionalidad con base en la adopción de teorías de causación (Wolman, 1981) estableciendo las definiciones y parámetros de tratamiento bajo los cuales se basen desarrollos posteriores.

Posterior al establecimiento conceptual del problema de política a tratar, se toman decisiones sobre los objetivos o escenarios de tarea de la política pública en desarrollo (Specht, 1967) (Turnpenny et al. 2015). Se espera que el tratamiento de estos objetivos se encuentre dentro de una determinada línea causal del problema percibido, es decir, que aquellos aspectos que se definan como de interés de intervención de política sean tales que sea a partir de dicha intervención se logre, evidentemente, la modificación de las circunstancias que son identificadas como causas o consecuencias del problema de política (Wolman, 1981), y cuyo tratamiento se considere como pertinente por parte de los actores de política que a su cargo tengan dicha decisión. La selección de estos

aspectos se perfila, por tanto, como una sub-etapa clave del proceso de formulación de políticas públicas, teniendo en cuenta que se espera que esfuerzos, información, y discusiones generadas durante momentos posteriores de su desarrollo se encuentren demarcados bajo las diferentes consideraciones resultantes de las áreas de acción definidas.

Desde el punto de vista de su importancia dentro del proceso de formulación, puede considerarse que la definición de los objetivos de política supone la conformación de un consenso cuya presentación permite dirigir las futuras disposiciones explícitas de política pública hacia aspectos claramente visualizables dentro de la problemática identificada (Wu et al., 2010). La necesidad aparente de dotar a los objetivos de políticas de cierto grado de especificidad ha sido planteada como una forma de reducir posibles condiciones futuras de ambigüedad o redundancia que puedan afectar la eficiencia y efectividad de los procesos de construcción de política y, presumiblemente, de las políticas mismas (Craft & Howlett, 2012). A menudo, esta especificidad se manifiesta en la definición de términos como escalas temporales, estados esperables y definiciones consensuadas de causalidad (Wolman, 1981).

El tercer momento en la formulación de políticas públicas, la etapa de proposición de las alternativas de política, puede considerarse como uno de los de mayor impacto en su desarrollo y, por tanto, en las políticas mismas (Sidney, 2007) (Adelle & Weiland, 2012). Durante esta etapa se determinan de manera explícita y con disposición de ejecución efectiva las soluciones o tratamientos que se darán a los problemas y situaciones definidos como de interés de intervención. Se espera que, debido a la multiplicidad de las posibles soluciones o perspectivas de análisis aplicables a los problemas de política, además de las diferencias entre capacidades, conocimientos, consideraciones e intereses de los actores (Haelg, Sewerin & Schmidt, 2019), se presenten una multiplicidad de propuestas para consideración, las cuales difieren en aspectos como sus medios de acción, recursos a utilizar y actores involucrados en su realización.

La naturaleza de las propuestas de solución o alternativas de políticas públicas ha sido materia de discusión en el campo de estudio relacionado. Una primera corriente de pensamiento aduce que las opciones de política usualmente se presentan como variaciones de los instrumentos o principios de política predefinidos, presentados en una combinación que se considere como efectiva como solución a la situación tratada (Howlett & Rayner, 2013). Bajo esta perspectiva, los actores de política hacen uso de conocimientos previos y las formas de intervención disponibles o identificadas como más apropiadas para el tratamiento de la situación problema, las cuales varían en número y naturaleza según las necesidades percibidas. Este acercamiento supone un conocimiento previo por parte de los actores involucrados acerca de los instrumentos

de política, sus características y sus consecuencias esperadas, siendo su elección influenciada en una parte significativa por las capacidades, recursos y estructuras de gobernanza con los que se espera contar durante la ejecución de la política (Howlett & Musherkjee, 2014). Conceptos a favor de este acercamiento resaltan su sistematicidad y racionalidad (Linder & Peters, 1985) así como la facilidad que este presenta para tomar lecciones de otras experiencias y de esta manera refinar los resultados esperados sobre una base empírica (Howlett, 2020).

Una segundo acercamiento a la formulación de alternativas de políticas, es aquel denominado como el 'pensamiento de diseño', considerado como menos tradicional, se basa en la enunciación de opciones a partir de conocimiento idiosincrático, experiencial y personal (Howlett, 2020) es decir, bajo esta perspectiva las alternativas de política no necesariamente provienen de instrumentos preestablecidos, sino de iniciativas planteadas a modo de solución directa, dejando de lado en su construcción aspectos como armonización con las estructuras y condiciones previas e incluso ortodoxia percibida (Dorst, 2011) haciendo un mayor énfasis en el estado final deseado. Proponentes de este acercamiento han resaltado su flexibilidad, su capacidad de innovación y la forma en que facilita nuevos tratamientos frente a los tradicionalmente dispuestos a problemas pasados y presentes (Kimbell & Balley, 2017) aunque a su vez se han presentado críticas dirigidas a lo que contradictores de este acercamiento han percibido como una interpretación errónea acerca de los grados de libertad con los que cuentan los actores de política para formular soluciones efectivas a las situaciones tratadas a partir de las condiciones propias de la situación real que compete el diseño y ejecución de las políticas públicas (Christensen et al. 2002) (Howlett, 2019).

Aun así, postulados recientes han propuesto una armonización frente a los dos acercamientos para el diseño de alternativas de políticas públicas, al conceptualizarlos como la manifestación de un espectro metodológico (Howlett & Mukherjee, 2014), dentro del cual diversas condiciones de desarrollo, objetivos de política y capacidades de los actores determinan caso a caso el grado de predefinición o generalidad aparente que puede aplicarse. Por otro lado, acercamientos ubicados desde ambas perspectivas metodológicas frecuentemente reconocen la importancia o los beneficios de algunos elementos de su contraparte (Howlett, 2020) (Lindgaard & Wesselius, 2017) sugiriendo un cierto grado de complementariedad empírica, entre ellas en contraste a su aparente oposición epistemológica.

Por su parte, en el último momento de la fase de formulación de políticas públicas, las propuestas y alternativas de política pasan a consideración con el fin de decidir sobre su inclusión dentro del conjunto de propuestas formales de política, a partir del cual se espera que se generen las condiciones finales de discusión, posible ratificación o

replanteamiento, en estamentos políticos y decisorios, con fines de enunciar la forma o estructura final de las políticas públicas que se convertirán finalmente en programas públicos (Jann & Wegrich, 2006). Se considera que, si bien lo decidido adquiere un carácter oficial de resultado de proceso de formulación, se espera que antes de su consolidación se desarrollen discusiones y acuerdos consensuados entre los participantes sobre la naturaleza y características de las propuestas escogidas (Turnpenny et al., 2015) siendo esta etapa especialmente supeditada al componente racional, intencional y participativo de sus actores (Jordan & Matt, 2014).

Teniendo en cuenta el conjunto de las fases anteriormente expuestas, podría decirse que en términos generales el estudio de la formulación de políticas públicas se ha planteado de una forma esquemática, con una alta concentración frente a la caracterización y definición de sus procesos y particularidades, acercamiento que ha sido alentado por parte de diversos autores, con el fin de establecer de manera más precisa los procesos y variables a observar y analizar dentro de la práctica (Pierson, 2001) (Howlett & Cashore, 2009) esperando que a partir de su correcto tratamiento basado en la solidez teórica se lleven a cabo procesos de formulación que supongan un mejor desempeño de las políticas resultantes. Sin embargo, existen otros puntos de vista que rechazan o dan un carácter relativo a la esquematización tanto epistemológica como práctica del proceso de formulación de políticas públicas.

Postulados considerados como parte del enfoque postpositivista de las políticas públicas sugieren que los procesos de construcción no se presentan necesariamente bajo condiciones racionales, identificables o categorizables en su totalidad (Stone, 2002), situación aparentemente demostrada por la ausencia persistente de esquemas o teorías de aceptación universal desde el enfoque científico o positivista (Smith & Larimer, 2009), dentro del cual aún se llevan a cabo diferentes discusiones tal como fue expuesto en apartes anteriores. Bajo el enfoque postpositivista, el desarrollo de las políticas públicas se encuentra altamente supeditado a su contexto y al actuar y perspectivas variables de sus participantes (Greenberg et al., 1977) y a su vez rechaza la visión lineal y enfocada en la solución de problemas predefinidos presentada por las metodologías tradicionales (Smith & Larimer, 2009).

Para efectos metodológicos, se ha considerado que los acercamientos postpositivistas de construcción de políticas públicas están basados en la aplicación de la democracia deliberativa (Fischer, 2003), bajo la cual las perspectivas de los diferentes actores son consideradas como únicas y no universales, pero a su vez como parte del cuerpo de análisis endógeno del asunto tratado por parte de la política pública (Durning, 1993). Esta característica, supone una expansión del proceso de análisis de perspectivas, el cual usualmente es llevado a cabo por actores analistas, los cuales tienen a su cargo el facilitamiento de instancias de comunicación y cooperación entre los actores

consultados, así como la consolidación de dichas perspectivas en cuerpos documentales o referenciales que servirán como insumo para la formulación final de las políticas públicas por parte de los actores institucionales encomendados de su legitimación.

La aplicación del postpositivismo al estudio de las políticas públicas ha sido, sin embargo, frecuentemente cuestionado bajo diferentes perspectivas. Epistemológicamente hablando, una de sus más frecuentes críticas es la dificultad de tomar los postulados post-positivistas a manera de referencia para futuros procesos de desarrollo de política dada su aparente omisión de las categorías y esquemas analíticos (Dryzek, 2002) (Fischer, 1992). Por otro lado, desde el punto de vista metodológico, se ha considerado que la intervención de un número elevado de actores deliberativos puede ralentizar los procesos de construcción, lo cual podría no ser adecuado para el tratamiento de problemas complejos o urgentes que frecuentemente son objeto de intervención de políticas públicas (deLeon, 1997). Adicionalmente, desde el punto de vista socio-político se ha sugerido que el aparente rechazo ideológico post-positivista frente a lo que proponentes de esta corriente consideran como una "élite tecnocrática" encargada de decidir sobre el futuro de la sociedad puede resultar en la manifestación de pensamientos anti-intelectualistas persistentes en otros ámbitos sociales y políticos (Amir Singh, 2020).

En general, el acercamiento positivista continúa presentando amplia aceptación entre científicos y estudiosos de las políticas públicas, considerándose "valiosos" (Smith & Larimer, 2009) a sus aportes conceptuales y metodológicos para el análisis y la comprensión de las diferentes dinámicas asociadas a este campo de estudio. Aun así, en la práctica se han observado considerables variaciones en la naturaleza y desarrollo de políticas públicas entre territorios, suponiendo la intervención de determinantes ajenos al diseño o ejecución del proceso de construcción en su resultado (Howlett & Ramesh, 1998). Dentro de estos aspectos se han postulado algunos tales como la naturaleza de los partidos políticos gobernantes (Castles & Merril, 1989) el nivel de desarrollo de los países, y las actitudes culturales de su población frente a las normas y regulaciones, así como sus capacidades comunicativas (Ascher, 2017), sugiriendo de este modo que el desarrollo de las políticas públicas no se presenta como un proceso aislado de los demás procesos sociales y territoriales que lo enmarcan.

1.3. Competitividad.

La competitividad ha sido uno de los conceptos más relevantes dentro del ámbito económico y empresarial durante las pasadas décadas (Siudek y Zawojska, 2014;

Arslan y Tathdil, 2012). La búsqueda hacia una conceptualización firme y adecuada del cuerpo de conocimiento de la competitividad conlleva inevitablemente a la exploración de algunos de los aportes y desarrollos analíticos y críticos más importantes sobre ella, los cuales a través del tiempo han permitido conocer diversos elementos de análisis que permitan conocerla, entenderla, definirla, validarla, probarla o rechazarla. La existencia de una definición que la abarque completamente es aún materia de debate (Nikolaos Alexandros & Theodore, 2015); sin embargo, existe cierto nivel de acuerdo académico en que a nivel teórico y conceptual se mira frecuentemente desde dos enfoques diferentes: el nivel micro y el nivel macro (Reinert, 1995) los cuales se diferencian entre sí según la unidad de análisis establecida. Aun así, cabe resaltar la discusión académica alrededor de la competitividad, en todas sus formas, se caracteriza por las amplias y frecuentes controversias que se presentan enfrente a su definición conceptual, por parte de diversos autores y corrientes de pensamiento.

La denominada competitividad en el nivel 'micro' es comúnmente referida como una capacidad concerniente a las empresas y el desarrollo de sus operaciones, la cual le permite presentar ventajas de desenvolvimiento en un mercado en competencia (Porter, 2004) situación que se espera afecte positivamente sus niveles de generación de beneficio o utilidad (Chikán, 2008). La competitividad ha sido ampliamente adoptada como un objetivo de gestión empresarial (Deniz, Nur SeÇkin & Cüreoglu, 2013) y se asocia a la definición estratégica de elementos relacionados con la productividad, la eficiencia y la operación de la empresa (Amastha & Momaya, 2005).

Bajo este enfoque, una de las primeras definiciones del término puede encontrarse en Buckley, Pass, y Prescott (1988) quienes la asumen como "la habilidad de una firma para producir y vender productos y servicios de una calidad superior y costos más bajos que sus competidores domésticos e internacionales". Lo anterior sugiere un enfoque asociado a la habilidad de una empresa de destacar sobre las demás, es decir, el "competir" puede tomarse de manera literal, aduciendo al estado de constante lucha en el que se encuentran las organizaciones dentro de un mercado. Desarrollos conceptuales posteriores incluyen los de Adamkiewicz-Drwillo (2008), citado por Siudek y Zawojska (2014) quien la define como "adaptar los productos (de una empresa) al mercado y los requerimientos de competición, particularmente en términos de variedad de productos, calidad, precio y también canales de ventas y métodos de producción óptimos"; esta definición se caracteriza por su orientación al producto y su relación con la posición de la firma en el mercado. Un acercamiento más sucinto se encuentra en Ajitabh y Momaya (2004), quienes la definen como "la participación de una firma en el mercado competitivo", es decir, como análoga del concepto de cuota de mercado (Etale, Bingilar, y Ifurueze, 2016) indefinida espacialmente.

Definiciones más recientes del término pueden encontrarse en autores como Chikán (2008) quien la asume como la capacidad de una firma de alcanzar su doble propósito de producir utilidad y satisfacer los requerimientos del cliente, es decir, como una medida conjunta de calidad (Crosby, 1980) y utilidad. Por su parte, Wang y Hsu (2010) determinan que la competitividad al nivel de la empresa se define como "su fortaleza económica contra sus rivales en el mercado global, en el que productos servicios, personas e innovaciones se mueven libremente sin importar las barreras geográficas" (p 563). Esta concepción es resaltada por su naturaleza mercantilista y enfocada en el desempeño en el mercado internacional por parte de la empresa.

Por su parte, las formas en que la competitividad se manifiesta en los contextos organizacionales empresariales también ha sido materia de discusión dentro del campo de estudio relacionado. Al respecto, Buckley, Pass y Prescott (1992) sugirieron que no existe una medida absoluta de la competitividad, y que la forma en que una organización puede analizar su estado competitivo es por medio del establecimiento de mediciones de avance empresarial frente al estado absoluto del mercado, en tres dimensiones: 1- el potencial de competencia, referente al desempeño esperado de los recursos disponibles en el proceso competitivo, 2- el desempeño competitivo el cual se refiere a la comparación de los impactos empresariales con los de los competidores, y 3- la competitividad de los procesos, el cual añade la dimensión interna de análisis de la organización a la comparación del estado competitivo. Por otro lado, autores como Ajitabh y Momaya (2004) han sugerido definir la competitividad empresarial a partir de los niveles de desempeño en términos de una selección de factores de referencia dentro de los cuales se encuentran la productividad, la calidad, los costos, el grado de sofisticacón tecnológica, entre otros. En general, la definición de factores delimitantes y determinantes de la competitividad presenta una amplia variabilidad de acuerdo con las concepciones de diferentes autores aportantes al tema, muchas de ellas soportadas por medio investigación empírica (Siudek y Zawojska, 2014) por lo que se dificulta la escogencia de referentes fundamentales, considerándose a la diferenciación entre las perspectivas definitorias y no definitorias de la competitividad como una categorización aplicable sobre el estado epistemológico de la temática.

Si bien puede considerarse a la competitividad en el nivel micro o empresarial como un planteamiento acogido en múltiples ámbitos, a su vez se han presentado discusiones y controversias a su alrededor. Autores como Cellini y Soci (2002) señalan que la competitividad al nivel de la empresa es un concepto relativo cuyo único significado posible común a todas sus formas de medición es el de ser la capacidad de una empresa de mantenerse en el negocio, razón por la cual el uso de otro tipo de mediciones más tradicionales como lo son la capacidad de generación de utilidad o la eficiencia podrían resultar ser más apropiados como referentes de la acción

empresarial. Por otro lado, posturas ontológicas sobre el concepto como la presentada por Klein (2001) sugieren que el concepto de competitividad se basa en supuestos sobre la naturaleza del mercado que, en caso de ser ciertos, no podrían ser completamente conocidos por parte de las empresas y por tanto las acciones dirigidas con este fin no necesariamente producen resultados de gestión más favorables frente a otras mediciones. Aunque estas apreciaciones han sido reconocidas dentro de las discusiones relevantes del área de estudio, el tratamiento y la conceptualización de los aspectos que han sido considerados como parte del análisis de la competitividad han continuado con su desarrollo (Momaya, 2019).

Por otro lado, la competitividad en el nivel macro, involucra un análisis desde el punto de vista regional o nacional, es decir, de carácter territorial (Karl Aiginger y Vogel, 2015), y si bien no se considera absolutamente definida (Aiginger, 1998; Ketels, 2006), generalmente se considera como la posesión de ventajas para el desempeño en el mercado internacional de ciertos bienes u objetos e transacciones económicas (Siggel, 2006), lo que se espera pueda presentar comportamientos regionalmente favorables en términos de crecimiento económico, desarrollo y prosperidad (Balkytė y Tvaronavičienė, 2010). Otro acercamiento definitorio común de la competitividad macro puede encontrarse en Scott y Lodge (1985) quienes la definen como la habilidad de un país para producir, distribuir o brindar productos en el comercio internacional mientras percibe retornos crecientes a partir de la utilización de sus productos. A su vez, Porter (1998) define la competitividad en el nivel nacional como "la habilidad que tiene una economía de proveer a sus residentes un estándar de vida en aumento y altas condiciones de empleo de forma sostenible" (Porter, 1998). En las definiciones anteriormente mencionadas se destaca la concepción de crecimiento constante como uno de sus parámetros definitorios.

Desarrollos posteriores del concepto de competitividad al nivel macro incluyen el de Bloch y Kenyon (2001) quienes sostienen que la competitividad internacional se define como la habilidad de un país para llevar a cabo sus objetivos económicos centrales, especialmente el crecimiento en ingresos y empleo sin tener dificultades en sus pagos. Esta definición se destaca por su intento de adaptar el concepto de competitividad a la teoría económica, enfoque cuya validez ha sido motivo de discusión constante (Krugman, 1996; Cellini y Soci, 2002). Una definición más moderna puede encontrarse en Porter et al. (2008) quien sostiene que la competitividad de un país es definida "intuitivamente" como la participación de sus productos en el mercado mundial. de manera análoga con la definición de competitividad a nivel micro de Amastha y Momaya. Por su parte, Altomonte (2011) afirma que "la competitividad internacional o externa es la habilidad de intercambiar los bienes y servicios que son abundantes en el país por los bienes y servicios que son escasos en el mismo".

Si bien en un principio el carácter territorial de la competitividad se planteó en referencia a la capacidad competitiva de las naciones, avances analíticos posteriores han trasladado dicha característica hacia otras concepciones territoriales, demarcadas tanto por factores socioculturales como por las dinámicas propias de la actividad productiva y económica. Un concepto considerado como la base de esta concepción es el de Clúster productivo (Porter, 1990) establecido inicialmente como la agrupación geográfica de empresas, instituciones y actores que en base a sus similitudes, complementariedades y objetivos económicos en común potencializan sus procesos interconectados (Porter 1998), permitiendo un incremento en la productividad y las posibilidades de innovación por medio de la interacción de sus participantes y el sofisticamiento de las cadenas de valor a las que pertenecen. Bajo esta perspectiva, la cercanía geográfica es considerada como una condición facilitadora del intercambio y la comunicación que a su vez genera sus propias condiciones de oferta y demanda que dinamizan los procesos económicos que allí se lleven a cabo (Delgado, Porter y Stern, 2011), asociados a su propia dinámica territorial, la cual puede ser a su vez objeto de gestión por parte de los diferentes actores territoriales (Truda, 2007).

Cabe resaltar, sin embargo, que tal como se concibe de forma general, la competitividad territorial es un concepto que generalmente agrupa las condiciones competitivas de los actores productivos que se encierran su alcance, lo que sugiere que cualquier cambio en las condiciones competitivas de un territorio está directamente relacionadas con el desempeño de su aparato productivo y otros aspectos referenciados a su vez como elementos de competitividad, dentro de los cuales aquellos que no forman parte de la estructura institucional del gobierno actúan autónomamente, y, en el caso de los actores productivos, basados ampliamente en intereses propios claramente determinados, a menudo relacionados con su posición en el mercado o sus condiciones de generación de riqueza (Deniz, Seçkin & Cüreoglu, 2013). Su impacto esperado, así como la forma en que los esfuerzos colectivos, autónomos e individuales interactúan en la construcción y ejecución de las políticas públicas de competitividad destacan a este tipo de políticas frente a otros ejercicios de intervención gubernamental, incitando a la realización de estudios reflexivos frente a su desarrollo.

La aplicación del concepto de competitividad al nivel macro ha sido considerado como sido objeto de numerosas críticas y cuestionamientos por parte de diversos campos de análisis. Una de las críticas de perfil considerable ha sido la presentada y reiterada por Krugman (1994) (1996) quien ha calificado a la competitividad como una “obsesión” cuya deficiente definición afecta la efectividad de las estrategias de gobierno territorial, cuyas dinámicas se dan presentan en un contexto marcadamente diferente al mercado competitivo de las empresas individuales, lo que supone que un

equiparamiento entre ambos contextos pueda considerarse como inapropiado. Otros calificativos que pueden encontrarse en la literatura frente al concepto de competitividad al nivel macro son los de "incoherente" (Lovering 2001, p. 350) y "caótico" (Bristow 2005, p. 285) resaltando la naturaleza difusa de su concepción y la posible ineficiencia de su valor referencial o direccionador de acciones. Pese a estas observaciones, el concepto de competitividad macro continúa siendo tomado en cuenta en diversos ámbitos tanto académicos como políticos alrededor del mundo, bajo la premisa de que las acciones institucionales y administrativas pueden ejercer influencia sobre el entorno de desempeño y, por tanto, las capacidades de competencia del tejido empresarial (Nikolaos Alexandros & Theodore, 2015) dentro de su territorio.

Por otra parte, una posición analítica emergente sobre la competitividad ha sido sugerida en estudios y conceptos provenientes de regiones como Alemania y diversos países de Asia y América Latina (Meyer-Stammer, 2005) (Morales Rubiano & Castellanos Domínguez, 2007) referida como "competitividad sistémica". Este planteamiento concibe al desempeño competitivo de sector productivo determinado como resultado de la interacción de diferentes fenómenos que pertenecen a las esferas empresarial, social, ambiental y política, entre otras (Ferrer, 2005). Bajo este enfoque, la competitividad se presenta en cuatro niveles (Esser et al., 1996): 1) Un nivel *micro* que involucra las condiciones, capacidades y estrategias de las empresas al igual que su interacción con su entorno inmediato con el objetivo de mejorar sus condiciones de competencia; 2) Un nivel *macro* que se determina por las disposiciones de los órdenes territoriales mayores, primordialmente países, que en materia de políticas públicas y económicas afectan el entorno competitivo; 3) Un nivel *meso* que incluyen los recursos estructurales e institucionales básicos que deben ser provistos, especialmente por parte los gobiernos, para el desarrollo de los fenómenos sociales y de mercado; y 4) Un nivel *meta*, que contiene los aspectos socioculturales, políticos e institucionales básicos que se pueden presentar en un entorno determinado y determinan el desenvolvimiento de las relaciones entre sus actores.

La visión sistémica de la competitividad ha sido considerada como un acercamiento "holístico" (Mackic et al., 2014) cuya consideración permite integrar analíticamente los fenómenos económicos con los entornos productivos, social, cultural y políticos. El concepto de competitividad sistémica ha sido sugerido como orientador de políticas para el desarrollo económico a nivel internacional (Esser et al., 1996) nacional y sectorial (Ferrer, 2005). Sin embargo, dentro de la discusión teórica de la competitividad su desarrollo no ha sido tan generalizado, presentándose al nivel ontológico un frecuente cuestionamiento sobre la pertinencia de calificar la competencia como condición explicativa de los fenómenos asociados al desempeño socioeconómico de las empresas y los países (Krugman, 1994) (Dunn, 1994) (Chadhyri

& Ray, 1997) (Alexandros & Metaxas, 2016). Aun así, el carácter fenomenológico integrador de la competitividad sistemática, al igual que su integración dentro de los ámbitos analítico y práctico del campo de estudio, tanto de la competitividad como de las políticas públicas la resaltan como una visión epistemológica que podría favorecer su inclusión en futuros desarrollos conceptuales (Mackic et al., 2014) al igual que evidencia una vinculación analítica entre ambos elementos, la cual ha sido observada en diferentes dinámicas sociopolíticas, y que además forma parte del objeto de indagación del presente trabajo.

1.4. Políticas Públicas y Competitividad

Si bien los campos de estudio individuales sobre las políticas públicas y la competitividad han presentado un desarrollo teórico y ontológico considerable, no es este el caso específico de las políticas públicas que tienen como finalidad la intervención en aspectos relacionados con la competitividad, aunque su relación ha permanecido, cuanto menos, implícita desde los orígenes del concepto mismo. Un primer planteamiento fundamental frente a la relación entre las acciones de gobierno y la competitividad fue presentado por Porter (1990) junto a las demás bases del modelo de ventajas competitivas sobre el cual se dieron diversos desarrollos posteriores. En este primer planteamiento, se planteó que el rol del gobierno en el desarrollo de las capacidades competitivas debía ser el de un catalizador y retador que "fomente - o incluso empuje - a las compañías a elevar sus aspiraciones y moverse a más altos niveles de desempeño competitivo" (p. 87); frente a esta actividad, Porter hizo énfasis en aspectos como la creación de capacidades transversales, la creación de estándares y el incentivo a la inversión, mientras que a su vez recalcó la necesidad de mantener los mercados de la manera más abierta y neutral que se permitiera.

Otras exploraciones conceptuales sobre la relación entre las políticas públicas y la competitividad incluyen la de Woo et al. (2018) quienes reconocen la existencia de opciones de política direccionadas por parte de los gobiernos, las cuales están dirigidas específicamente a un sector y se espera que su cumplimiento cree valor dentro de él. Fedderke (2018) por su parte concluyó que el establecimiento de políticas públicas dirigidas por parte de un gobierno puede ayudar a dirigir los esfuerzos hacia la producción de oferta en condiciones de alta productividad y competitividad, en lugar de concentrarse en el tratamiento aislado del desempleo o los salarios, bajo la premisa de que una expansión en las condiciones de oferta promueven el empleo y la competencia salarial; sin embargo, el autor señala que la construcción de la política deberá desarrollarse teniendo en cuenta el desbalance económico inherente a los mercados reales.

Desde el punto de vista empírico, un acercamiento de amplia discusión sobre las formas directas de interacción entre las acciones de gobierno y las capacidades de desempeño organizacional fue presentado por Porter y Linde (1995); en este los autores sostienen que la aplicación de una normativa regulatoria estricta en materia ambiental dentro de determinado territorio resulta en un aumento en las capacidades de innovación traídas por la necesidad de adopción tecnológica. A este planteamiento se le conoció posteriormente como la "hipótesis de Porter" (Kriechel y Ziesemer, 2009) y se ha asociado con la relación entre las disposiciones políticas de un territorio y un aumento en el desempeño organizacional, factor considerado comúnmente como un determinante de la competitividad. Debe resaltarse que, bajo este principio, los autores no sugieren que cualquier tipo de regulación ambiental resulta en una mejora en las capacidades competitivas de una empresa; para que se dé esta situación, la regulación debe ser adecuadamente construida. Este planteamiento implica que para que se un posible cambio en las capacidades competitivas se encuentra a su vez asociado a la pertinencia del modelo de política pública que sigue, el cual viene dado por la construcción de la política, o policy making, la cual involucra en su desarrollo la toma de decisiones (Knill y Tosun, 2017).

Desde su planteamiento, la hipótesis de Porter ha sido objeto de revisión empírica. Jaffe y Palmer (1997) observaron la relación entre regulación ambiental, gasto en R&D y aplicaciones exitosas de patentes; los autores encontraron una relación positiva entre la inversión en R&D y la existencia de regulación ambiental, sin embargo, afirman que "se encontró poca evidencia de que la producción inventiva de las industrias está correlacionada con los costos de adaptación" (Jaffe y Palmer, 1997). Adicionalmente sostienen que, si bien los beneficios de los procesos de innovación y desarrollo pudieran no ser significativos en términos económicos, pueden percibirse como un aumento del beneficio total social. Por su parte, Van Leeuwen y Mohnen (2015) concluyeron a partir de un análisis estadístico de bases de datos europeas que la presencia de regulaciones ambientales sí es un factor relacionado con el aumento de capacidades de innovación, dando credibilidad a la hipótesis y permitiendo vislumbrar de manera directa la forma en que efectos provenientes del cumplimiento de políticas influencian el desempeño organizacional y por consiguiente sus condiciones competitivas.

De manera similar, Calel y Dechezleprêtre (2016) analizaron el comportamiento del registro de patentes de innovación tras la implementación de políticas regulatorias ambientales en la Unión Europea. Los autores plantean que el impacto de la política regulatoria la innovación empresarial depende de su alcance (expresado en número de compañías afectadas), es decir, que una política que requiera de conformidad por parte de un mayor número de actores tendrá un mayor impacto positivo en la

innovación. Por su parte, Ambec et al. (2013) señalan que el entorno de desempeño empresarial delineado por normativas o regulaciones presenta un impacto positivo considerable en el desarrollo de capacidades de innovación mientras que los efectos en el desempeño organizacional no son tan claros. Por su parte, Huiban et al. (2018) buscaron reconciliar la hipótesis de Porter con la posición ideológica neoliberal bajo el cual la regulación o intervención en los mercados por parte del sector público podría afectar negativamente la competitividad y la productividad de las empresas (Jorgenson y Wilcoxen, 1990); al respecto, los autores encontraron que, si bien la relación entre cumplimiento de la regulación y un aumento en la productividad no es lineal, anotaron que un ajuste a la hipótesis de Porter podría darse bajo circunstancias específicas, incluyendo el impacto operacional de los procesos de innovación.

Dentro de otros acercamientos empíricos sobre políticas públicas y la competitividad, es posible resaltar el de Lehman y Menteer (2018) quienes identificaron la necesidad de evaluar "el desempeño de las políticas de clúster", planteamiento fundamental de la concepción territorial de la competitividad; como hallazgo principal encontraron una fuerte correlación entre la existencia de políticas de cluster y el crecimiento del producto interno bruto regional. Los autores sostienen que subsidiar colaboraciones industria-universidad dan forma de manera significativa a la riqueza regional. Esta afirmación reconoce el papel del conocimiento en el desempeño competitivo de una región y permite suponer un el cumplimiento de un papel de la academia en la construcción de políticas relacionadas, materia que ha sido discutida por varios autores (Cairney y Oliver, 2018; R. Johnston y Plummer, 2005) y cuyo desarrollo está inevitablemente relacionado al estado teórico del área a tratar. Por su parte Vermeulen y Pyka (2018) sugieren que el acceso al conocimiento es una condición que favorece la competitividad, y sugieren la existencia de 'porteros de conocimiento', los cuales pueden ser instituciones, gobiernos u otros autores, otros, que "monitorean y filtran el conocimiento tecnológico de otras regiones para luego difundirlo dentro de su propia región.

Dado que el presente trabajo se basa en la observación de un proceso de política pública local en Colombia, resulta pertinente resaltar la manera en que se ha dado tratamiento a la competitividad dentro de los procesos estratégicos y normativos de gobierno del país, considerando que se espera que el fomento de capacidades competitivas en países de desarrollo presenta características propias a sus propias dinámicas (Ishmael, 2008).

El concepto de competitividad fue adoptado por primera vez como consideración de política en Colombia a partir del documento CONPES 2739 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, organismo asesor en política del gobierno nacional, a mitad de la última década del siglo XX. Este documento denominado 'Política Nacional

de Ciencia y Tecnología' presentaba como su objetivo principal "incrementar la competitividad del sector productivo en el contexto de una política de internacionalización de la economía, y mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población colombiana" (Departamento Nacional de Planeación, 1994, p. 4). Esta política pública planteaba un papel central del estado en la promoción de la educación, la ciencia, la tecnología y la cooperación público-privada como aspectos dinamizadores de la innovación y el fortalecimiento empresarial. Hacia el mismo período de tiempo se llevó a cabo por parte del gobierno nacional un programa llamado 'Acuerdos Sectoriales de Competitividad', mediante el cual se buscaba que algunos de los sectores más importantes para la industria nacional se fortalecieron en términos competitivos con el fin de desempeñarse adecuadamente en las cadenas de valor globales, hacia las cuales se abrió la economía colombiana hacia el año 1993, situación que transformó el panorama industrial del país como consecuencia del retiro de políticas comerciales proteccionistas (Beltrán Mora, 2013).

Desarrollos de política posteriores se presentaron al comienzo del siglo XX tras la formulación del documento CONPES 3297 'Agenda Interna para la productividad y la competitividad' el cual establecía la promoción de la cultura competitiva y la priorización del desarrollo de convenios de competitividad entre los ministerios y diferentes sectores productivos con el fin de, generar capacidades y coordinar de manera agrupada procesos de negociación internacionales (Departamento Nacional de Planeación, 2004). Posteriormente, en el año 2005, se creó por medio del decreto 1616 la Consejería para la Competitividad, un departamento administrativo que contaba entre sus objetivos con "el diseño de programas para hacer competitivo al país" y formular recomendaciones para mejorar el desempeño en el mercado exterior de los productos nacionales (Presidencia de la República de Colombia, 2005). Seguido a esto, en el año 2006, se decidió crear el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (SANC), un arreglo normativo, programático e institucional, con alcance nacional y regional dedicado a la "formulación, ejecución y seguimiento" de políticas para "fortalecer la posición competitiva del país en los mercados interno y externo" (Presidencia de la República de Colombia, 2006) presentándose de esta manera un cambio en la concepción gubernamental de la competitividad, pasando de un enfoque hacia los mercados externos hacia un enfoque de mercado total.

De manera subsecuente, en el año 2006 se formuló la primera Política Pública Nacional de Competitividad y Productividad, cuyo tratamiento de sus problemáticas se presentó sobre cinco pilares fundamentales: 1- desarrollo de clústers de clase mundial, 2- salto en la productividad y el empleo, 3- formalización empresarial y laboral, 4- fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y 5- estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Esta

política pública caracterizó al papel del sector público como uno de facilitador del sector privado, a la vez que adoptó al fomento de las dimensiones regionales de competitividad como uno de sus niveles de acción principales. Esta política pública nacional de competitividad fue modificada posteriormente en el año 2016, expandiendo las directrices para su organización institucional y funcionamiento, incluyendo el requerimiento explícito hacia entidades territoriales a nivel nacional, regional y departamental de realizar un proceso de planeación formal frente a competitividad e innovación. Adicionalmente, esta revisión de la política pública nacional definió instancias institucionales a nivel regional denominadas 'Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación', encargadas de coordinar y articular las iniciativas territoriales a la luz de los lineamientos nacionales. Igualmente, se resaltó el papel del sector privado, la academia y los actores de competitividad como agentes de cooperación para el cumplimiento de los objetivos de gobierno. Aun así, se han manifestado a nivel institucional críticas hacia el diseño de la política nacional de competitividad, calificando sus resultados como "insuficientes" y considerando algunos de sus parámetros, como por ejemplo su reformulación periódica, como contribuyentes a condiciones de rezago competitivo en algunos sectores industriales del país (Fedesarrollo, 2013).

A modo de síntesis, una revisión de algunos de los avances más significativos las políticas públicas nacionales relacionadas con la competitividad permite identificar que al gobierno colombiano se le asigna, desde su diseño, un papel activo en la generación de condiciones competitivas a partir de la utilización de los recursos y capacidades públicas a manera de facilitador de las actividades de mercado, de manera análoga a lo expuesto por Porter (1990) como el objetivo primordial de la acción gubernamental frente a la competitividad. Si bien cuestionamientos sobre el alcance y pertinencia de intervención gubernamental tales como los planteados por autores como Porter (1990) podrían aplicarse al caso colombiano, es claro que el solo hecho de poderse presentar tal situación resalta la importancia de la naturaleza de los diseños de gobierno y las políticas públicas en la definición del entorno competitivo, de modo que, tal como lo afirma Vlados (2019), estos aspectos puedan considerarse, dentro de los difusos límites epistemológicos del concepto, como "pilares críticos de la competitividad en el entorno socioeconómico" (p. 47).

2. Metodología

El presente trabajo representa un estudio de caso, de acuerdo con la definición de Martínez Rodríguez (2011), según la cual "mediante los procesos cuantitativo, cualitativo o mixto; se analiza profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría".

Como elemento de estudio se escogió el proceso de formulación de la 'Política Pública de Competitividad, Empleo e Innovación 2019-2027' de la ciudad de Manizales, Colombia. La forma en que se desarrolló esta actividad y las percepciones de los actores involucrados fueron contrastados con el campo teórico relacionado con el desarrollo de las políticas públicas y la competitividad con el fin de encontrar elementos de discusión que puedan aportar a la discusión epistemológica llevadas a cabo en dichas áreas de estudio y sirvan como base para futuros desarrollos teóricos e investigativos.

El análisis de la información se enmarca dentro de los conceptos teóricos que conforman el cuerpo de conocimiento de las áreas de políticas públicas, competitividad, y políticas públicas para la competitividad, revisados en el capítulo 2. Estos conceptos fueron expuestos a partir de una revisión de literatura que según con la concepción de Nassaji (2015) no busca enumerar todas las corrientes o argumentos que conforman el tema a tratar sino facilitar una mirada estructurada hacia este. Los diferentes textos consultados fueron accedidos por medio medio de bases de datos digitales y contienen desarrollos realizados por la comunidad académica alrededor del mundo, seleccionados por el autor bajo los preceptos de impacto, objetividad y pertinencia, en concordancia a lo expuesto por Winchester y Salji (2016).

Un tratamiento especial fue dado a la consulta de referencias bibliográficas sobre Políticas Públicas de Competitividad dada la especificidad del área y su relevancia para el análisis del caso presentado. Se llevó a cabo una consulta en la base de datos indexada Web of Science bajo los términos "Competitiveness Policy", que se traducen literalmente del idioma inglés como "Política de competitividad"; se decidió omitir de la búsqueda a la palabra equivalente al adjetivo "pública" con respecto a las políticas para ampliar el campo de búsqueda, y bajo en la asunción de que toda política a nivel de gobierno es pública. La búsqueda se delimitó bajo las categorías "Economics",

“Management”, “Political Science”, “Public Administration” & “Development Studies”. El resultado de esta búsqueda contuvo 2382 artículos relacionados.

Seguidamente se llevó el archivo plano de texto - que contenía la información bibliográfica de los artículos consultados y sus referencias - a la plataforma web Tree of Science (ToS). Dicha herramienta permite una visualización clara a nivel cronológico y de impacto relativo del cuerpo de conocimiento de un tema, la cual se presenta en forma de “árbol”. Tree of Science utiliza los artículos relacionados y su información bibliográfica como elementos para construir un grafo donde se trata cada artículo como un nodo, y las referencias como enlaces. Según la cantidad de enlaces presentes se identifican los artículos principales y su posición relativa a los demás componentes del “árbol” (Robledo et. al. 2014). De acuerdo con Robledo y López (2014), en la raíz de dicha estructura se ubican los artículos que conforman la base de la teoría, seguidos por aquellos ubicados en el “tronco” que desarrollan posteriormente el tema; por último, se presentan las “ramas” del árbol, representando diferentes avances y perspectivas en el estado del arte. ToS ha sido utilizada en diferentes estudios sobre temas como el análisis de la inserción de las PYMES en mercados internacionales (Baquerizo, Moreir y Jaime, 2019) o la revisión de perspectivas educación y paisaje (Criollo, y Boolee, 2019); esto permite asumir su versatilidad y el valor en su utilización como herramienta de esquematización conceptual.

Para conformar la revisión sobre políticas públicas de competitividad, se seleccionaron artículos pertenecientes a cada uno de los elementos del árbol de acuerdo con su relevancia en el cuerpo de conocimiento explorado, representada por el tamaño de su radio en la representación del árbol. Se encontraron de esta manera los trabajos más citados e influyentes. Se procedió a revisar cada uno de los artículos y se escogió para el cuerpo de la revisión aquellos que se ajustaran al tema tratado, debido a que la herramienta puede mostrar elementos no relacionados desde el presente enfoque temático. Adicionalmente, se realizaron consultas manuales de artículos relevantes.

Por su parte, la descripción del caso se realizó a partir de la consulta de fuentes primarias y secundarias relacionadas con la construcción de la ‘Política Pública de Competitividad, Empleo e Innovación de Manizales 2019 - 2027’. La naturaleza de estas fuentes es primariamente oficial tales como documentos gubernamentales e instrumentos metodológicos utilizados durante el proceso de construcción de la política, aunque bien algunas fuentes periodísticas fueron consultadas a fin de brindar contexto a algunos aspectos.

Adicionalmente, se efectuaron 8 entrevistas personales y una vía correo electrónico con actores locales provenientes de los sectores academia, gobierno, gremios, teniendo

en cuenta el modelo relacional de triple hélice, el cual señala a estos sectores como de amplia relevancia en los procesos de promoción al desarrollo regional y el crecimiento económico (Cai & Etzkowitz, 2020), así como con un coordinador metodológico, actores involucrados en la formulación de la 'Política Pública de Competitividad, Empleo e Innovación de la ciudad de Manizales 2019-2027'. Esta consulta se presenta a fin de contrastar las perspectivas provenientes del análisis del proceso con lo expuesto en el marco conceptual. Los expertos consultados cumplieron con los criterios expuestos por Meuser & Nagel (2009) quienes definen a una persona con esta característica bajo dos aspectos: 1-Que sea responsable en el desarrollo, implementación o control de soluciones, estrategias o políticas, y 2-Que tenga acceso privilegiado a información sobre grupos de personas o procesos de decisión. Los expertos consultados presentan los siguientes roles: 3 representantes de organismos gubernamentales, en los niveles municipal, departamental y nacional respectivamente; 2 representantes de los gremios, 3 representantes del sector académico y 1 analista de política pública. El número y naturaleza de los expertos consultados estuvieron dispuestos por la disponibilidad de contacto presentada durante la fase de trabajo de campo.

Como metodología de recolección de información por parte de expertos se usó la entrevista personal semiestructurada, acogiendo lo indicado por Ritchie y Lewis (2003) quienes la describen como una forma de conversación "con un propósito", el cual para efectos del presente trabajo es el de conformar un cuerpo de opiniones expertas de actores en los procesos de construcción de política pública, que brinden puntos de partida al análisis de su naturaleza. Este acercamiento es concordante con la clasificación propuesta por Bogner y Menz (2009) en la cual se define la entrevista de expertos generadora de teoría como aquella que permite la abstracción y sistematización de conocimiento inductivo a partir de las percepciones y orientaciones personales de expertos considerados como representantes de grupos específicos de interés (Döringer, 2020). Este tipo de entrevista no presenta una metodología o contenido específicos, y se plantea de acuerdo con las necesidades de investigación y el contexto de desarrollo del diálogo. La transcripción de las entrevistas se encuentra en el anexo A.

El tratamiento de análisis presenta un enfoque cualitativo. Este acercamiento se dio a partir de la concordancia de los objetivos de investigación con lo expuesto por Mohajan (2018), quien sugiere que los procesos de recolección, tratamiento e interpretación de datos no numéricos permiten investigar los procesos sociales y factores contextuales que explican los "cómo" y los "por qué" de un fenómeno social en un contexto determinado. Adicionalmente, el autor considera que dadas las amplias discusiones sobre las posiciones positivistas y postpositivistas dentro del estudio de las políticas

públicas, un acercamiento no estructurado de revisión del proceso de construcción de políticas públicas estudiados permite una mayor flexibilidad de contraste frente a la presentación o no de dichos esquemas epistemológicos.

El proceso de análisis por el cual se construyen las observaciones y los aportes del presente estudio se da de acuerdo a los parámetros expuestos por Yin (2003) según los cuales la evidencia es "recombinada para atender a los objetivos de una investigación". El análisis es utilizado como un proceso por el cual "se buscan los patrones en un conjunto de datos" (Neuman, 1997) buscando la interpretación general de un fenómeno, y, de acuerdo con el objetivo principal de un caso de estudio según Patton & Appelbaum (2003) "determinar significados, construir conclusiones y construir teoría".

3. Presentación y análisis del caso

3.1. Contexto local

El caso referente a la formulación de políticas públicas de competitividad analizado se deriva de los acontecimientos que tomaron lugar en la ciudad de Manizales, Colombia, dentro del proceso de formulación de la Política Pública de Competitividad, Empleo, e Innovación establecida en el año 2019 y con vigencia hasta el año 2027.

La ciudad de Manizales, se encuentra ubicada en el centro-occidente de Colombia en el área de la cordillera central, y es la capital del departamento de Caldas desde el año 1906. Mediciones del Censo Nacional ubicaban su tamaño poblacional hacia el año 2019 en aproximadamente de 440.608 habitantes, siendo el decimocuarto centro poblacional de Colombia (DANE, 2019), y representando esta cifra un incremento del 19.5% frente a su última medición, 13 años antes, crecimiento superior al presentado por las cabeceras urbanas municipales en el país durante este mismo período, el cual fue se ubicó en un 15.8% (DANE, 2019). A nivel económico, Manizales representa un porcentaje significativo del Producto Interno Bruto (PIB) del departamento de Caldas, siendo esta participación del 48.156% en el año 2017; Caldas, por su parte, representó en el mismo período el 1.026% del PIB nacional. (DANE, 2020). El comportamiento medido de la ciudad de Manizales frente a diferentes aspectos socioeconómicos y su posición nacional en estos se presentan en la tabla 4.

Tabla 4. Desempeño de la ciudad de Manizales en algunas mediciones nacionales.

Año	Medición	Valor	Posición nacional	Responsable
2018	Población	440.608 habitantes	14/1.103	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019)
2018	Valor Agregado Total	$6.974 Millones COP	16/1.103	Departamento Administrativo

				Nacional de Estadística (2019)
2018	Incidencia de Pobreza Multidimensional	13.9%	19/23	Red de Ciudades Cómo Vamos (2020)
2019	Tasa de ocupación laboral	51.6%	18/23	Red de Ciudades Cómo Vamos (2020)
2019	Índice de envejecimiento	77.1	1/23	Red de Ciudades Cómo Vamos (2020)
2017	Índice de progreso social (IPS)	65.8%	1/13	Red de Ciudades Cómo Vamos (2018)
2019	Nivel de Bilingüismo	6.71	7/12	Consejo Privado de Competitividad (2019)
2019	Calidad en Educación Básica y Media	5.9	8/32	Consejo Privado de Competitividad (2019)
2019	Calidad en Educación Superior	8.0	3/32	Consejo Privado de Competitividad (2019)
2019	Índice de Competitividad de Ciudades	NA	3/32	Consejo Privado de Competitividad (2019)
2017	Doing Business Colombia	73.43	1/32	Banco Mundial (2018)

Fuente**:** Recopilación propia a partir de referencias citadas.

Como puede apreciarse en los indicadores expuestos, la ciudad de Manizales presenta frecuentemente comportamientos relativamente favorables dentro de categorías relacionadas con los sectores empresariales, educativo, pobreza y calidad de vida,

mientras que el comportamiento de indicadores relacionados con envejecimiento de la población y empleo presenta mediciones relativamente desfavorables frente a otros territorios del país.

En materia político-administrativa, la ciudad de Manizales es administrada por parte de su estructura gubernamental de acuerdo con los parámetros dispuestos dentro de la legislación colombiana sobre municipios, definidos por la Constitución como la "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado" (República de Colombia, 1991), y hacia los cuales se dan disposiciones legislativas para ejecutar las funciones del gobierno en representación del Estado a partir de la institucionalidad, manifestada a partir de las ramas nacionales del poder, esto bajo un carácter territorial, de tal forma que las acciones de gobierno dispuestas en la ley permita la ejecución de las acciones de interés para la República y a su vez responder a las necesidades e intereses locales o comunitarios, siempre y cuando estos cumplan las disposiciones de la Constitución Política (Congreso de la República de Colombia, 2011). Esta estipulación jurídica le permite a los órganos administrativos e institucionales locales promover programas y políticas con alcance territorial en aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales, poniendo a disposición de estos los recursos y capacidades públicas, así como su influencia en el sector privado, proveniente tanto de consecuencias normativas como de condiciones de relacionamiento presentadas entre las partes (Van der Heijden, 2011).

Con base en estas facultades, es posible encontrar diferentes instancias o instituciones especializadas dentro del aparato institucional público de la ciudad. El poder administrativo gubernamental se encuentra centrado en la Alcaldía municipal, elegida por voto popular cada 4 años, la cual tiene dentro de sus funciones, entre otras, el manejo prospectivo del territorio, la conservación del orden público y la administración de los recursos humanos, institucionales y financieros públicos (República de Colombia, 1991). Con el fin de cumplir con los objetivos generales a partir de la precisión de acciones dirigidas a diferentes naturalezas problemáticas, la estructura organizacional de la alcaldía municipal cuenta con varias unidades ejecutivas, denominadas 'Secretarías de Despacho', las cuales son propuestas y reformuladas por decisión de cada administración electa, y se encargan de las actividades de vigilancia, promoción, gestión. medición, intervención y ejecución de lo relacionado con sus áreas encargadas, las cuales incluyen aspectos generales (ej. secretaría general, secretaría de planeación), de gestión institucional (ej. secretaría de hacienda, secretaría de servicios administrativos), productivos (ej. secretaría de agricultura, secretaría de TIC y competitividad), de infraestructura (ej. secretaría de tránsito y transporte), sociales (ej. secretaría de desarrollo social, secretaría del deporte, secretaría de salud pública) entre otras designaciones, determinadas según el

criterio político de cada administración electa según las necesidades contextuales y de gestión presentadas, sirviendo esto como manifestación efectiva de las disposiciones legislativas sobre autonomía territorial.

Más allá del gobierno ejecutivo local, la ciudad de Manizales cuenta con varios actores institucionales prominentes involucrados en procesos de desarrollo territorial. Estas organizaciones de tipo público, privado y mixto presentan formas agregadas, colectivas y corporativas (Scharpf, 1997) y han sido señaladas de pertenecer a tres grandes áreas (Cámara de Comercio de Manizales, 2005): 1) El sector académico-formación-investigación-proyección en el que se destacan las instituciones de educación superior, educación técnica, investigación y tecnología, 2) El sector productivo, conformado por las empresas del aparato económico local, representado a su vez por diferentes gremios y asociaciones de estos, y 3) Otros sectores de apoyo al desarrollo, en el que se incluyen organizaciones no gubernamentales e instancias agrupadas cuyo objeto fundamental es el de deliberar, acordar o asistir en los procesos territoriales de desarrollo socioeconómico. La participación de estas agrupaciones en las diferentes dinámicas políticas y sociales está a su vez ajustada a las dinámicas de mercado a las cuales pertenecen tanto ellas como sus miembros individuales u organizacionales (OECD, Mountford, 2009).

A nivel económico, la ciudad de Manizales ha presentado varias dinámicas que han dado forma a la conformación de sus sectores productivos.

Su fundación en 1849 se dio dentro del proceso de migración interna denominado 'colonización antioqueña' durante el cual habitantes de naturaleza comerciante y campesina se desplazaron desde la región de Antioquia hacia los terrenos inhabitados de lo que hoy conforman los departamentos de Quindío, Caldas y Risaralda, motivado en una medida destacada por las posibilidades productivas que los terrenos de estas regiones brindaban a los modos de producción agrícola de mitad del siglo XIX (Parsons, 1949). Durante su historia temprana, la ciudad, así como la región en la que se ubica, vio una amplia influencia del comercio internacional del café en los procesos económicos locales, considerándose a este cultivo como uno de los principales impulsores de dinámicas de industrialización y de desarrollo de infraestructura y cuyo papel mayoritario y predominante a los ingresos departamentales se presentó hasta inicios de la década de los años sesenta (CRECE, 2005).

Como resultado, entre otros factores, de la disponibilidad de recursos monetarios acumuladas durante este primer período de transacciones con base en el café, se llevaron a mitad del siglo XX importantes inversiones en la consolidación de industrias de alcance nacional especializadas en la fabricación de productos alimenticios, fundiciones, maquinaria o partes entre otros (Jaramillo Gómez, 2009) cuyo objetivo de

mercado era primordialmente el de sustituir importaciones (CRECE, 2005) y las cuales presentaron importantes desarrollos comerciales facilitados por la presencia de modos de transporte tales como el ferrocarril de occidente o el Cable Aéreo Manizales-Mariquita. Las mencionadas industrias, han desaparecido en su mayoría a día de hoy. al igual que los modos interregionales de transporte de carga, situación que alejó a Manizales de los procesos comunicativos comerciales llevados a cabo por los centros urbanos del país a mitad del siglo XX (Poveda, 2003).

A nivel económico y productivo, los inicios de la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por una segunda ola de industrialización impulsada por esfuerzos institucionales encabezados por la llamada Corporación Financiera de Caldas, una entidad encargada de asistir en inversiones de expansión y diversificación industrial en la ciudad y cuyo capital estaba constituido por empresarios de la ciudad, inversiones públicas e internacionales (Rodríguez Becerra, 1993) comportamiento que continuó presentándose hasta finales de la década de los años ochenta (Cámara de Comercio de Manizales, 2014). Seguido a esto, en la década de los años noventa, acontecimientos como la terminación de las cuotas de producción en los mercados cafeteros internacionales y la apertura liberal de la economía colombiana resultaron en un decrecimiento significativo de la actividad empresarial de Manizales (CRECE, 2005). Por su parte, el paso al siglo XXI ha significado para la ciudad la continuación de la tendencia decreciente en los sectores industrial y de comercio, mientras que a su vez ha aumentado la presencia del sector servicios (Cámara de Comercio de Manizales, 2014), significando esta situación un cambio de dinámica económica frente a la previa prevalencia de actividades agrícolas.

En la actualidad, y con base en mediciones realizadas en los últimos años de la segunda década del siglo XXI, la economía de Manizales es la mayor aportante al departamento de Caldas, representando un 46.7% del valor agregado total del ente territorial hacia el año 2019, y este a su vez proviene en un 71.7% de actividades económicas relacionadas con los servicios, seguidas de un 24.3% de participación de las actividades secundarias y un 4% correspondiente a actividades del sector primario (DANE, 2020), particularmente establecimientos de comercio al por menor, presentándose una importante presencia de pequeñas y medianas empresas en el aparato productivo local por parte de este sector.

En términos de empleo, a 2016 se estimaba que las mayores actividades aportantes de puestos de trabajo fueran el comercio con un 20.9% de participación, seguido por las industrias manufactureras con un 14.7% y las actividades inmobiliarias con un 13.2% de aporte (CCMPC, 2016); otros sectores destacados en materia de localización del empleo son las actividades de transporte, logística y comunicaciones, las actividades de hotelería y servicios gastronómicos y el sector de la construcción, entre otros. Aun

así, la ciudad de Manizales presenta continuamente comportamientos negativos en términos de desempleo con respecto al resto del país, situación que se acrecienta en sectores de la población tal

es como los jóvenes y las mujeres (Departamento Nacional de Planeación, 2020). El tratamiento de esta situación ha formado parte de los objetivos de gobierno de las últimas administraciones municipales, aunque estos comportamientos han persistido. En tiempos recientes no se han sugerido determinantes o causas de este las desfavorables condiciones de empleo en la ciudad, aunque observaciones de principios del siglo sugerían XX que estas pueden deberse a aspectos como la baja oferta laboral (Arango & Posada, 2000).

Pese a lo anterior, otro tipo de mediciones han resaltado las favorables condiciones para llevar a cabo negocios en la ciudad, así como un desempeño superior a la media nacional en aspectos que se han denominado aportantes a la competitividad, según se han estructurado indicadores como el Índice de Competitividad de Ciudades, medición nacional realizada por el Consejo Privado de Competitividad, una agrupación de e empresas privadas, gremios, instituciones educativas y empresas consultoras del país. Las diferentes posiciones de la ciudad frente a las mediciones realizadas por este indicador se muestran en la tabla 5. Dentro de estos aspectos se destaca su liderazgo nacional en adopción de Tecnologías de la Información y la Competitividad, sugerido como un factor que impacta aspectos como la capacidad de innovación empresarial, el diseño de los procesos organizacionales, las habilidades de aprendizaje entre otros aspectos aportantes a un adecuado desempeño competitivo (Zoroja & Pejic Bach, 2016). Por su parte, otro factor medido destacado es el de entorno para los negocios, el cual se refiere a la facilidad y confiabilidad para realizar trámites, obtener permisos y demás procesos administrativos en el entorno empresarial.

Tabla 5. Desempeño de la ciudad de Manizales en las mediciones del indicador 'Índice de Competitividad de Ciudades 2020'.

Categoría del Indicador	Categoría de medición	Puntaje (sobre 10)	Posición nacional
Condiciones habilitantes	Instituciones	6.8	7/32
	Infraestructura y equipamiento	5.7	5/32

	Adopción TIC	8.7	1/32
	Sostenibilidad ambiental	6	6/32
Capital humano	Salud	6.7	7/32
	Educación básica y media	5.9	18/32
	Educación superior y formación para el trabajo	7.3	2/32
Eficiencia de los mercados	Entorno para los negocios	7.3	1/32
	Mercado laboral	6.6	2/32
	Sistema financiero	4.6	14/32
	Tamaño del mercado	5.9	10/32
Ecosistema innovador	Sofisticación y diversificación	7.5	6/32
	Innovación y dinámica empresarial	7.3	2/32

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo Privado de Competitividad (2020).

Consecuente con los resultados destacables respecto a la medición del Índice de Competitividad de Ciudades y la orientación de políticas de orden nacional y departamental relacionadas, el concepto de competitividad ha formado parte de los planes de gobierno de las administraciones municipales electas de la Ciudad de Manizales durante la segunda década del siglo XXI, esto a partir de la inclusión de este concepto y su consideración como orientador estratégico y de gestión territorial en

diferentes planes, programas y propuestas de gobierno. Como resultado de esta apropiación de la competitividad en ámbitos de gobernanza, en el año 2019 se promulgó por parte de la alcaldía municipal el decreto 0347 'Por el cual se adopta la política pública de emprendimiento, competitividad y empleo 2019 - 2027', cuyo proceso de formulación ha sido tomado como base del análisis que se presentará a continuación.

3.2. Análisis del proceso de formulación de la 'Política Pública de Emprendimiento, Competitividad y Empleo de Manizales 2019-2027'

Como fue mencionado anteriormente, las capacidades competitivas del tejido empresarial de la ciudad de Manizales fueron consideradas por parte de sus órganos gobernantes como un aspecto de explícito interés público durante finales de la primera década del siglo XXI. Como resultado de esta consideración se plantearon algunas iniciativas exploratorias sobre perfilamiento competitivo territorial por parte del gobierno municipal, dentro de las cuales se destacó la elaboración de un documento de carácter orientador del diálogo interinstitucional denominado 'Agenda de Competitividad de Manizales', publicado en el año 2015. Este trabajo fue comisionado a un equipo consultor de la ciudad bajo concepto conjunto de un grupo de actores conformado por el gobierno municipal por medio de la secretaría de despacho especializada - denominada de 'Tecnologías de la Información y Comunicación y Competitividad -TICC' - así como por gremios e instituciones privadas de comercio e industria. Como resultado de esta iniciativa se ofrecieron algunas pautas de perfilamiento competitivo para sectores priorizados de la economía local considerados como de mayor potencial, así como posibles planes de acción y mejora para el fortalecimiento de capacidades de competencia de las empresas locales para su participación en mercados de alto valor, haciendo un alto énfasis en la gestión institucional dirigida a este fin (Correa Marín, 2015).

Posteriormente, y como resultado de las discusiones institucionales basadas en lo expuesto en la 'Agenda de Competitividad' por parte los actores del ecosistema de productivo de la ciudad, la administración municipal inició un proceso de construcción y desarrollo de una política pública, denominada 'Política Pública de Emprendimiento, Competitividad y Empleo' (PPECE) que brindara lineamientos de acción municipal de largo plazo y con independencia de las agendas periódicas de gobierno para las temáticas relacionadas. Para tal fin, se comisionó al equipo de consultoría que realizó la 'Agenda de Competitividad' el diseño y la ejecución metodológica de la iniciativa de

formulación política pública, esto bajo criterios de pertinencia técnica y percibida facilidad relacional por parte de un agente "dinamizador" entre los diferentes grupos e intereses que se verían involucrados en el proceso, disposiciones ajustadas a lo planteado por Weible y Carter (2016). Adicionalmente, para este caso el rol del agente coordinador externo se asemeja al expuesto por Olejniczak (2016) en tanto este se encarga de transformar la información durante el desarrollo del proceso en orientaciones para futuras tomas de decisiones.

Debe tomarse en cuenta que, para este caso en particular, si bien el agente coordinador posee la capacidad de ofrecer su criterio de líder metodológico al desarrollo de la política pública, el resultado de su labor no se considera la política misma sino como un documento base y orientador, cuya adopción o transformación definitiva en un cuerpo normativo y de ejecución real en los organismos políticos de administración municipal, conservando gracias a su capacidad de veto y modificación a los conceptos externos cierta medida de representación democrática en los procesos finales de decisión.

Desde el punto de vista del análisis del proceso de desarrollo de las políticas públicas, los acontecimientos anteriormente mencionados se pueden ubicar dentro de la concepción lineal del desarrollo de políticas en la etapa de establecimiento de agenda. Una mirada a las condiciones de origen que permitieron este arranque de proceso permite observar cómo la iniciativa de la política es difícilmente clasificable como de procedencia exclusiva de un sector social, sea el gobierno (enfoque 'top-down') como de los actores civiles o sociales (enfoque 'bottom-up'), esto al tener en cuenta que dicha decisión de inicio del proceso se dio, si bien por parte del gobierno municipal, ajustándose a la primera clasificación, dicha decisión partió de las deliberaciones conjuntas de los actores del ecosistema de competitividad de la ciudad, comprobando de esta manera lo dicho por Hanberger (2001) quien sostiene que la acción del reconocimiento de la necesidad de intervención del política puede presentar una proveniencia espontánea desde cualquier agente de la estructura de una sociedad. Sin embargo, es necesario resaltar el hecho de que las discusiones institucionales llevadas a cabo entre los actores participantes se dieron en el marco de relaciones preestablecidas, comprobándose así lo planteado por autores como Hutahean (2016) en lo referente a la influencia de los círculos de poder o aquellos con acceso a este en los asuntos de interés público. Aun así, esta condición podría verse no necesariamente como un elemento disruptor del proceso democrático, en tanto los intereses de dichos actores para el desarrollo de la política pública se encuentren alineados con los objetivos sociales de gobierno.

Posteriormente, y como primer paso de la etapa de formulación, se procedió a revisar los diferentes antecedentes legislativos, iniciativas generales y marcos normativos

que pudieran relacionarse con el objeto de la futura política pública, esto con el fin de armonizar las futuras determinaciones con las estrategias y disposiciones de 'alcance superior' proferidas por las jurisdicciones nacional, departamental y municipal, bajo las cuales el municipio de Manizales debe orientar sus acciones autónomas. La determinación de aplicabilidad de estos marcos de referencia se realizó *a priori* de acuerdo con las áreas estimadas de intervención de la norma (emprendimiento, competitividad, empleo e innovación). Como resultado de esta revisión se tomaron en cuenta los lineamientos contenidos diferentes documentos, los cuales son enumerados justo con su carácter de obligatoriedad de adopción en la tabla 6.

Tabla 6. Marco normativo y orientador de la Política Pública de Empleo, Competitividad y Emprendimiento de Manizales 2019 - 2027.

Referencia	Orden	Obligatoriedad
LEY 29 DE 1990 "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias."	Nacional	Vinculante
LEY 590 DE 2000 "Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas".	Nacional	Vinculante
LEY 1014 DE 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.	Nacional	Vinculante
Ley 1286 2009 Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Nacional	Vinculante
DECRETO 1192 DE 2009 Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006 sobre el fomento a la cultura del emprendimiento y se dictan otras disposiciones.	Nacional	Vinculante

DECRETO 4463 DE 2006 Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006.	Nacional	Vinculante
LEY 1753 DE 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".	Nacional	Vinculante
Ley 1780 de 2016 "Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones"	Nacional	Vinculante
LEY 1636 DE 2013 Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.	Nacional	Vinculante
Ley 1257 de 2008 "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones"	Nacional	Vinculante
CONPES 3199/2002 – Empleo: Un Reto de Cooperación	Nacional	No vinculante
CONPES 3424 de 2006 Banca de las Oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social.	Nacional	No vinculante
CONPES 3484 de 2007 Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro,	Nacional	No vinculante

Pequeñas y Medianas Empresas: un esfuerzo público y privado.		
CONPES 3527 de 2008. Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Nacional	No vinculante
CONPES 3533 julio de 2008. Bases para la adecuación del Sistema de Propiedad Intelectual a la Competitividad y Productividad Nacional	Nacional	No vinculante
CONPES 3582 del 27 de abril de 2009 "Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación".	Nacional	No vinculante
CONPES 3866 de Agosto de 2016 Política de Desarrollo Productivo – PDP	Nacional	No vinculante
CONPES 4011 política nacional de emprendimiento.	Nacional	No vinculante
Plan regional de competitividad para Caldas	Departamental	No vinculante
ORDENANZA 781 DE 2016 "Por medio de la cual se adopta el plan departamental de desarrollo 2016 - 2019, Caldas territorio de oportunidades.	Departamental	Vinculante
Acuerdo 008 "Por el cual se adopta el plan municipal de Desarrollo 2016 - 2019, Manizales, más oportunidades"	Municipal	Vinculante
Agenda de Competitividad de Manizales	Municipal	No vinculante

Fuente**:** Elaboración propia a partir de Alcaldía de Manizales (2019).

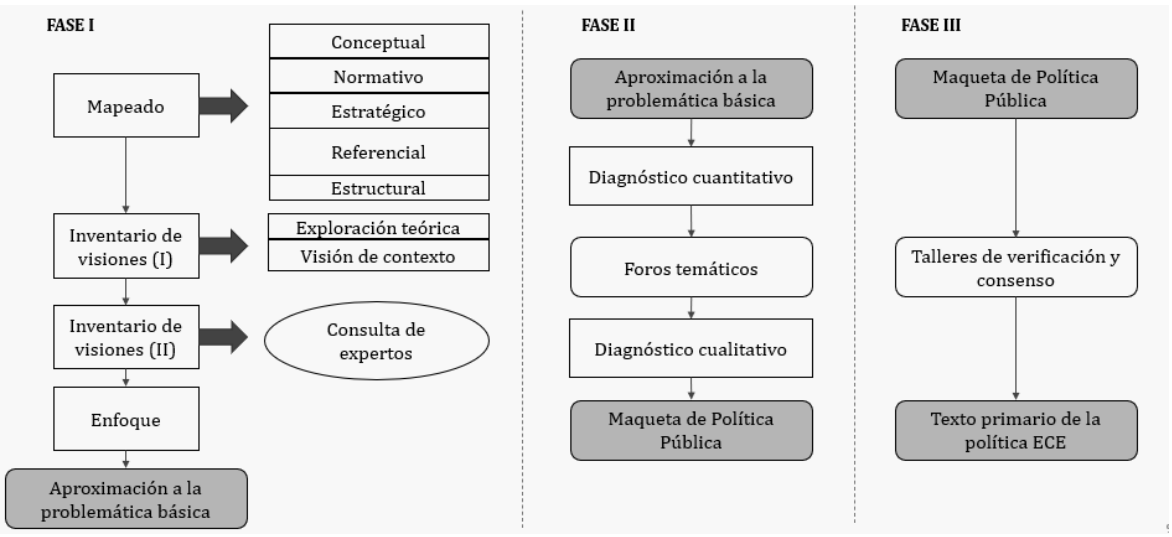
Una revisión al marco normativo y orientador tomado en la elaboración de la PPECEM permite observar cómo las formas de su posible formulación estaban supeditadas a un número considerable de avances y disposiciones institucionales frente a sus áreas de acción, los cuales delimitan, dirigen o facultan el actuar gubernamental y por tanto

confieren el uso de sus capacidades y recursos dentro de la ejecución de la política pública. Esta condición sugiere que los avances en política pública se manifiestan de acuerdo con las condiciones de política preexistentes, observación concordante con la explicación incrementalista de su desarrollo (Lindblom, 1958); sin embargo, debe anotarse que la iniciativa de desarrollo de política en este caso se dio como resultado de una percepción de necesidad de intervención frente a las necesidades socioeconómicas y productivas del entorno local por parte de los actores involucrados, siendo este acto el objeto motivador y no el estado político, tal como lo plantea la postura epistemológica contemporánea frente a las dinámicas de cambio en la política pública (Desmarais, 2019), bajo la cual esta es resultado tanto de los procesos sociales que exponen su requerimiento como del estado político que la delimita, de manera que estas perspectivas no se plantean como excluyentes sino como campos diferenciados de análisis contextual, según los procesos y condiciones (sociales o políticos) que se consideren como punto de partida.

Metodológicamente, el proceso de formulación de la PPECEM se estableció a partir de tres etapas, delimitadas por la consecución de un insumo o documento entregable tras su conclusión: la 'Fase 1' consistía en el desarrollo de actividades relacionadas con la consolidación conceptual de la problemática y la consolidación de las visiones relacionadas a esta a nivel local y referencial. Posteriormente, la 'Fase 2' incluía las actividades relacionadas con la difusión, y discusión de los hallazgos de la fase anterior con los actores participantes con miras a formular las alternativas de acción que pasarían a ser consideradas dentro de la consolidación del texto final de la política pública. Finalmente, durante la 'Fase 3'se llevaron a cabo las actividades de priorización de alternativas, verificación y consenso sobre la propuesta política pública, la cual tras la finalización del proceso de formulación pasaría a ser analizada en los cuerpos deliberativos políticos municipales, con miras a su posterior adopción político-normativa. Si bien estas fases están formuladas en un modelo metodológico aparentemente lineal, éste toma cuenta explícitamente los ciclos de inter-retroalimentación de la formulación, mencionados por De Leon (1999).

Igualmente, cabe resaltar el hecho de que las fases metodológicas indicadas no se delimitan a partir de la naturaleza los procesos que se ejecutan en ellas, sino por la obtención de sus productos esperados: definición de problemática base, alternativas de acción de política y texto base de la política pública, respectivamente. Una esquematización del modelo metodológico adoptado en la formulación de la PPECEM se reproduce a partir del texto original en la figura 1.

Figura 1. Esquema metodológico de la Política Pública de Competitividad, Empleo, e Innovación Manizales 2019 - 2027.



Fuente: Alcaldía de Manizales (2017).

A modo de contrastación entre el planteamiento del proceso establecido por su diseño metodológico y los diferentes ciclos de formulación encontrados en la literatura sobre construcción de políticas públicas, pueden hacerse varias observaciones. Si bien las tres etapas en las que fue diseñada la construcción de la Política Pública estudiada, no corresponden directamente a lo dispuesto en alguno de los modelos teóricos más comunes del campo de estudio, podrían establecerse similitudes entre las actividades que conllevaron a su construcción y los diferentes procesos que se estipulan en dichos esquemas analíticos frente a la naturaleza del desarrollo de las políticas públicas.

Tal como lo definen los modelos frecuentemente aceptados del proceso de formulación de políticas públicas, la definición conceptual de la problemática a intervenir la cual sería asumida como línea base y explícita de la intención del resto del proceso de desarrollo hizo parte de los objetivos del proceso de formulación. Esto es concordante con los modelos de proceso de la literatura, con algunas diferencias como los presentados por Specht (1967) y Egonmwan (1991) los cuales incluyen a la identificación del problema, es decir, la conformación de la idea fundamental de partida, dentro de la etapa formulación de la política, a diferencia de otros planteamientos que consideran que este es un proceso independiente y previo a la acción de formular la política, tomándose esta una etapa enfocada a la obtención del cuerpo de la política como resultado (Jordan & Turnpenny, 2015).

Otros procesos referidos como el análisis y la conceptualización del problema (Specht, 1967) (Wolman, 1981) fueron comunes a varios modelos establecidos, aunque dentro

de la política estudiada esta definición de problema hace un alto énfasis en el contexto en que este se desenvuelve con el fin de establecer parámetros causales implícitos; dicho acercamiento es concordante con la consideración del proceso de 'evaluación de causas y alcance' como un proceso delimitado de interés analítico (Jordan & Turnpenny, 2015). Es de resaltar que la definición y por consiguiente solución posterior de un problema se asocia ampliamente con su tratamiento contextualizado (Brézillon, 1999) por lo que su consideración y análisis podrían incluirse dentro de posibles acciones adoptadas durante lo que los modelos procesales consideran como las fases relacionadas con la conceptualización del problema. Por otro lado, la formulación de las alternativas de política, su discusión y su refinamiento previo a su codificación completa son procesos que pueden encontrarse tanto en los diversos modelos de formulación de políticas públicas como en el diseño metodológico seguido en el caso estudiado, si bien con diferencias en aspectos como su designación y consideración conceptual.

Otra característica a resaltar del modelo metodológico de formulación de las políticas públicas estudiadas es que este considera a la definición de la problemática no como un proceso relegado a las etapas tempranas del desarrollo de la iniciativa, sino que durante su desarrollo va focalizando el alcance de su tratamiento, desde su naturaleza epistemológica y conceptual hasta lo que a partir de esta definición se considera reconocible, medible y perceptible en el ámbito local, brindando de esta manera un carácter territorial al proceso desde el abordaje del problema mismo, el cual se espera se vea reflejado en su resultado, es decir, el futuro cuerpo de política pública, reflejando en esta las diferentes características que se establezcan dentro del análisis de causas y efectos relacionados en el ámbito territorial.

Lo anterior sugiere que la formulación de políticas públicas, si bien resulta de la interrelación de resultados de diferentes procesos altamente identificados y diferenciados, no necesariamente corresponde a una serie preestablecida de dichos procesos, ni excluye a otros que puedan asignarse o adoptarse dentro de sí según las diferentes condiciones, facilidades y necesidades con las que cuente el proceso mismo. Dado que es posible identificar procesos análogos entre los establecidos por el diseño metodológico autónomo de la PP ECE de la ciudad de Manizales y lo establecido por diversos autores en el campo de estudio de la formulación de políticas públicas, podría pensarse que la concepción del proceso definido de formulación como una heurística o guía orientativa frente a un proceso real y no completamente delineado, de manera análoga a lo establecido por autores como Sabatier (1991b) y Smith y Larimer (2009) frente al proceso de general desarrollo de políticas públicas. Sin embargo, esta situación no necesariamente conlleva a un rechazo de los postulados delimitantes del campo de estudio. Una observación del presente caso de formulación de políticas

públicas a partir de las dos perspectivas epistemológicas fundamentales relacionadas -positivismo y pospositivismo- permite observar cómo aspectos comúnmente asociados a cada una de ellas por parte de sus expositores, pueden desarrollarse bajo parámetros establecidos desde una perspectiva asumida como epistemológicamente opuesta.

En primer lugar, es de resaltarse que el resultado del proceso de formulación, delimitado a partir de los acuerdos formales entre el gobierno municipal y el agente externo encargado para su dirección, consistió en una propuesta de política pública, y no la política pública en sí misma, la cual sería confirmada, rechazada o redefinida por parte de los estamentos institucionales y políticos encargados, es decir, el gobierno mismo. Dado que esta situación es producto de una decisión de gobierno, asumiendo que principios de buena gobernanza como el de la eficiencia deben apropiarse durante la totalidad de la ejecución del acuerdo de expectativas entre la institucionalidad y el agente externo encargado de hacer efectivo su voluntad de gobernar - manifestada en la creación de una política pública, es de asumirse bajo estos parámetros que el resultado esperado de esta delegación fuera un insumo valioso para cumplir dicha decisión de gobierno.

Asumiendo una disposición articulada de voluntad por parte del agente ejecutor externo, la asunción de eficiencia es trasladada al resultado del proceso externo de formulación de políticas. Por otro lado, siendo el resultado del proceso delegado no concordante con las expectativas de la decisión de gobierno, podría dar lugar a una percepción como de uso ineficiente de los recursos públicos, situación no concordante con los principios de buena gobernanza. Existen perspectivas analíticas que sugieren que la presentación de resultados no concordantes con los propuestos, son valiosos en sí mismo como direccionador del proceso de aprendizaje, factor que ha sido frecuentemente trasladado a los niveles gubernamentales y organizacionales (Howlett, 2012) (Mishra, 2012).

Sin embargo, considerando la voluntad por parte del agente externo dinamizador de política como concordante al principio de eficiencia, su capacidad de definir los parámetros de referencia para el proceso de formulación de política pública, tanto los establecidos como su fin como aquellos pertenecientes al desarrollo del proceso mismo, representa un elemento de decisión que podría afectar los resultados del proceso, y aquellos hechos relacionados que les sobrevengan, incluyendo las condiciones y resultados de su implementación (Howlett & Mukherjee, 2014). En el caso estudiado, el principio de incertidumbre frente a la acción efectiva es considerado, asumido y codificado dentro de los resultados explícitos del proceso, acción que cumple una doble función definitoria de su naturaleza: incorporar la falibilidad del acercamiento metodológico dentro de su desarrollo y el análisis de sus resultados

(Bauer & Harteis, 2012) y promover el establecimiento de líneas base, tanto de resultado como del proceso, formuladas a partir de síntesis referencial y recolección de conceptos por parte de los actores participantes de la formulación de políticas públicas.

Estos parámetros de base son, por tanto, establecidos de manera positiva, es decir, asumiendo causalidad y estructura problémica definibles. Aun así, el establecimiento de los aspectos referenciales puede partir de una intencionalidad delimitante y no definitoria, que busca establecer dimensiones medibles y orientadoras frente a problemáticas complejas y considerablemente contextuales, tal como lo asume el enfoque postpositivista. Si bien los enfoques positivista y postpositivista han sido considerados con variados grados de exclusividad entre sí, podría sugerirse que, dependiendo de la modelación esquemática de un determinado proceso de formulación, dichos acercamientos, más que establecimientos dicotómicos, constituyen un continuo de posibles acercamientos, asumiendo que se establecen correctamente relaciones de causalidad entre lo definido y el resultado de las acciones y sucesos indefinibles que ocurren durante el proceso de formulación, con la participación de los actores de políticas públicas.

En el caso de estudio presente, los resultados esperados se establecieron en la forma de los entregables, o insumos de proceso. Aun así, el grado en que la causalidad esperada entre iniciativas, acciones y resultado puede modificarse a partir de la naturaleza de la acción positiva en el proceso de formulación puede perfilarse como una posible área de estudio para los campos de conocimiento relacionados.

Si bien una evaluación exhaustiva del contenido de la política pública estudiada y su relación con sus características de implementación excede el alcance planteado del presente trabajo, el cual se enfoca primariamente en el aspecto procedimental de su formulación, una mirada a la forma en que las diferentes alternativas y propuestas de política fueron establecidas dentro del cuerpo de política, permite realizar algunas observaciones sobre las formas en que los diferentes instrumentos de política que en este se contenga pueden estar delimitados a partir de elementos diseño metodológico.

La Política Pública de Competitividad, Empleo, e Innovación Manizales 2019 - 2027, fue planteada con la finalidad de fomentar en la ciudad los aspectos que en su nombre se indican (competitividad, empleo, innovación). Teniendo en cuenta este objetivo, para la propuesta resultante del proceso de formulación se estableció una estructura en la cual se exponían las diferentes líneas de acción dirigidas a cada una de las problemáticas específicas de la política, agrupadas según un eje estratégico u objetivo común. Además, adicional a esta estructura 'horizontal' de la política, se establecieron unos aspectos reconocidos como transversales a las tres dimensiones, es decir,

aquellos cuyo tratamiento se consideraba pertinente para la totalidad de las áreas objetivo de intervención, de manera similar a lo planteado desde el enfoque analítico de competitividad sistémica sobre la existencia de factores de soporte competitivo que deben ser gestionados conjuntamente (Esser et al., 1996) (Mackic et al., 2014). En consecuencia, se propusieron diferentes acciones de política frente a estos, agrupadas según su objetivo general. Durante el desarrollo específico de la PPECEM, las acciones de política planteadas no se ajustaron a un esquema instrumental o de 'predefinido, sino que se dieron en forma de propósitos orientativos, producto de las actividades de discusión y creación de consenso facilitadas entre los actores del proceso, tal como lo plantea el enfoque de 'pensamiento de diseño' de la formulación de alternativas (Kimbell & Balley, 2017) (Howlett, 2020).

Aun así, dado que la generación de dichos consensos fue un aspecto definido de manera metodológica, es posible que dado un diseño de proceso en el que se establezca la especificidad accionaria de las políticas y su relación con las capacidades, recursos y estructuras de gobernanza con las que se espera contar para su implementación como condiciones esperadas, dicho proceso de formulación pueda tener como resultado una propuesta de política pública con un carácter instrumental. Según lo anterior, podría pensarse que la instrumentalidad esperada de la política también podría considerarse como un parámetro de diseño metodológico y posterior gestión dentro de la formulación de políticas públicas, siendo esto concordante con la visión de autores quienes centran esta capacidad en un proceso de decisión propio de los participantes del proceso de desarrollo (Howlett & Mukherjee, 2014) sin perjuicio de las dinámicas de poder que se presenten para este fin. Por su parte, para el caso estudiado, puede pensarse que la instrumentalización de la política es asumida específicamente por el gobierno que comisionó el proceso de formulación tras la adopción de las propuestas producto del diálogo entre actores.

Por otra parte, observaciones sobre el tratamiento de la competitividad por parte de la política pública estudiada y la manera en que se plantean las intervenciones frente este concepto, permiten vislumbrar algunos elementos de análisis frente a las concepciones encontradas dentro de las áreas de estudio relacionadas.

La PPECEM se refiere a la competitividad como aquello que busca "la permanencia de empresas en mercados sofisticados y competidos", y considera que este estado se impulsa por medio de la generación de valor agregado y el desarrollo de mercados (Alcaldía de Manizales, 2017) de manera similar a lo planteado por Porter (2004) y Siudek y Zawojska (2014). Si bien esta definición no incluye explícitamente otros elementos asociados al concepto como lo son la calidad, el precio, la eficiencia o la posición en el mercado de las empresas o los productos, referencias teóricas expuestas en la propuesta de política pública incluyen otros conceptos de la literatura tales como

el de Porter (1998) el cual alude a la consecución de un alto y creciente nivel de vida como el objetivo principal de la competitividad territorial, así como a la importancia de la productividad como medida principal del concepto en el nivel macro y fundamento del estado competitivo.

Aunque bien, este énfasis frente a la productividad podría asumirse como una confirmación de lo expuesto por críticos del concepto de competitividad sobre cómo es este primer aspecto suficiente para explicar lo que comúnmente se refiere bajo el título del segundo, la concepción de que un alcance del estado competitivo se da a partir de la generación de valor agregado y el desarrollo de mercados, sugiere la consideración de otros aspectos adicionales relacionados con la innovación, la inteligencia de negocio, el relacionamiento, entre otros (Chernatony, Harris & Dall'Olmo Riley, 1998) (Reguia, 2014), los cuales definen, en adición a la productividad, varias de las dinámicas de mercado cuyo adecuado sorteamiento supone el estado competitivo.

Al nivel de política pública, las acciones para fortalecer la competitividad en la PPECEM se dirigieron hacia cinco prioridades: 1) fortalecimiento empresarial, 2) generación de valor agregado, 3) desarrollo de mercados, 4) desarrollo rural, y 5) infraestructura. Adicionalmente se tuvieron en cuenta dos aspectos como transversales a las áreas de intervención de política: 1) capital humano y conocimiento y 2) articulación y encadenamiento. Frente a cada una de estas prioridades, denominadas metodológicamente 'ejes estratégicos' (Alcaldía de Manizales, 2017) se formularon entre una y seis acciones de política, denominadas 'líneas de acción' encaminadas a cerrar las brechas encontradas durante el diagnóstico de la política pública y promover los objetivos de la política pública. El anexo B expone dichas líneas de acción. Una mirada frente a las acciones de política planteadas permite observar un carácter mayoritariamente orientativo por parte de las propuestas dadas, con un escaso componente ejecutivo o de exposición de formas explícitas de avance. La presentación de esta característica por parte texto de la política pública no necesariamente supone su ineficacia como herramienta de gobernanza, sino que la ubica como una guía orientativa legítima de las acciones políticas, a la vez que traslada la responsabilidad de la instrumentalización desde los formuladores hacia los ejecutores de la política pública.

Cabe resaltar que el diseño metodológico de la PPECEM, bajo indicaciones de los actores generadores de la iniciativa, introdujo un significativo componente de generación de acuerdos y consensos provenientes del diálogo entre actores, dentro la construcción de los insumos de avance dentro del proceso de formulación. Esta situación supone que las definiciones de las acciones de política propuestas, su inclusión en la política pública, así como los posibles avances que se presenten frente

a estas, entre otros aspectos, se vieron influenciados por el desarrollo de este proceso de concertación y construcción establecido.

Dado que a partir la formulación se definen varios aspectos relevantes de la naturaleza de las políticas públicas, incluyendo su forma, su alcance y sus características de eficiencia, es posible pensar que modificaciones en parámetros metodológicos de dicho proceso de formulación, tales como el establecimiento de los roles de los actores participantes, los escenarios de desarrollo, el filtrado y consolidación de la información, y el enfoque de acción fundamental de la política pública, podrían resultar en diferentes tipos u orientaciones de las políticas públicas finales y, por tanto, en diferentes efectos esperados, retomando lo expuesto por Craft y Howlett (2012) sobre la relación entre el grado de la especificidad de las políticas públicas y la naturaleza de sus resultados. Aun así, dado que la construcción de una política pública es un proceso inherentemente político que involucra diferentes actores, puede considerarse que dichas delimitaciones en el diseño del proceso de formulación deben tener en cuenta la forma en que estas afectan las diferentes dinámicas de relacionamiento entre actores y los diferentes aspectos definidos por estas, los cuales pueden influir en la legitimidad, pertinencia o efectividad de las políticas públicas.

Dada la importancia de los actores en el desarrollo y los resultados del proceso de formulación de políticas públicas, resulta relevante explorar las percepciones que estos presentan frente a dicho proceso y las condiciones en que se presenta. Las tablas 7, 8, 9 y 10 presentan una síntesis de los conceptos brindados por parte de representantes de actores involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas objeto de análisis de estudio, esto respecto a cuatro interrogantes: ¿Qué condiciones deberían darse para el correcto desarrollo de un proceso de formulación de PPC?, ¿Qué aspectos podrían dificultar el proceso de formulación de una PP?, ¿De qué manera podría afectar la territorialidad a las Políticas Públicas de Competitividad?, y ¿Qué factores pueden limitar el impacto real de una PPC frente a su formulación?. Si bien el planteamiento de una respuesta extensiva a cada uno de estos interrogantes podría considerarse como acreedor de su propio campo de estudio, es posible observar ciertas tendencias a partir de las ideas generales relacionadas presentadas por los actores que formaron parte de un proceso de formulación de políticas públicas locales. La extensión total de las respuestas obtenidas puede ser consultadas en el anexo A.

Tabla 7. Síntesis de apreciaciones de representantes de instituciones participantes en la formulación la PPCEM 2019 - 2027 - Pregunta 1.

Pregunta 1 - ¿Qué condiciones deberían darse para el correcto desarrollo de un proceso de formulación de una política pública de competitividad?

Representante de Ministerio Nacional de Comercio, Industria y Turismo	Las visiones de los actores constructores deben articularse por un actor orientador, el cual debe conocer adecuadamente la territorialidad del objeto de política
Secretario Departamental de Desarrollo Económico	La generación de confianza en la población.
Líder de Proyecto Secretaría de TIC y Competitividad	El establecimiento de claridad conceptual y metodológica dentro del proceso. Comunicación constante sobre los avances del proceso.
Directora Departamental de la Federación Nacional de Comerciantes	Se requiere un líder externo a los actores constructores, técnico, que genere discusiones y oriente los argumentos hacia una visión unificada dentro de los actores
Presidente de la Mesa Intergremial de Competitividad del Departamento	Trabajo conjunto entre actores, sin incidencia de intereses particulares sobre capacidades colectivas Transparencia en comunicación y apertura de oportunidades por parte de los actores
Coordinadora de Emprendimiento de la Universidad Católica de Manizales	Amplitud en la definición de parámetros de referencia. Diversidad en los actores participantes.
Vicerrector de la Universidad Nacional Sede Manizales	Establecimiento de un liderazgo del proceso de formulación por parte de una instancia de confianza entre los actores participantes.
Decano de Facultad de Administración Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales	Entre más actores haya en la elaboración de una política es "mejor". Un actor líder, dependiendo el tipo de política que se quiera implementar, puede orientar las ideas e intereses el resto de actores hacia el cumplimiento de un objetivo común
Coordinador general de proceso de formulación de PPECEM 2019 - 2027	Debe existir un gestor que lidere la formulación de la Política Pública. Este actor debe enmarcar el desarrollo de la PPC con base en una integración adecuada de las decisiones y acciones que efectúan los agentes constructores relacionados en su día a día.

Fuente**:** Elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas.

Acerca de las condiciones esperadas para un desarrollo adecuado de un proceso de formulación de políticas públicas de competitividad, todos los actores consultados se refirieron a aspectos relacionados con las condiciones de interacción entre los participantes. La existencia de un actor dinamizador, que roles de liderazgo, coordinación, intermediación, análisis, síntesis entre otros dentro de la formulación de las políticas fue uno de los planteamientos comunes entre varios de los expertos entrevistados; esta observación es consecuente con lo establecido por autores como Olejniczak (2016) y Howlett (2011) quienes identifican actores con conocimiento especializado cuya intervención puede facilitar los procesos de decisión posteriores. Sin embargo, el carácter democrático de esta figura, dependiendo de las características de su designación, y la relevancia de este aspecto dentro de la valoración de sus funciones, es un interrogante que podría ameritar mayor exploración. Dentro de las respuestas de los expertos consultados se sugieren algunas características deseables para este actor dinamizador tales como el conocimiento de la territorialidad, su confiabilidad y su capacidad articuladora, las cuales podrían servir como puntos de referencia de análisis.

Otros aspectos mencionados como facilitadores de los procesos de formulación incluyen la diversidad en los actores participantes y el establecimiento de un ambiente de inter-confianza, característica que se espera beneficie la comunicación y articulación de los esfuerzos tanto en la formulación de las políticas públicas como durante su desarrollo e implementación. Por otra parte, uno de los actores sugirió que un estudio amplio sobre los aspectos que abarca el tema de una política pública es una condición necesaria para lograr que pueda responder a las necesidades reales. Esta observación es consecuente con varios esquemas de modelación del ciclo de desarrollo de las políticas públicas, en los cuales la fase exploratoria y de fijación de criterios base pueden incidir en los resultados de la formulación (Specht, 1967) (Wolman, 1981) (Jordan & Turnpenny, 2015). Las observaciones anteriores permiten sugerir que los actores formuladores de política se desenvuelven integrando componentes relacionados con su conocimiento e intencionalidad.

Tabla 8. Síntesis de apreciaciones de representantes de instituciones participantes en la formulación la PPCEM 2019 - 2027 - Pregunta 2.

Pregunta 2. ¿Qué aspectos podrían dificultar el proceso de formulación de una PP?	
Representante de Ministerio Nacional de Comercio, Industria y Turismo	El desconocimiento de la historia o lo que se hizo anteriormente de política en las áreas relacionadas

Secretario Departamental de Desarrollo Económico	La falta de continuidad política de las propuestas de PP La dependencia de las políticas municipales o regionales con las nacionales
Líder de Proyecto Secretaría de TIC y Competitividad	La definición primaria del plan de acción fundamental asociado a la política pública.
Directora Departamental de la Federación Nacional de Comerciantes	El individualismo y la búsqueda de solución de necesidades particulares entorpece la consolidación de visiones para una PP
Vicerrector de la Universidad Nacional Sede Manizales	La falta de articulación entre los esfuerzos locales y las políticas públicas nacionales, así como la efectividad de estas. La dificultad en la contraposición de los intereses particulares de los actores participantes frente al beneficio máximo común de las políticas públicas. Factores culturales.
Presidente de la Mesa Intergremial de Competitividad del Departamento	El posible desnivel de conocimientos y conceptos entre los actores, que dificulta la adecuada comunicación y a unificación de ideas
Coordinadora de Emprendimiento de la Universidad Católica de Manizales	No se perciben dificultades.
Decano de Facultad de Administración Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales	Los planteamientos "top-down" que omiten las percepciones y necesidades de las poblaciones objetivo de las políticas
Coordinador general de proceso de formulación de PPECEM 2019 - 2027	La definición del alcance de la PP en términos de tamaño y naturaleza de la población objetivo Las dificultades en la concertación de intereses

Fuente**:** Elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas.

El segundo interrogante planteado a los actores consultados estaba relacionado con los aspectos que pueden considerarse como limitantes para el correcto desarrollo de

un proceso colectivo de formulación de políticas públicas. Al respecto, se encontraron diversas perspectivas. Dificultades provenientes de deficiencias o disparidades de conocimiento por parte de los actores acerca de los objetivos de política fueron señaladas, resaltando la importancia del conocimiento como un factor fundamental en la formulación de políticas públicas (Howlett & Musherkjee, 2014), el cual es, a su vez, considerado dentro de los factores determinantes de la competitividad (Vermeulen & Pyka, 2018). Si bien la naturaleza del conocimiento requerido en ambos ámbitos puede no considerarse equivalente, la importancia territorial del conocimiento podría perfilarse como uno de interés prioritario por parte de la institucionalidad local dentro de sus disposiciones de política.

Otros elementos percibidos como limitantes para la formulación de políticas públicas incluyeron factores de tipo político como la deficiencia en la continuidad o sostenimiento de las políticas públicas por parte de las instancias electas de gobierno dada la posible priorización dada a agendas propias de gestión. Asimismo, un insuficiente nivel de articulación de las iniciativas locales de política con las directrices de nivel administrativo superior tales como las políticas de carácter nacional también fueron mencionado como limitante en la efectividad de las iniciativas de política. A partir de estas observaciones podría sugerirse que la relación de las políticas públicas con su marco normativo de ejecución, los instrumentos de gobierno que tiene a su disposición, y el carácter vinculativo que se le asigne a estas, presenta características propias del planteamiento incremental del desarrollo de políticas públicas (Lindblom, 1958). Aun así, al tener en cuenta que la etapa de formulación de la PPECEM siguió un diseño lineal de proceso, podría pensarse que una visión analítica acorde a lo sugerido por Easton (1965) a través de la cual se reconozca la existencia posible de avances tanto incrementales como racionales dentro de la acción general de formulación. Por otro lado, factores relacionados con la cultura y el manejo de los intereses propios por parte de los actores también fueron mencionados, resaltando de nuevo el carácter relacional de las instancias de deliberación política, aspectos que deberían tenerse en cuenta dentro del estudio y diseño metodológico de un proceso de formulación.

Tabla 9. Síntesis de apreciaciones de representantes de instituciones participantes en la formulación la PPCEM 2019 - 2027 - Pregunta 3.

Pregunta 3. ¿De qué manera podría afectar el carácter territorial a las políticas públicas de competitividad?	
Representante de Ministerio Nacional de Comercio, Industria y Turismo	Las condiciones del territorio determinan las formas de actuar frente a los objetivos que son comunes a los diferentes alcances territoriales de la PPC

Secretario Departamental de Desarrollo Económico	Formulando las políticas a partir de las condiciones propias del territorio
Líder de Proyecto Secretaría de TIC y Competitividad	La política pública local debe articularse con los lineamientos de los órdenes territoriales que lo contienen. A un nivel local, la política pública plantea acciones a un nivel más puntual en comparación con sus equivalentes en otros órdenes territoriales.
Directora Departamental de la Federación Nacional de Comerciantes	Debe identificarse la vocación productiva y las necesidades de los diferentes órdenes territoriales y trazar líneas base las cuales puedan ser seguidas de manera conjunta
Presidente de la Mesa Intergremial de Competitividad del Departamento	La formulación de una PPC depende de las condiciones productivas, sociales y culturales de los territorios, por lo que estos factores deben conocerse, conciliarse y adaptarse durante su formulación
Coordinadora de Emprendimiento de la Universidad Católica de Manizales	La formulación de una política pública de competitividad debe estar alineadas a las necesidades de la región, del departamento y de la nación.
Vicerrector de la Universidad Nacional Sede Manizales	Las acciones que se presentan frente a una política pública están íntimamente ligadas al contexto cultural, político y geográfico, así como las necesidades reales del territorio.
Decano de Facultad de Administración Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales	La consideración de variables económicas, sociales, ambientales y políticas referentes a los territorios determinan la forma de ejecución de la PPC

Elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas.

El tercer interrogante presentado a los expertos participantes en el proceso de formulación de la PPECEM estuvo relacionado con la forma en que el carácter territorial de una política pública de competitividad afecta su planteamiento. Al respecto, se encontró un fuerte consenso sobre la influencia de las condiciones propias del entorno territorial en el que se desarrolla la política en la consideración de las estrategias de competitividad, ilustrando una percepción generalizada del carácter territorial de la competitividad, aspecto asociado al concepto de competitividad al

macro (Karl Aiginger y Vogel, 2015). La consideración de la existencia de perfiles y vocaciones productivas dentro del territorio como elemento de consideración en la elaboración de políticas públicas de competitividad podría asociarse con el concepto de clúster presentado por Porter (1998) resaltando así su papel como consideración fundamental en la determinación y desarrollo de ventajas competitivas territoriales. Si bien el reconocimiento del carácter territorial de la competitividad por parte de los actores de formulación no sugiere de por sí una legitimación de los planteamientos asociados a este concepto, sí permite destacar su influencia en varios niveles de ejercicios de política. Dada la imprecisión conceptual asociada al análisis de la competitividad, la delimitación de las líneas base temáticas y el alcance analítico de su tratamiento se perfilan como posibles consideraciones de diseño procesal en la formulación de políticas públicas.

Tabla 10. Síntesis de apreciaciones de representantes de instituciones participantes en la formulación la PPCEM 2019 - 2027 - Pregunta 4.

Pregunta 4. ¿Qué factores podrían limitar el impacto real de unas políticas públicas de competitividad frente a su formulación?	
Representante de Ministerio Nacional de Comercio, Industria y Turismo	El grado de poder sobre el territorio de los actores constructores y gestores La pertinencia de la PPC respècto a las necesidades percibidas como prioritarias en el territorio
Secretario Departamental de Desarrollo Económico	La percepción del beneficio derivado de la implementación de la PPC por parte e sus ejecutores.
Líder de Proyecto Secretaría de TIC y Competitividad	El grado de apropiación de las políticas públicas por parte de los actores involucrados en su implementación. La continuidad de la implementación por parte de los órganos gubernamentales tras los cambios de administración.
Directora Departamental de la Federación Nacional de Comerciantes	La naturaleza intrínsecamente poco competitiva de los "negocios de supervivencia los cuales son abundantes debido a condiciones de empleabilidad desfavorables
Presidente de la Mesa Intergremial de Competitividad del Departamento	La falta de apropiación de los ejecutores de la política causada por la baja percepción de beneficio

Vicerrector de la Universidad Nacional Sede Manizales	Aunque una política pública pueda estar planteada de manera correcta, la intencionalidad y el accionar de sus actores ejecutores podrían causar impactos e incluso perjudiciales respecto a los señalados originalmente.. Lentitud en la consecución de resultados debido a la estructura burocrática institucional.
Coordinador general de proceso de formulación de PPECEM 2019 - 2027	La ausencia de factores básicos de desenvolvimiento institucional tales como estabilidad jurídica, sistemas de gobierno eficientes y transparentes, personal de soporte

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas.

Como respuesta al último interrogante de la consulta realizada a actores participantes de la formulación de la PPECEM en la ciudad de Manizales, se obtuvieron conceptos acerca de los posibles factores que limitan el alcance de la implementación de una política pública de competitividad, los cuales pueden dividirse en cuatro tipos: 1) limitaciones estructurales, referentes al estado, capacidad e intencionalidad de la ejecución de las políticas públicas con que cuenta el aparato institucional encargado de ejecutar las disposiciones de política, 2) limitaciones de planteamiento, las cuales se refieren a la deficiencia en correspondencia causal entre lo enunciado en las políticas y las necesidades reales del entorno, 3) limitaciones de entorno competitivo, los cuales se refieren a las condiciones propias de los agentes receptores de la política pública por las cuales no les es posible adoptar o beneficiarse de las iniciativas de gobierno y 4) limitaciones de proceso, las cuales pueden ser de variable naturaleza y se sobrellevan durante la ejecución de las fases de formulación e implementación de la política pública. Lo anterior sugiere que, si bien desde el diseño metodológico es posible definir algunas características del resultado de política, su carácter efectivo se encuentra vinculado con condiciones de su contexto de desarrollo, cuya influencia generalmente excede las posibles repercusiones de iniciativas políticas individuales. Esto sugeriría que el carácter público de las políticas públicas excede finalmente su alcance, su proveniencia o su fuente de legitimidad, pues involucra necesariamente la manera en la cual "la acción pública" se alinea frente a sus planteamientos, denotando así su grado de existencia más allá de un carácter declarativo.

Por último, cabe resaltar que, si bien una lectura al caso anteriormente ilustrado permite efectuar inferencias y observaciones sobre una variedad de elementos de interés analítico dentro del estudio de las políticas públicas de competitividad, es posible señalar varios aspectos cuya presencia o ausencia delimitan su interpretación. En primer lugar, hasta la fecha no se han medido los impactos de la implementación

de la PPECEM en la ciudad de Manizales, por lo que su grado de pertinencia efectiva y su relación con la forma en que el diseño metodológico y la ejecución de su fase de formulación fueron llevados a cabo no presentan condiciones para su esclarecimiento. Por otro lado, dado que el proceso estudiado provino de relaciones preexistentes entre agentes locales, públicos y privados, relacionados con la competitividad, los aspectos analizados no incluyen observaciones acerca de la creación y gestión de vínculos relacionales de cooperación, cuya creación y gestión podría considerarse como un aspecto relevante de interés analítico y metodológico en casos donde las iniciativas de política se presenten en entornos con menos interrelación entre actores influyentes. Adicionalmente, reconociendo que el proceso de formulación de políticas públicas es altamente complejo y sus dinámicas de interés numerosas, las diferentes categorías y aspectos referenciales adoptados en el presente estudio representan sólo un enfoque analítico, presto a ser expandido, replanteado y refutado en subsecuentes desarrollos, posibilidades acrecentadas por la variedad de perspectivas sobre las temáticas tratadas.

Aún en consideración de lo anterior, una mirada a las diferentes dinámicas presentadas dentro de la formulación de políticas públicas a partir de lo enunciado, sugiere que la presencia de tratamientos teóricos heterogéneos, más que presentar una visión fragmentada e inconclusa frente a la naturaleza de los fenómenos estudiados, permite vislumbrar la presencia analítica de un proceso complejo y fundamental dentro de la relación Estado-sociedad, el cual se redefine constantemente a partir de sus propias condiciones de desarrollo.

4. Conclusiones

El presente trabajo presenta una revisión de los planteamientos teóricos relacionados con el desarrollo de políticas públicas de competitividad, a la luz del estudio de caso de un proceso de formulación llevado a cabo en la ciudad colombiana de Manizales, en el departamento de Caldas. A partir de las observaciones realizadas se encontró que en la formulación de políticas públicas pueden presentarse condiciones o aspectos deductivos comúnmente asociados a diferentes enfoques teóricos relacionados, sugiriendo que si bien es posible identificar y tratar aspectos y procesos analíticamente delimitados en este ámbito, a su vez se presenta un nivel considerable de espontaneidad, influencia y retroalimentación interna dentro de los procesos asociados, sugiriendo de este modo que, si bien un enfoque de análisis causal lineal permite establecer acciones, condiciones y sucesos con características identificables, el traslado de estas concepciones a los ámbitos empírico y metodológico se encuentra delimitado en una medida considerable por la forma de obtención de los productos de proceso esperados. En este sentido, puede decirse que, si bien la naturaleza de los fenómenos involucrados en la formulación de políticas públicas supera en amplitud a los posibles desarrollos positivistas que se planteen frente a esta, los planteamientos causales y esquemas heurísticos contenidos en la literatura relacionada facilitan la delimitación de unidades de análisis y su tratamiento metodológico.

Dada la naturaleza teóricamente controversial de la competitividad y los conceptos asociados a ella, su consideración desde la política pública para el impulso del desarrollo territorial ha sido cuestionada. Observaciones derivadas de la exploración referencial y reafirmadas a partir del caso de estudio sugieren que su acogida a nivel decisional, tanto en el sector privado como en el público, es amplia, y a partir de la interpretación de sus planteamientos se han formulado y ejecutado diversas iniciativas a nivel local, regional, nacional e internacional, reconociendo de esta manera su valor, cuanto menos, como herramienta orientativa de la discusión y los consensos para el establecimiento de factores de mejora del desempeño empresarial y territorial. Sin embargo, en el caso de estudio presentado se una concepción de la definición de la competitividad, tanto en los niveles micro como macro, con un énfasis hacia las capacidades para la competencia, tanto por parte del sector productivo involucrado en las dinámicas de mercado como de los agentes y condiciones circundantes que se ven afectados o beneficiados por esta participación.

Desde el punto de vista del diseño metodológico de la formulación de políticas públicas, la construcción y el establecimiento de una línea base referencial propia, que tenga en cuenta el consenso sobre los intereses de la iniciativa por parte de los actores involucrados, puede plantearse como una alternativa de tratamiento de la imprecisión conceptual de la competitividad. Puesto que el fenómeno tratado, independientemente de su definición, se relaciona intrínsecamente a las dinámicas de mercado, el papel de las acciones gubernamentales dentro de estas presenta un considerable componente de gestión institucional de las capacidades competitivas identificadas como asociadas al territorio, mientras que la influencia percibida de las políticas públicas sobre los actores institucionales, productivos y sociales que en ella se involucran se ven asociadas a diversos factores normativos, funcionales y relacionales, entre otros, sugiriendo la pertinencia de perspectivas analíticas integradores frente a la competitividad tales como el enfoque sistémico, sugiriendo así la necesidad del reconocimiento de planteamientos fenomenológicos holísticos, así como su tratamiento conjunto por parte de los actores sociales que en ellos intervienen.

Por otra parte, pudo observarse como características asociadas a la posición de los actores constructores de políticas públicas dentro su proceso de construcción, como la síntesis de sus visiones frente a la problemática, el tratamiento de sus aportes, la facilitación de sus interacciones, el manejo de sus percepciones frente al proceso, y sus eventuales condiciones de beneficio o desempeño frente al resultado de la formulación de políticas, se perfilan como criterios de consideración pertenecientes al diseño y desarrollo metodológico de la formulación de políticas públicas, buscando afianzar su efectividad a partir de la integración analítica del conocimiento específico de los involucrados y la conformidad de las acciones de los actores frente a lo esperado tras la implementación final de la política. Se ha sugerido que la presencia de un agente líder o dinamizador dentro del proceso de desarrollo puede facilitar la coordinación y mediación entre las diferentes perspectivas participantes en función del cumplimiento del principio de máximo beneficio. Si bien para el caso analizado este actor tenía un carácter independiente a la institucionalidad concurrente del proceso, la medida en que el atributo de liderazgo se encuentra asociado a la posición del actor dinamizador dentro de la estructura relacional puede ser un elemento de exploración relevante para futuros acercamientos investigativos relacionados con la temática.

Por último, y debe resaltarse que, en vista de la complejidad de las problemáticas tratadas, la pluralidad de las alternativas de acción e intervención frente a estas y la diversidad de perspectivas de análisis y criterios de decisión que en ellas se involucran, se hace visible la necesidad de realizar avances investigativos y conceptuales que conlleven a una mejor estructuración del conocimiento disponible sobre el proceso de formulación de políticas públicas y su relación multidireccional con las condiciones

socioeconómicas de los territorios. Aspectos como las relaciones causales entre los diferentes procesos y condiciones reconocidos como relevantes para el desarrollo de las políticas públicas, la aplicabilidad de los diferentes instrumentos de política en el tratamiento de las dinámicas de mercado, la identificación de las capacidades territoriales que potencializan el desempeño competitivo y los parámetros que las definen, entre otras temáticas, invitan a la exploración futura a profundidad y la búsqueda de nuevos elementos de análisis. Se insta encarecidamente a investigadores y grupos de las áreas de conocimiento relacionadas a continuar en el esclarecimiento de los elementos analíticos fundamentales que permitan entender mejor la manera en que las políticas públicas proponen, modifican, crean y reflejan las realidades colectivas.

A. Anexo: Transcripción de entrevistas a los representantes de actores institucionales de la ciudad de Manizales acerca de la formulación de políticas públicas de competitividad

Las siguientes entrevistas fueron realizadas durante los años 2019 y 2020 de manera presencial, virtual y por medio de correo electrónico, de forma semiestructurada a partir de las preguntas guía expuestas en el cuerpo del documento.

Las respuestas transcritas presentan edición por parte del autor con el fin de adaptar su lectura.

A.1. Entrevista No. 1

MARISOL BENAVIDES VILLOTA (MBV). Coordinadora Regional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo- MINCIT Regional Caldas.

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). Autor.

JPRQ: ¿Qué aspectos o condiciones dificultan el proceso de la construcción de la política?

MBV: ¿Qué dificulta en un momento determinado? el desconocimiento de la historia y lo que se venía haciendo, O sea, no porque llegue una persona o una institución a trabajar del tema, significa que ya atrajo la solución, o sea, lo que pasa y lo que se viene recogiendo en Manizales y en Caldas es el trabajo arduo de mucho tiempo atrás.

Entonces eso dificulta, cuando no hay reconocimiento y lo que se hizo, cómo se hizo y de esa historia. Obviamente dificulta la construcción colectiva más que política, porque se puede entender que tengamos la particularidad de una persona o de una institución y no la construcción colectiva. Entonces, ese desconocimiento de historia, pues obviamente hace primero que se fijen intereses particulares, de gobernantes, de políticos. Y segundo, pues obviamente no hace que se construya desde el saber hacer de la región.

Por eso es pública, ¿no? O sea, todo el mundo, la debe conocer. Todo el mundo debe reconocer entonces, si no se reconoce y solo se convierte en el beneficio de una institución, por más que diga ciudad. Obviamente no pasa nada. Nadie la va a adoptar, nadie le va a creer. Y siempre van a haber piedras de algún zapato.

JPRQ: ¿Qué factores podrían limitar el impacto real de la Política Pública de Competitividad frente a su formulación?

MBV: Es importante que haya alcance y haya limitaciones de alcance, el Gobierno nacional ha tratado desde hace aproximadamente tres años en definir que la política pública le tiene que apuntar a cerrar tres fallas, no brechas, las fallas de mercado, las fallas de gobierno y las fallas de articulación, ¿que son las fallas?, la causa raíz de todo lo que no debe suceder en una región, entonces ni siquiera son brechas. Las brechas hacen parte de las fallas, pero lo más grande son las fallas.

Mira que son tres ejes fundamentales, si la política pública tiene ese lineamiento de encerrar primero gobierno, las regiones no pueden hacer nada con las fallas de gobierno, lo tiene que hacer el gobierno central, la línea y para focalizar, digamos, los planes departamentales, cerrar esas fallas y que sea en realidad concertar el desarrollo del territorio, las fallas de mercados es todo tema empresarial. O sea, no pasa nada en un territorio, no pasa nada en la nación o en el país, si no hay mercado, si no, si se produce y no se vende. Y las fallas de articulación tienen que ver con la gobernanza de las instituciones para que concerten acciones, se pongan de acuerdo. Entonces la política tiene que estar, de hecho, la teoría lo dice, la política pública tiene que estar orientada a cerrar esas tres fallas para que en realidad las brechas se conviertan, digamos, cómo no en el fin, sino el medio par, pero sí, tiene que haber lineamientos.

JPRQ: ¿Qué condiciones deberían darse para el correcto desarrollo de un proceso de formulación de PPC?

MBV: Lo primero, para construir lo que sea una región, lo primero que tiene que haber es conocimiento de la región. O sea, yo no estoy de acuerdo con aquellas personas que van a construir y a concertar acciones cuando desconoce el territorio e historia, porque eso lleva a primero a planteamientos salidos de foco y luego de pronto a tocar, digamos, como susceptibilidades de instituciones que vienen haciendo muy bien la tarea.

Entonces, el tema de articulación prácticamente considero que tiene que estar en la cabeza y esas cabezas tienen la responsabilidad primero de documentarse y conocer lo que está pasando. Se está dando muchas veces que llegan, si es un muchacho o una señora del territorio que es nacido, pero se fue a estudiar fuera del país y llega a construir políticas o lineamientos cuando desconoce lo que ha pasado. Entonces no se debe tratar más de quién nació, sino de quién ha vivido, ha sentido y ha luchado el tema de región, la experiencia y el conocimiento es importante y más si viene de lejos. Pero uno no puede pretender que, porque estudió en Francia, o sea, hay que aplicar lo mismo que en Francia, porque el carácter territorial y las competencias son diferentes.

Entonces, en esa articulación debe existir, digamos, ¿esa regla básica cuánto llevan al territorio? ¿Haciendo qué? ¿Cómo lo está haciendo? ¿Y así ha sido o no ha sido exitoso? Pero por lo menos visionario de que la región salga adelante.

Desconocer que hay intereses particulares. es como desconocer que llueve. De hecho, los gremios y las fundaciones y todo lo que implica agremiación, deben tener para existir un beneficio particular, pero ahí está, digamos, como el éxito de quien lidera los procesos de articulación, de que sepa quien, independientemente de las particularidades que aspiren, se está construyendo es para un territorio. Si el territorio sale adelante y prospera, eso se ve reflejado en absolutamente todos. Entonces, que prime el beneficio no particular, sino común.

JPRQ: ¿De qué manera podría afectar el carácter territorial a las Políticas Públicas de Competitividad?

MBV: Creo que la política pública, como su nombre indica, debe tener un contexto primero nacional, luego regional y local. O sea, el solo hecho de decir que es política tiene que tener lineamientos nacionales, o sea que afecta a la región, no el desarrollo de la política, puede que afecte la implementación de la política en la región, no el desarrollo de ella no debería afectar.

Y ahí es donde el conocimiento del territorio y (hablo a nivel nacional) el conocimiento de todo lo que pasa en los 32 departamentos, debe ser tan específico que la política se haga partiendo la caracterización de los territorios que es común, que es común en nuestros territorios que podamos apalancar, que no es común, y qué es lo que está en un momento determinado mejorando Santander, Medellín y Bogotá, la política debe estar enmarcada desde lo macro hasta lo micro.

Sí deben haber lineamientos del orden general, porque el desarrollo del país y de los territorios está enmarcado en esas 3, en ese cierre de fallas, de articulación, y gobierno, se supone que tanto en el Amazonas como en Bogotá se trabaja en esas tres fallas las cosas deben funcionar, el cómo las trabajes es diferente en cada territorio, porque puede ser que en Bogotá le trabajen directamente a las exportaciones, puede ser que el tamaño del mercado, la sofisticación en el Guaviare o en el Amazonas no sea sofisticación de exportaciones, sino la misma localización y desarrollo de su mercado interno, el cómo lo haces? Es el que cambia por regiones, no el lineamiento.

A.2. Entrevista No. 2

MIGUEL TRUJILLO LONDOÑO (MTL). Secretario departamental de desarrollo económico 2016 – 2019

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). Autor.

JPRQ: ¿Qué aspectos ha observado que ha condicionado, dificultado un proceso de construcción de consenso en la formulación de una política pública para la competitividad?

MTL: Bueno, lo primero es que los entes territoriales, llámese alcaldías o gobernaciones, son todavía muy dependientes de lo que pasa a nivel nacional. Es decir, las políticas públicas, regionales o territoriales tienen que ir acordes con los planes de gobierno nacionales. Y es muy complejo y siempre, yo he insistido mucho en que Colombia es un país que no tiene políticas públicas de nada, porque cada que viene un presidente nuevo borra lo que viene haciendo el otro y un país, así pues, prácticamente consolidar políticas públicas en un país así es imposible. Es decir, al ser mandatos de cuatro años, cada mandatario llega queriendo implementar exactamente cosas diferentes y eso dificulta mucho implementar políticas públicas.

JPRQ: ¿Cuál considera que puede ser el límite o una limitante para que el impacto así la política bien realizada, pueda transformarse en realidad? ¿Qué le falta a la política para que pueda volverse realidad en un contexto como el nuestro?

MTL: Primero, generar un impacto muy positivo en territorios, en la medida en que ello genere un impacto en el territorio y en las personas, yo creo que la política pública, que es tan exitosa y qué tan exitosa que tienen tanto impacto que cuando alguien pretende desconocerla, la comunidad se manifiesta.

JPRQ: ¿Cómo deberían ser, a su juicio, para generar condiciones de colaboración entre sectores en la formulación de una política pública de competitividad?

Generar confianza, la confianza, confianza. La confianza se construye generando los canales de la comunicación directa que permitan usted estar en muy buena sintonía con esas otras instituciones y entidades.

JPRQ: ¿De qué manera podría afectar el carácter territorial a las Políticas Públicas de Competitividad?

MTL: El departamento tiene que ser integrador, obviamente de todos los municipios, y pensar, digamos, en proyectos comunes, dependiendo de la vocación de cada uno de los municipios también. O sea, hay temas muy especializados por municipio, creo que hay que identificar muy bien los procesos que son exitosos en los municipios, continuar con ellos dependiendo de las vocaciones productivas, turística, de ubicación geoespacial puede ser.

Se debe tener muy claros los factores que nos hacen poco competitivos, identificarlos muy bien y hasta no concluir las obras, los programas o proyectos que nos permitan a nosotros. Superar, digamos, esas dificultades, no estar pensando en implementar otras estrategias, este es el tema, es decir, terminar lo que empezamos.

A.3. Entrevista No. 3

CLEMENCIA OROZCO JARAMILLO (CLJ). Líder de Proyecto Secretaría de TIC y Competitividad, Alcaldía de Manizales.

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). Autor.

JPRQ: ¿Qué aspectos o condiciones dificultan el proceso de la construcción de la política?

CLJ: Siendo sinceros, para nosotros en esta política lo más difícil fue la conciliación al interior de la administración. Digamos que, distinto a lo que puede pasar en el resto, que es más fácil articular lo interno y luego hacer el match con lo externo. Nosotros decimos muy fácilmente más con lo externo, con las universidades, con los gremios, con los emprendedores, por el digamos que por ese proceso de metodológico que se planteó de participación de esos actores, pero al interior determinar claramente las responsabilidades de cada una de las dependencias, de las demás unidades, alineados a eso que buscamos dentro de la política pública no es un tema sencillo, nos tomó mucho tiempo y digamos que incluso es más complejo una vez se aprobó y arrancamos el proceso de construcción del plan de acción (...). Esto, por ejemplo, fue difícil, pero logramos que se pudiera documentar el proceso, que nos quedaran muy claras esas líneas en ese plan de acción, para que ahora que empezamos implementación pues digamos que el camino sea más fácil sin decir que va lo a ser del todo (...) esperamos que eso nos facilite el proceso. Creo que eso fue lo más complejo.

JPRQ: ¿Qué factores podrían limitar el impacto real de la Política Pública de Competitividad frente a su formulación?

CLJ: Pues digamos que es difícil contestarlo ahorita, pues porque, como te digo, estamos en proceso de implementación. Lo que sí te digo, creo que es el mayor reto y como empezamos la conversación es ese que realmente todos los actores que están en un territorio entiendan la importancia y la elección que tiene la política pública, puede ser que todavía falta una mayor apropiación de todos los actores, porque incluso en la escala o en los niveles de planificación, las políticas públicas están incluso por encima de los planes de desarrollo, cuando tú hablas de un CONPES, está por encima de los planes de desarrollo o a nivel departamental o municipal, creo que falta un poco más de ese entendimiento de esas nuevas personas que llegan a la administración, y hacer ese trabajo, pues por supuesto que hay que hacerlo, pero pues es un poco desgastante decir, venga es que así se hizo la construcción, por eso llegamos así, y cómo conciliamos eso con lo que trae ese nuevo mandatario, eso yo creo es uno de los mayores retos, pero no tendría la respuesta, es un tema complejo y creo que pasan en todas las políticas públicas. Creo que apenes en ese momento como que empiezan a darse cuenta, bueno, es que está eso y cómo lo conciliamos, pues porque por supuesto uno entiende que un gobernante llega con sus cosas y si no, pues no tendría sentido que llegase solamente a decir no, pues voy a llegar a implementar unas políticas que ya estaban construidas, eso no es lo que esperan tampoco los ciudadanos, pero ¿cómo se alinea eso a lo que ya hace parte de un proceso construido por toda una serie de personas?

¿Qué condiciones deberían darse para el correcto desarrollo de un proceso de formulación de PPC?

LJ: Considero que hay varios factores que son claves. El primero, digamos que tener esa claridad conceptual y metodológica, eso le da confianza y tranquilidad a los actores, hay un segundo tema y es el de la comunicación, tener una comunicación constante e ir mostrando como se dan los avances, y una tercera, diría yo, pues que es hacer una participación amplia e incluyente, no unos actores digamos que a dedo, sino que cualquier actor de la sociedad pues pueda participar, creo que esas tres condiciones se dieron en este proceso. Teníamos una ruta que fue de donde partimos que no la dio Secretaría de Planeación y a partir de eso, pues con el acompañamiento metodológico (...) teníamos mucha claridad de cuál era la ruta que íbamos a seguir. Y eso permitía que no nos perdiéramos en el camino, y siempre fuimos comunicando uno a uno los resultados y los entregables que íbamos obteniendo. Y el tema de la participación fue amplia desde un principio y creo que todos los conceptos fueron escuchados y tratamos de que quedaran inmersos.

JPRQ: ¿De qué manera podría afectar el carácter territorial a las Políticas Públicas de Competitividad?

CLJ: Lo primero que habría decir es que creo una de los primeros análisis que hicimos para la formulación de la política pública local fue mirar esas políticas nacionales, tanto el Conpes de desarrollo productivo como lo que había en términos de competitividad desde el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y desde los lineamientos de del Gobierno Nacional en temas de empleo. (...) Se tomó el apoyo del CONPES de desarrollo productivo, tú encuentras muchísimos elementos coincidentes, es decir, que nos ayuda, que nosotros estamos aportando a esa política, en temas de competitividad hoy estamos más que nunca alineados a lo que el Gobierno nacional desde el sistema nacional, desde las comisiones regionales, desde, digamos que en la ayuda del cumplimiento de los indicadores del índice, tanto departamental como de los índices en ciudades competitivas, (...) en términos de empleo de una fue una decisión local de apostarle primero a organizar lo que teníamos y a trabajar en ciertas áreas. Por ejemplo, temas como empleo decente, como la política de empleo decente, que es uno de los lineamientos que tiene el Ministerio de Trabajo (...). Esta política local tiene más llamados a la acción en cosas muy puntuales. La nacional es un poco más (...) y busca estructurar unas herramientas y unos programas a nivel macro que definitivamente pues tiene que adaptarse a la realidad de los territorios y la política pública está hecha sobre la realidad en su territorio, la nacional está hecha con información en general y tú sabes que las regiones son totalmente diferentes.

A.4. Entrevista No.4

GLORIA PATRICIA ARIAS (GPA). Directora Regional Federación Nacional de Comerciantes FENALCO, Manizales

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). Autor.

JPRQ: ¿En los procesos de formulación de políticas públicas en los que usted ha participado, qué aspectos ha observado que los puedan dificultar?

GPA: Yo veo que en los procesos empieza a primar mucho el individualismo y las necesidades particulares de sectores o de los subsectores que participan dentro de un proceso que tiene que ser más general, entonces no todo puede estar incluido, si estamos hablando de un tema de política pública o de un proyecto x, me preocupa mucho esos individualismos, porque no siempre se puede recoger la necesidad de todo el mundo. Uno tiene que darles prioridad a las cosas y dependiendo de los temas saber cuál debe ser esa línea, porque es que un proceso no puede ser colgar de todo como un arbolito de navidad, a ese proyecto, a ese proceso.

Entonces a veces es individualismo y el querer satisfacer la necesidad sin pensar mucho en el colectivo y las necesidades priorizadas y que pueden cubrir más como la sociedad, creo que es de los problemas que yo más veo.

JPRQ: ¿En su opinión, ¿cómo deberían darse las condiciones para una colaboración exitosa entre los diferentes actores involucrados durante la construcción de una Política Pública de Competitividad local?

GPA: Teniendo claridades, siempre debe primar el bien común al bien particular. Entonces cuando se inician los procesos, que los procesos sean claros y que realmente los actores que participen tengan esa visión de colectivo y no de lo individual. Creo que pues es de la única manera.

Yo creo que lo que debe haber absolutamente, y es innegociable es el respeto a las posiciones de cada uno, pero el líder que maneja el tema tiene que ser claro.

PRQ: ¿Debe haber un líder?

GPA: Sí, siempre tiene que haber un líder y un líder con un conocimiento demasiado fuerte para poder generar discusiones de peso y con toda la argumentación que se necesita, es eso lo que se necesita realmente

JPRQ: ¿Y ese líder de dónde debería provenir?

GPA: Es ideal que fuera externo, para mí que fuera externo, que no tuviera nada que ver con nadie, precisamente para que fuera imparcial y que fuera muy técnico, pero no técnico académico, porque la Academia a veces se le va la mano, está por allá en otro mundo, en la estratosfera, cierto, han aprendido y lo hemos visto (...) pero sigue siendo academia.

Entonces esta persona tiene que ser líder, con un conocimiento clarísimo del entorno del territorio, de lo que se va a manejar. ¿Y sabes qué?, que a mí me gustan mucho las personas que han viajado y que tienen referencias, "es que en tal parte se hizo esto y se hizo bien", a mí eso me encanta porque es que a veces las cosas ya están hechas, lo único que se necesita es tropicalizar y ¿qué es tropicalizarlas?, es traerlas a nuestra realidad.

Pero es que la mayoría de las cosas están hechas y uno ve ejemplos de ciudades hablando específicamente de política pública, con unos ejercicios maravillosos de política pública, de desarrollos de territorio, digamos, cuando estamos en la mesa de, estoy con Manizales, se habla del modelo de unas ciudades en España, pues Barcelona es una cosa loca, pero se habla de otras ciudades que son referentes, para cada tema en una ciudad referente. Entonces que ese líder o que ese grupo traiga esas referencias, es decir, en tal parte que es parecida a Manizales pasó esto y lo hicieron así, cosas que no hay que inventarnos nosotros, cosas que ya están hechas.

JPRQ: En su opinión, ¿Cómo afecta el alcance territorial a la formulación de una política pública de competitividad?

GPA: Yo soy una convencida que si seguimos pensando en el desarrollo único de Manizales estamos perdiendo el tiempo, no somos nada en el contexto, ni siquiera en el contexto nacional y menos en el contexto internacional. Si nosotros queremos obtener llegar a tener peso, a ser reconocidos, si tenemos que empezar a hacer trabajo como conjunto.

Y las dos apuestas que tienen la RAP que es la Región Administrativa de planificación con Risaralda y con Quindío, y Caldas me parece una súper apuesta y lo del área metropolitana me parece una súper apuesta. Ambas me parece que es a lo que le tenemos que apostar para por lo menos empezar a figurar

Es que mira, por ahí hay una frase que me encanta. No sé si está bien dicha, pero, o sea, si mi vecino gana, yo gano, si mi vecino crece yo puedo crecer.

La política pública en este momento no se puede hacer solamente para una ciudad o un departamento, hay que mirar su entorno y hay que mirar estas figuras que se están gestando, porque los de las regiones administrativas de planificación en otras partes parece funciona perfecto, aquí es que no sé porque se ha quedado como rezagado, se hizo mucha bomba el año antepasado y el año pasado mi gerente pudo, pudieron escoger, entonces no sé qué paró el tema, y lo de lo del área metropolitana me parece maravilloso, para Manizales y para los municipios que la integran.

Entonces es diferente si tú vas a hacer una política pública de competitividad, o para Manizales o para Caldas, porque en Caldas tendrías que tener en cuenta cada una de las características de los municipios, entonces se vuelve muy complejo, porque todos somos municipios, que hay que generar unas líneas bases de trabajo, lo que decía al principio para que esto no se nos vuelva un árbol de Navidad, sí, pero hay que hacer un trabajo demasiado juicioso e interesante de mirar la educación en cada uno de los municipios, pero sería el ideal.

JPRQ ¿Percibe usted límites en el alcance de planteado de una Política Pública de Competitividad con respecto a su impacto real?

GPA: GPA: Hay algo que no podemos desconocer y es la falta de oportunidades de empleabilidad que tiene la ciudad de Manizales. Entonces uno encuentra permanentemente negocios abiertos por personas que no tienen el perfil para ser emprendedores, que lo hacen única y exclusivamente porque tienen que vivir y tienen que sobrevivir, entonces son negocios

de sobrevivencia, esos de negocio de sobrevivencia. Nunca van a hacer negocios que escalen, primero porque no tienen el perfil y segundo porque nacieron cojos, porque no me pude colocar, llevo tres años buscando un puesto y nadie me da la oportunidad. Entonces yo me vuelvo taxista o en mi garaje monto un restaurante, o una tienda o una miscelánea. Entonces ahí empieza, esa es la realidad, ese es uno de los inconvenientes graves que hay. Yo sigo pensando que en Manizales tiene un problema de empleabilidad alto. Y lo ve uno en el indicador que se va deteriorando cada vez más.

Lo otro es los relevos generacionales, en Manizales no sé qué porcentajes, pero yo sé que es altísimo, todo lo que tenemos son empresas de familia y negocios de familia, negocios familiares, entonces, llevan años manejados por la misma persona. Entonces esta persona, bien o mal lleva su negocio y su negocio, su familia y les puedo dar educación a sus hijos.

Pero es un negocio que tampoco crece, es un negocio que no da ni para generar empleo ni nada, para sobrevivir esa persona. Y esos negocios, de todas maneras, que la segunda generación de pronto tampoco lo quiere continuar, porque la segunda generación tiene más aspiraciones, y ve uno también que la capacidad de innovación y de competitividad de sus negocios, manejados por esa primera generación es mínima, y las brechas se van volviendo gigantes. El tema de la tecnología es impresionante. En el comercio la apropiación tecnológica es mínima, pero es por la capacidad que tienen los propietarios y los gerentes de los negocios de adaptarse al nuevo mundo.

Tú ves los cambios cuando ha habido relevo generacional en las empresas, si no hay relevo generacional, son empresas básicas que tienden a desaparecer, que tú, que eres joven y que eres de esta nueva generación, tú te das cuenta de que es que no se suba a la era tecnológica, desaparece y eso va a pasar en Manizales, en Manizales en Cámara de Comercio, creo que más del 90% son microempresas, es lo que hay en Manizales, el porcentaje es totalmente loco.

Cuando tú vas a hacer una política pública de competitividad o quieres armar una política pública de competitividad, te tienes que dar cuenta de cómo está repartida la torta en Manizales. Y lo grande de la torta lo tiene es el pequeño y el mini empresario y mini comerciante, con unas falencias y unas necesidades brutales. Porque las empresas grandes son la minoría, las que necesitan ni acompañamiento, ni política pública, ni nada, es la minoría.

A.5. Entrevista No.5

JUAN MANUEL ARISIZÁBAL CANDAMIL (JMA). Gerente Comisión Competitividad Regional de Caldas.

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). Autor.

JPRQ: La primera pregunta tiene que ver con el proceso de construcción de una política pública de competitividad, en los que ha participado en los procesos tanto de aplicación

de ejecución o de elección o discusión, en su opinión, qué dificultades o retos se han puesto, ¿se han dado durante estos procesos que de pronto sean de observación y de valor analítico?

JMA: Bueno, digamos que más que todo hay un tema de nivelación de conceptos que son como las otras barreras principales, digamos el proceso de construcción no ha estado involucrado directamente en uno, ahorita vamos a empezar uno, que es el de la política pública de ciencia, tecnología e innovación. Pero cuando hicimos los talleres con el tema de la política de emprendimiento, competitividad y empleo, muy valiosos los talleres que se hacen durante la construcción, los talleres de construcción colectiva y digamos de validación por parte de diferentes actores del ecosistema.

Lo que sí es más difícil en ese proceso, yo creo que es la nivelación de conceptos. O sea, que todo el mundo sepa de que estoy hablando de lo mismo, porque la política pública tiene un alcance muy amplio, tiene involucrados muchos factores y muchos de esos factores, digamos que tienen una conceptualización, una teoría y unos antecedentes que no todo el mundo está al mismo nivel y por eso, digamos, dificulta el avance, porque no todo el mundo está en el mismo nivel conceptual.

En el proceso, digamos, de ejecución, digamos, que esa limitación también es muy evidente, porque cuando uno le empieza a socializar a los diferentes actores de qué es lo que se tiene y qué es lo que se va a hacer, en el momento de ejecución también, hay que nivelar a todo el mundo en el proceso de conceptualización de que todo el mundo se identifique con la política, a veces hay una falta, una resistencia de la misma gente a aceptar algunos cambios o a recibir información nueva o cambiar paradigmas, hoy en día el tema de tecnología, el tema innovación, cada día se encuentra más temas disruptivos, hay cada vez más hay procesos que llevan a eso, a la innovación disruptiva a cambiar paradigma, salirse de la caja.

Entonces, digamos que a veces es difícil implementar esos procesos con gente por eso, vemos que son extraños algunos conceptos y hasta que no se familiarice con eso no es muy difícil avanzar rápidamente. Pero creo que después de que ya todo el mundo esté nivelado y se tenga una alineación estratégica de lo que se quiera hacer, todo avanza mucho más rápidamente.

JPRQ: ¿Qué factores podrían limitar el impacto real de la Política Pública de Competitividad frente a su formulación?

MA: Yo creo que el tema básico es el de apropiación. O sea, cuando la gente se ve reflejada en la instrumentación o la implementación de una política pública que ve un rol importante, de impacto en la generación de eso, y que se siente identificado por eso, eso digamos es como un elemento detonante, es como un catalizador para que esas políticas se muevan en el territorio. Porque muchas veces hay políticas que llegan desde los escritorios, desde una realidad muy diferentes a lo que dicen como tal el mercado o a como es como tal, cierto sector, entonces la gente simplemente no se identifica con estas políticas, no las ve como algo beneficioso para su calidad de vida, para el trabajo, para lo que sea, y simplemente digamos que o se adoptan a las bravas y eso camina ahí regular o simplemente no se hace nada al respecto.

JPRQ: Para usted, ¿cómo sería un conjunto de condiciones adecuadas para que los diferentes actores constructores articulen, correctamente y se pudiera llevar a cabo un proceso adecuado?

JMA: Bueno, yo creo que el tema es muy, o sea, influyen unos factores muy de principios muy básicos y hasta culturales, de idiosincrasia, o sea, de poder trabajar en pro de una región sin diferencias de egos, ni patriotismo, ni egocentridades o diferencias respecto a otras opiniones sin ninguna profundidad, muy importante uno entender la diferencia, entender y aceptar la diferencia de los demás y saber trabajar con ellos. Creo que eso es lo más importante para poder colaborar, porque eso permite que haya confianza entre la gente, que así hallan diferentes opiniones uno tenga la confianza de hablar con el otro y decirle, esto sí me parece sí, porque sí y no, porque no y que no se convierten más bien en simplemente acciones, en un mismo territorio, desde diferentes islas, no, los del sector privado nos reunimos aquí y no nos importa lo que diga el gobierno, o bien, nos reunimos aquí, hacemos las cosas, no importa lo que digan los demás, la academia por este lado también nos reunimos y no les importa que pase entre gobierno y empresa.

Entonces creo que ese trabajo desinteresado de un acuerdo de voluntades de trabajo mancomunado entre los diferentes frentes permite acercar esas ideas, permite generar puentes de diálogo. Por eso, eso es un tema ya muy cultural y muy de la gente, la gente qué tan abierta y qué tan dada a la confianza. Y bueno, eso va acompañado de acciones, digamos ser transparente, permitir trabajar al otro, darle oportunidades a todo el mundo equitativamente, son acciones que generan y construyen esa confianza entre los diferentes actores, y digamos que también cuando un gobierno empieza a darle oportunidad a las universidades para hacer sus estudios, para hacer un análisis, entonces eso genera una simbiosis, genera sinergias, lo mismo la empresa, cuando empieza a ir a la academia y a decir, venga ustedes tienen capacidades para desarrollar soluciones para una problemática que tengo, ese acercamiento genera confianza, son acciones neta, de que la gente reduzca sus niveles. reduzca sus lenguajes, reduzca sus egos y simplemente se encuentren en pro de una solución, creo que eso es muy clave.

JPRQ: ¿Para usted qué tanto impacta el alcance en cuanto al territorio de una política en su planteamiento?

JMA: Es una situación muy difícil de mapear. ¿Por qué? Porque por la heterogeneidad del territorio. O sea, eso es una realidad que no se puede ocultar, que la diferencia y digamos la brecha tan amplia que hay entre las ciudades capitales y las subregiones en todos los territorios de Colombia, no solo el de caldas, sino el de todos, es muy difícil, digamos, llegar a una política pública que se ajuste a todos los territorios, a todas las necesidades, es muy importante que en estas políticas públicas digamos que, se planteen diferentes escenarios dependiendo de las realidades para implementar sus instrumentos como tal, no es lo mismo hablar de que vamos a desarrollar y ejecutar una política pública en Manizales, donde hay un talento, donde hay unos medios, donde hay unas capacidades y unas condiciones habilitantes mucho más altas, de un nivel mucho más alto que decirlo, o en otra región, incluso en la Dorada o en Chinchiná que son pueblos de desarrollo también, no es lo mismo, no es igual de fácil, no

son las mismas condiciones habilitantes (...) podemos hablar de otros municipios que no sea tan fácil.

Entonces eso es un trabajo que precisamente digamos que se logran hacer, es el proceso de construcción, si usted toma la opinión de diferentes regiones, si varios territorios y hace sondeos y toma los conceptos y las opiniones de los mismos habitantes que hay en esas subregiones, es un insumo muy importante para la construcción de sus políticas y que no simplemente salgan de un escritorio y simplemente chuleando por una cantidad de pares académicos.

A.6. Entrevista No.6

LINA MARCELA FLÓREZ LOAIZA (LMF). Coordinadora EmprendeUCM - Universidad Católica de Manizales.

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). Autor.

JPRQ: ¿Percibe a partir de la institucionalidad que representa aspectos o condiciones que dificulten el proceso de construcción de una Política Pública de Competitividad?

LMF: No percibo aspectos que dificultan el proceso. en el caso de la política de competitividad y empleo participamos activamente de las sesiones a las que fuimos convocados. Manejamos muy buena relación con la Secretaría de Tic y Competitividad.

JPRQ ¿Percibe usted límites en el alcance de planteado de una Política Pública de Competitividad con respecto a su impacto real?

LMF: Las apuestas de la región deben ser coherentes con las necesidades de la política pública, de lo contrario será muy difícil dar cumplimiento a la misma. Este ejercicio debe ser una unión de esfuerzos entre lo público, lo privado, la academia, la empresa y el estado.

JPRQ: ¿En su opinión como actor institucional, ¿cómo deberían darse las condiciones para una colaboración exitosa entre los diferentes actores involucrados durante la construcción de una Política Pública de Competitividad local?

LMF: Para la construcción de la Política Pública es necesario tener Un panorama global de la región frente a los aspectos que debe abordar el concepto de competitividad para no dejar temas por fuera o tener en cuenta temas que no son relevantes o no pertenecen al área en cuestión. Se debe contar con actores de todos los sectores que permita unificar criterios y responder a los intereses de los involucrados.

¿Considera usted que el alcance territorial de una política afecta los parámetros u objetivos sobre los que se puede construir una Política Pública de Competitividad local?

LMF: Esto puede suceder cuando las apuestas locales no se conectan con las apuestas departamentales y de país, por lo tanto, la formulación de una política pública de competitividad debe estar alineada a las necesidades de la región, del departamento y de la nación. Por lo tanto, la participación de diferentes actores de todos los sectores es fundamental para lograr buenos resultados. Normalmente la formulación de políticas se ven afectadas cuando se vuelve un tema político y de intereses individuales.

A.7. Entrevista No.7

CAMILO YOUNES VELOSA (CYV). VICERRECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL SEDE MANIZALES PERIODO 2018 - 2021.

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). AUTOR.

JPRQ: Profesor Camilo. La primera pregunta es: en un proceso de interacción de política pública en el cual se involucra la Academia, ¿qué aspectos o condiciones cree usted o percibe o ha encontrado o le parece o considera que puedan dificultar este proceso de construcción, cuando el objetivo es una política pública para mejorar o fomentar la competitividad local en la ciudad?

CYV: Yo creo que vería un par de dificultades porque estamos preguntando frente a las dificultades que se pueden generar. Yo creo que hay dos y son desde la perspectiva de ciudad. Yo diría que es una endógena y una exógena. La exógena tiene que ver con que la competitividad - y menos hoy en el mundo y en el país- no está determinada solamente por la intención y la buena voluntad de los actores de ciudad. Es decir, nosotros no podemos ser competitivos sin estar articulados con política pública nacional e internacional.

Nos hacemos competitivos en la medida en que también haya, las condiciones adecuadas de nación para hacerlo. Por ejemplo, si vamos a hablar del sector exportador por decir algo, yo puedo tener aquí todas las facilidades y las garantías locales para que haya industria exportadora, pero si no hay una política nacional para realmente apoyar a los exportadores, pues eso va a ser muy complejo.

Y si además los mercados internacionales no están acordes con esa intención, es decir, no tengo a quién venderle, no tengo como compararse adecuadamente con estos otros actores pues ahí voy a tener unas dificultades. Entonces, desde lo exógeno hay hoy esa situación.

Desde lo endógeno las dificultades creo que están atadas a un problema que es normal en cualquier definición de política pública y es que la política pública es para los actores, para la comunidad en general, en este caso si es de competitividad pues al sector, pues en general de las dinámicas económicas de la ciudad y eso implica escucharlos y eso implica construir con ellos, pero escuchar y construir con la gente no necesariamente va a garantizar que la política sea la mejor y especialmente porque usualmente uno quiere que la política sea para resolver

el problema del individuo, y la política no es para resolver los problemas a los individuos, la política debe mirar transversal y globalmente la situación.

Puede que algunos individuos sean afectados, pero si la mayoría se van a ver beneficiados, la política debe privilegiar eso. Y eso en Colombia ha sido muy difícil porque la política pública en general no ha estado pensada para beneficiar, a la comunidad y a la sociedad en general, sino termina siendo trazada para beneficiar a unos pocos, entonces esos factores, pues también van a afectar, sumado al hecho de que se necesita que haya transformaciones que no son generalmente culturales, ni siquiera son tecnológicas o son de carácter de actores que trazan política pública, sino que si vamos a ser, por ejemplo, un sector industrial, usted necesita que esa industria que ese empresario esté interesado en tener otro tipo de conductas.

Hace unos días yo le escuchaba a la directora ejecutiva de la Cámara de Comercio, que tenían una dificultad enorme para que la gente hiciera procesos de transformación digital, que a pesar de que la cámara los tiene implementados y se les ofrece, la gente prefiere seguir yendo hasta la Cámara de Comercio, hacer sus diligencias personalmente porque no confía o no se siente a gusto con los procesos que facilitan ese tipo de cosas, entonces son transformaciones culturales que afectan mucho ese tipo de dinámicas. Son esas dos en general que yo las miraría.

JPRQ: La siguiente pregunta es: en este proceso de diálogo por lo regular salen diferentes propuestas de diferentes actores, se construyen, se aplican, se discuten, dados diferentes propuestas de política, entre esas diferentes propuestas o posibilidades que hay para intervenir en política una vez sea construida, en su concepto, ¿qué aspectos deben indicar la escogencia de una propuesta sobre otra y de qué forma?

CYV: Eso en la teoría es clarísimo y es maximizar el beneficio social. El problema es que, en la práctica casi nunca sucede o ha sucedido o no con la frecuencia que uno quisiera. La política pública, pues yo creo que el nombre lo dice claramente, es trazar decisiones en favor de la población en general. La política pública tiene que estar pensada en maximizar el bienestar de la sociedad.

JPRQ: Una vez la política es planteada y luego pasa la aplicación. ¿Cree usted que existen, y si lo hacen cuáles son, los límites hacia el alcance de la política pública definida con respecto a su impacto real? ¿De qué forma podría superarse de ser posible?
CYV: Sí, claro. Y tiene que ver con los intereses también, yo creo que económicos y de la gente, voy a poner un ejemplo agro-ingreso seguro. Yo creo que a nadie le podría haber disgustado en ningún momento que una política pública que le entregara recursos a los actores del agro colombiano para que en su momento además estuvieran preparados para lo que se avecinaba en ese momento que era el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. ¿Quién les va a estar en contra de eso? Nadie. Pero cuando la implementan se lo dan a los que más tienen plata y los que no necesitan. Y los que más necesitan no reciben un peso y fragmentaron, digamos, sus fincas para poder recibir más plata.

Hay unos problemas que son éticos, de la política pública y es que la implementación está en manos de seres humanos que tienen intereses económicos, políticos, particulares y que están

trazados por un país que tiene unos altísimos índices de corrupción y de inversión de valores de la ética pública. Entonces los retos están en la implementación y es precisamente, por quiénes son los que la hacen.

JPRQ: ¿Puede ser que, a nivel institucional también haya también algunos retos?, es decir, que cuando pase de planteamiento a la acogida institucional.

CYV: Está atado a lo anterior y tiene que ver con la burocracia estatal en Colombia, por ejemplo. Entonces muchos recursos que se deben destinar cuando se trazan política pública, se quedan en la burocracia y al final no se logra es por el entramado tan complejo y burocrático que tiene el país y entonces no se consiguen los resultados porque somos demasiado lentos, porque vivimos, por ejemplo, un partido de miedo frente a las entidades de control, y que los que son tramposos saben hacer muy bien la trampa para robarse los recursos.

Entonces yo pienso que el reto grande está ahí, yo creo que el país debería, pero esos cambios son transformaciones de muy largo aliento, que son culturales, de cómo usted interactúa como ciudadano y como agente que traza políticas públicas y que las ejecuta a la luz de nuestras realidades sociales, políticas y económicas. Yo creo que ese es el problema.

JPRQ: En ese proceso de construcción, cuando se está dialogando, cuando se está definiendo, cuando se está planteando, ¿cómo deberían ser las condiciones para una colaboración exitosa entre los diferentes actores que intervienen en ella?

CYV: Que esté liderado por una instancia que les genere confianza a los actores. Porque el problema es de desconfianza. Desafortunadamente, también en la universidad se ve, por ejemplo. Hemos construido un andamiaje institucional en Colombia a partir de la desconfianza. Entonces, para que los actores se sientan cómodos. El que articula debe generar mucha tranquilidad y confianza en los actores.

PRQ: Desde la definición del proceso o en la relación o en que se podría basar esa confianza, ¿cómo podría generarse?
CYV: Primero en que haya legitimidad en quien la va finalmente a aprobar, entonces que la gente crea que lo que está haciéndose ahí es bueno, no solamente que el que la vaya a hacer y le esté trazando crea, sino que el que la va a sufrir también lo crea y que como tiene que involucrar a muchos actores, estos actores tienen que tener una interlocución con alguien, con ese constructor de política pública que genere también esa tranquilidad, es en diferentes escenarios, desde la construcción, desde la concepción, desde el trámite y por supuesto en la implementación, es un asunto que tiene que estar trazados por la confianza, pero también tiene que ver con lo de antes y hay desconfianza es porque finalmente es un problema de ética pública.

JPRQ: ¿Cree usted que un alcance territorial de la política pública puede afectar los parámetros u objetivos que se le están, digamos, añadiendo a ella, es decir, hay diferencia o hay condiciones especiales individuales que dependen del alcance territorial de la política?
CYV: Sí, por supuesto que sí. Ese ha sido un gran pecado de la política pública en Colombia y

es que ha tratado por una herencia de, digamos, de nuestra también institucional, basado en pactos sociales como el derivado de la Constitución de 1886. La Constitución confesional y homogeneizante ha hecho que se quiera trazar política pública en el país homogeneizado y no reconociendo las diversidades y los contextos. Para que la política pública sea exitosa tiene que reconocer las particularidades de los contextos donde va a ser implementada y eso en Colombia no sucede o con muy poca frecuencia. Sino que usted quiere que algo se trace.

Por ejemplo, en el nivel nacional pensado desde el Congreso de la República en Bogotá así haya actores de todas las regiones se aplique igualito en Nariño y en La Guajira o en Los Llanos y en Chocó, cuando tienen realidades absolutamente diferentes. Entonces se tiene que pensar en que la política se construye, pero la implementación debe estar realizada a la luz de las realidades diversas de sus propios contextos.

JPRQ: En base a estos contextos, ¿qué elementos considera que son determinantes adaptativos para que la política sea llevada a cabo?

CYV: Los aspectos culturales principalmente. Pero no sólo culturales, aunque la cultura finalmente refleja también otros, por ejemplo, medioambientales. Voy a poner un ejemplo, vamos a sacar una política pública de entregar viviendas de interés social a Ciudadanos en Colombia y se inventan el tipo de vivienda en Bogotá, donde hace frío y van y la construyen en Valledupar, igualita. Es típico en Colombia, o sea, eso se ha visto. Entonces la gente finalmente se comporta de acuerdo con sus realidades sociales, medioambientales que al final afectan la cultura, o sea, yo soy lo que del medio me ha dado y eso debe tiene que entenderse para poder implementar adecuadamente. Vuelvo a poner otro ejemplo que ha pasado en el mundo.

Yo hago parte de un de un proyecto de Colombia Científica de 'Visión Energética 2030' y lo que trata de hacer es generar proyectos productivos a través del uso de fuentes alternas de energía en comunidades definidas. Entonces ha habido ejemplos. Por ejemplo, con los wayuu en La Guajira que llevan el recurso solar enorme, entonces van a la ranchería, les llevan los paneles solares y se los instalan y al otro día lo que hacen es venderlos, porque se hizo la política con toda la buena intención, pero nunca se involucró a la comunidad para decirles que querían hacer y que podían hacer con esto y solo van y se lo instalan.

Yo conocí un caso de África, de un acueducto, entonces había unas señoras que salían todos los días, tenían que caminar como dos horas para ir a recoger el agua y dos horas volviendo con el agua, instalaron el acueducto y el acueducto empezó a ser saboteado, lo empezaron a dañar. Entonces alguien podría estar en contra de tener acueducto. No, lo dañan las mismas señoras. ¿Por qué? Porque ellas, el único momento del día que tenían para el encuentro y el diálogo con sus amigas era poder salir a recoger el agua. Entonces si no podían salir, les tocaba quedarse encerradas en la casa todo el día.

Entonces, pues el acueducto está muy bien. Pero si usted no lo construye y no lo adapta a las realidades culturales y sociales, donde se va a hacer, y eso es típico, y en Colombia es así, todo se decide en Bogotá a la luz de la realidad de Bogotá y quiere que simplemente igualito en todas partes y en el mundo eso suele pasar, ahí están esos obstáculos.

JPRQ: ¿A nivel local qué parámetros con respecto a la política nacional y la nuestra estarían afectando precisamente los cumplimientos de los objetivos locales?
CYV: Yo creo que también las realidades. Nosotros somos muy especiales en Manizales con nuestro contexto, sobre todo geográfico, en la mitad de la montaña con altísimo riesgo sísmico, vulcanológico, deslizamiento, avalanchas, entonces usted aquí tiene que trazar una política pública diferente, pues en el ámbito local se entiende más fácil, porque un alcalde y un consejo municipal, por ejemplo, pues está muy cerquita de su gente y sabe cómo trazar esa política y cuando usted va y mira lo que aquí se necesita, voy a poner un ejemplo, Manizales es una ciudad que le ha apostado a la educación desde hace mucho tiempo y somos de estilo universitario por excelencia en el país y en eso nos va muy bien.

Entonces, la política pública de Manizales debe seguir esforzándose para que eso se mantenga. Pero no será la misma realidad de Riohacha, entonces no se va a ir a Puerto Inírida o Leticia, ellos tienen otras necesidades, no es que la educación superior no es importante, hay que trazar política pública en educación superior, pero aquí hay que hacer un énfasis superimportante en eso, porque ya le hemos apostado durante mucho tiempo y ya tenemos ese reconocimiento y se han dado las condiciones.

Voy a poner un ejemplo. Es que nadie puede gastar más del 2 por ciento del PIB en educación. ¿Por qué no? Si es que esa es una ciudad que le apuesta a eso. Porque precisamente el hecho de que la gente venga dinamiza, entre otras cosas, la economía, entonces son esas particularidades las que tienen que dar como condimento. La sazón de la política.

A.8. Entrevista No.8

JAIME ANDRÉS VIEIRA SALAZAR (JAV). Decano de la Facultad de Administración (2017-2020) - Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales.

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). Autor.

JPRQ: En su experiencia, qué aspectos, condiciones, tanto del entorno como del relacionamiento, ¿ha observado usted que dificultan un proceso de construcción de política pública?

JAV: Pues yo pienso que hay varios elementos que dificultan la construcción de una política pública, el primer concepto que yo observo o el primer componente que yo observo es el establecimiento y el entendimiento de lo que debe es el alcance de una política pública, es decir, el alcance medido en términos de cuánta población objetivo y qué población objetivo es la que cubrir la política pública.

Porque de ahí es de donde se deriva el gran problema ya de construcción posterior, no es fácil definir hasta dónde yo voy a cubrir, cuál es el espacio de cobertura de la política pública, porque, a fin de cuentas, una política pública no es otra cosa que un marco general de acción para solucionar alguna problemática que una comunidad, que un conglomerado asume como una problemática común. A eso deben orientarse las políticas públicas, a solucionar problemáticas comunes y ahí es donde está el problema: ¿Cuál comunidad?

Entonces, ese es el primer problema en la dificultad de la construcción y evidentemente, en la medida en que más amplia sea la comunidad, en esa medida surgen todos los problemas derivados de la concertación de intereses, que es la segunda gran dificultad, concertar intereses, poder es acordar unos escenarios mínimos en los cuales esa conglomerado el cual se orienta la política pública esté de acuerdo en que hay que buscarle solución, y ahí es donde afloran intereses, a veces eso es lo que genera la gran dificultad para establecer prioridades que finalmente, pues muchas veces hace que una política pública inicialmente bien diseñada termine siendo un verdadero engendro por quererle dar gusto a todos los voceros de los diferentes grupos de opinión, entonces esto casi que plantearía el hecho de que debe haber unos acuerdos fundamentales o sobre aspectos fundamentales previos al proceso de construcción de una política pública, porque es que la política pública debe orientarse más al proceso de generación de soluciones que al proceso de concertación de intereses.

Entonces yo dividiría eso, primero concertemos y hagamos una definición de unos mínimos y unos acuerdos básicos en donde esos intereses pues si se discutan transparentemente y eso no es tan malo, o sea, eso es muy bueno, que las comunidades piensen distinto, que quieran tener privilegios respecto a otros núcleos, cada cual tira para lo suyo, eso es muy humano, el punto es que eso debe quedar debidamente, establecido antes de empezar la construcción o la búsqueda de soluciones.

Lo pongo en un término muy concreto, primero discutamos, si queremos salir todos a vacaciones, esa es una primera categoría, luego discutamos a dónde queremos ir en vacaciones y tercero, discutimos el cómo vamos a irnos para el lugar escogido, esa es una secuencia muy elemental y casi que es muy anecdótica de lo que es también la construcción de una política pública. La política pública no puede orientarse a discutir si queremos salir de vacaciones, porque ahí se enreda el proceso, ahí es donde van a aflorar intereses.

Más bien definamos el acuerdo previo de que si queremos salir a vacaciones y después definimos lugares, y como, ahí es donde la política pública debe orientarse, es que es un proceso de desgaste muy grande llegar a acuerdos y a consensos cuando los intereses no están claros y cuando muchas veces, lamentablemente, los sistemas no permiten que haya una suficiente transparencia, los sistemas de discusión.

Porque no necesariamente la falta de transparencia obedece a que haya personas con pensamientos oscuros, no, muchas veces la falta de transparencia es porque los sistemas que se escogen para discutir esos intereses no son los sistemas adecuados, no es suficiente comunicación, involuntariamente se excluyen actores importantes. Es decir, el mismo sistema como tal, muchas veces genera grandes tropiezos a la transparencia y si no es transparente es muy difícil generar un consenso, yo pensaría que esos inconvenientes que se dan en el proceso de formulación de políticas públicas obedecen primero a establecer bien el conglomerado que se quiere afectar con esa política pública, a establecer bien esos acuerdos mínimos sobre las cuales se va a empezar la construcción de la política pública.

Y ya el otro tema si es un tema de negociación y comunicación. Es que siempre va a tener dificultades, porque concertar soluciones a una problemática común no es otra cosa que un tema de negociación, pero más que negociación también, los líderes que inspiran la política pública tienen que convencer y tienen que saber orientar los desarrollos

JPRQ: ¿Qué condiciones deberían darse para el correcto desarrollo de un proceso de formulación de PPC?

JAV: Pues lo primero es la condición que yo veo fundamental es que quienes estén gestionando la elaboración de la política pública establezcan un marco de acción pertinente a la realidad y a las condiciones que observan los otros actores de la política pública. Voy a poner un ejemplo.

En una región se quiere fortalecer como principal argumento de desarrollo competitivo el turismo. Es una región que no tiene una vocación turística antigua, pero que se está viendo ahora como una posibilidad, pero es sólo una posibilidad, sin embargo, esa política de turismo se tiene que articular con la formación de recursos humanos para atender el turismo, los gestores de la política pública quieren entonces vincular a las universidades y a los institutos de formación para que desarrollen recursos humanos calificados en idiomas, en conocimiento, en historia, etc. para poder darle el apoyo a la industria turística, pero resulta que las universidades de esa región en ese momento están en serios problemas de financiación.

Están en serios problemas de acreditación, están en serios problemas de sostenibilidad financiera de su institucionalidad, entonces, en una circunstancia de esas va a ser muy difícil que pueda haber una verdadera articulación entre lo que quieren los gestores de la política pública orientada hacia turismo y lo que quieren las entidades que están llamadas a intervenir en ese sector en la formación de recursos humanos, ahí es donde yo hablo de pertinencia y esa pertinencia parte de un concepto muy claro y es, cual es la sensibilidad y el conocimiento que se tiene de la realidad regional, nacional, local, de los gestores de la política pública, por qué no nos podemos olvidar dos elementos, el primero es que las cosas se hacen con gente y la gente hay que saber entender los momentos en los que la gente está, ya es prácticamente imposible en un diciembre de pólvora, marranos y natilla, tratar de hacer un evento académico, ese es el ejemplo, y lo segundo, no nos podemos olvidar del contexto, el contexto siempre va a ser una fuerza, una dinámica, que afecta, para bien o para mal, cualquier proceso de decisión social, entonces el primer elemento es ese, que haya pertinencia.

Y de ahí se desprenden otros elementos si hay sintonía, porque precisamente ese es el objetivo de una política pública, es que la comunidad vea que esa es su problemática común. Es que también las políticas públicas no pueden ser para todos, que hay unas cosas, que son decisiones que hay que tomar y que hay que asumir, y no todo a través de política pública, que es un tema más complejo, de más fondo, de más concertación y que son acuerdos sociales, es parte también de la calidad de un gobernante, que sepa qué necesita y que no necesita política pública, yo no puedo estar lleno de políticas públicas para todo, entonces ese tiene que ser el plan.

Entendido como política pública, cuando yo como gestor de una política..., ahora la política es pública, no necesariamente tiene que surgir un gobernante, las comunidades están empoderadas y las leyes y la Constitución en Colombia empoderan las comunidades, yo puedo juntarme con un grupo de personas y generar una política pública.

En la medida en que ese conglomerado sea amplio, vea esa realidad, se genera una política pública, no solamente es de un gobernante, entonces viene el primer elemento. El segundo elemento es precisamente que la problemática a la que se le esté afectando, además de ser pertinente, pues tenga un alcance suficiente como para que se pueda llamar política pública o suficiente como para que genere la necesidad de una política pública, y de ahí se desprende, pues, ya los elementos más de procedimiento y de logística, de la participación, la información, los escenarios de concertación y lo que te decidas, entender muy bien cómo vamos a trabajar primero los intereses y después nos sentamos a revisar el tema de las políticas. Ese sería el elemento central de Concertación.

JPRQ: En su opinión, ¿Cómo afecta el alcance territorial a la formulación de una política pública de competitividad?

JVA: Las condiciones, cambian a pesar de que haya una guía universal de competitividad cambian, y cambian por factores culturales, factores de desarrollo, es que no es lo mismo tratar de impulsar la competitividad en comunidades con un precario desarrollo que tienen unas problemáticas específicas, a tratar de buscar la competitividad en comunidades que ya están avanzadas y tienen que cambiar entre otras cosas porque como una guía, el desarrollo competitivo, por ejemplo, trabaja mucho el concepto de valor agregado, pero ¿qué es valor agregado? valor agregado es una cosa absolutamente relativa.

Pongo un ejemplo, si todos los competidores de un sector empiezan a dar como valor agregado lo que daba el líder que era el que entregaba el producto limpio, clasificado y empacado, y por eso era el líder, y entonces lo empiezan a replicar, pues eso ya no es valor agregado, eso se vuelve una conducta mínima de entrada al mercado. Entonces, por eso es por lo que eso tiene que ser dinámico, cambia de un lugar a otro.

Además, los recursos territoriales son distintos y como dice la norma de la competitividad, la competitividad es específica, al ser la competitividad específica, es decir, que nadie es bueno en todo, sino que hay algunas áreas en las cuales se es mejor que otras, pues evidentemente, en una región a otra cambia eso, hay regiones que son más competitivas porque ofrece el mejor talento humano y hay otras áreas que son más competitivas porque tiene ya una base industrial consolidada y otras áreas son más competitivas, pues porque tienen una condición de puertos y escenarios de salida al exterior, que no las tienen otras regiones, digamos, Bogotá es competitiva pues porque tienen un conglomerado de empresas, pero Barranquilla es competitiva porque allá se volvió pues la zona Franca, que permite todo el trabajo de empresas que se consolidan allá, en tanto regiones internas, pues aquí nos toca es competir con buenos recursos humanos, con una buena formación. Eso muestra que las dinámicas son muy distintas y cambian de región a región.

A.9. Entrevista No.9

ÓSCAR CORREA MARÍN (OCM). Coordinador de proceso de formulación de Políticas Públicas de Emprendimiento, Competitividad y Empleo de Manizales 2019 – 2027

JUAN PABLO RESTREPO QUINTERO (JPRQ). Autor.

JPRQ: ¿La primera pregunta sobre el proceso de construcción de la política pública, en su opinión y en su experiencia, qué condiciones cree usted que dificulta o pueden dificultar un proceso de construcción colectiva de política pública para la competitividad?

OCM: Muchas cosas, pero yo creo que la principal es la participación; en política pública de dos grandes esquemas de construcción que son el 'bottom-up' y el 'top-down' una política pueden ser de arriba hacia abajo, es decir, desde un proceso puramente burocrático de construcción de política de inspiración con base en expertos o puede ser construida mediante la opinión y aporte de los actores, al ser pública de por si estamos involucrando, estamos inspirándonos en el tema de la competitividad.

Y desde el punto de vista, creo que el primer error que se hace al momento de construir políticas públicas es verlas desde un nivel experto, no, la política pública, como aterriza en las personas, como aterriza en el común, debe ser construidas desde el común, deben ser consideradas una y cada una de los diferentes expectativas, necesidades, aspiraciones de los diferentes actores adjuntos y es función del servidor público, cualquiera que fuere, tratar de interpretar esas políticas para llevarlas a límites verdaderamente, socialmente eficientes.

Y desde esa perspectiva, la gran falencia que tiene la construcción de políticas públicas radica en eso, en hacer políticas que vengan desde arriba. Las políticas deben ser construidas desde abajo. Obviamente, la opinión del experto, la opinión del burócrata en el buen sentido de la palabra es supremamente importante, claro, pero en la interpretación de las necesidades,

deseos, aspiraciones y expectativas de ese señor que llamamos actor, creo que esa sería la principal falencia.

JPRQ: ¿Se deben considerar aspectos diferentes para su formulación dependiendo del alcance territorial de la política pública?

OCM: Si se cita un poco a Porter sobre la competitividad de las naciones, paradójicamente (...) según el mismo Porter, las naciones, no son competitivas. Porter afirma que son competitivas las empresas. Ahí obviamente la clase territorial dependerá, obviamente la cobertura empresarial que tenga; estamos hablando de una política de competitividad que involucra sectores económicos de alcance nacional, pues estamos hablando de una política de competitividad nacional, y si estamos hablando de una política de alcance empresarial a nivel regional, pues estaríamos hablando de una política de competitividad regional.

Por ejemplo, el sector cafetero. El sector cafetero en Colombia digamos que ha sido competitivo, ha sido tradicional, tenemos un reconocimiento internacional, ¿pero entonces es política nacional? Sí, claro que es política nacional, porque estamos apoyando a caficultores nacionales, pero esa competitividad se ve reflejada en los departamentos que tienen producción cafetera, Caldas, Quindío, Risaralda, Norte del Valle, Antioquia, Huila, Santander, etcétera. Pero obviamente un esquema de competitividad nacional alrededor del (Cluster Café), pues no va a involucrar departamentos como Vaupés, Vichada, Mitú, Casanare, que no tienen una producción cafetera significativa. Estoy tratando de decir que a nivel económico la competitividad de los sectores económicos tiene alcance regional en la medida de la cobertura que dicho sector económico tiene sobre las regiones, no al revés.

JPRQ: ¿Cómo deberían ser las relaciones o las condiciones para la colaboración exitosa entre los diferentes actores en la construcción de la política?

OCM: Mientras más actores hacen la elaboración de una política, muchísimo mejor. Otra cosa es articularlas, acabar los miedos, acabar los prejuicios, etcétera, es una labor titánica y que necesita, por petición de principio, un liderazgo más fuerte. Queremos desarrollar una agenda de ciencia, tecnología e innovación. ¿Quién va a liderar? las universidades, queremos desarrollar una política de producción masiva, de competitividad internacional, mejorar los precios de nuestros productos internos, commodities o productos elaborados. ¿quién lo debe liderar? los gremios.

Siempre va a haber un actor líder, dependiendo del tipo de política que se quiera implementar. La idea es que ese liderazgo sea ejercido por instituciones de fuerza, reconocimiento y prestigio tal que verdaderamente se les cree. Bien pudiéramos decir que, si estuviéramos hablando de una política de ciencia, tecnología e innovación para el futuro, entidades como Colciencias, entidades como la Universidad Nacional o entidades como Universidad de los Andes, entidades como Universidad de Antioquia, entidades como la mesa de competitividad, deberían estar ahí metidas; al llamar a los gremios a esto, sería más un acto consecuencial que un acto de formación de política.

Y al revés, si vamos a planear una política de producción industrial para los próximos 20 años, el sector universitario sería de apoyo. Se esperaría que el mismo empresario es el que dijera hacia dónde van porque como el mercado. Entonces, yo creo que la pregunta correcta sería: Depende, depende del tipo de política, hacia dónde va enfocado o se debe buscar el actor clave para que ese actor, por su reconocimiento, por su prestigio o por su trayectoria, sea la encargada de liderar a otros sectores para que participen. ¿Cómo hacerlos participar?

Obviamente, la motivación está en el beneficio que a mediano, corto y largo plazo dichas políticas de competitividad pueden representar en cada uno de los gremios y de ahí que sea tan importante de cara al líder, dependiendo del tipo de política que se quiere desarrollar.

JPRQ: ¿Considera usted que existen, digamos, límites en el alcance real o en el impacto que se puede dar en la competitividad a partir de la política pública?

OCM: Necesariamente hay límites y los límites son estructurales, coyunturales, económicos, sociales, políticos, de todo tipo. Por eso es tan importante que las políticas siempre tengan un piloto. Es decir, empezamos el proceso como es, desarrollamos toda una gestión desde la base con el fin de captar las principales necesidades expectativas que llevan unos expertos, evalúan diferentes opciones, plantear unos documentos en los cuales nos dicen hacia dónde deberíamos tirarlos.

B. Anexo: Resultado del proceso de formulación de la Política Pública de Competitividad de Manizales

Tabla B.1. Estructura de la dimensión de Competitividad en la Política Pública de Emprendimiento, Competitividad y Empleo Manizales 2019 – 2027.

DIMENSIÓN	EJE ESTRATÉGICO	LÍNEA DE ACCIÓN
2. COMPETITIVIDAD	2.1. FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	2.1.1. Brindar seguridad jurídica y normativa en el ámbito de control por el gobierno municipal, a los esfuerzos de desarrollo empresarial local.
		2.1.2. Generar estrategias que fortalezcan las empresas mediante la atracción de empresas ancla y el fomento a programas de desarrollo de proveedores locales, por parte de las grandes y medianas empresas de la ciudad.
		2.1.3. Propiciar un entorno institucional y empresarial que incentive y visibilice los esfuerzos por la competitividad en la ciudad
		2.1.4. Desarrollar un sistema de apoyo empresarial para las Mipymes, que propicie la participación de las Universidades, las Empresas locales y el Municipio.
		2.1.5. Fomentar el desarrollo de estrategias basadas en la innovación y nuevas tecnologías que mejoren la productividad en las empresas locales.

		2.1.6. Fortalecer la formalización empresarial
	2.2. GENERACIÓN DE VALOR AGREGADO	2.2.1. Atraer e incentivar la inversión nacional y extranjera, orientada a procesos de generación de valor, ofreciendo un portafolio específico de proyectos.
		2.2.2. Fomentar la creación de aglomeraciones comerciales dinámicas
		2.2.3. Transformar las zonas industriales en núcleos empresariales - tecnológicos abiertos
		2.2.4. Visibilizar y estimular las prácticas gerenciales en las empresas locales, que fortalezcan la competitividad mediante la exportación de bienes y servicios de valor agregado.
	2.3. DESARROLLO DE MERCADOS	2.3.1. Apoyar el desarrollo de capacidades comerciales y los esfuerzos de los empresarios locales para la exploración y desarrollo de nuevos mercados nacionales e internacionales.
		2.3.2. Desarrollar una estrategia continuada a nivel nacional de promoción de Ciudad "Manizales: Los mejores beneficios para el aprovisionamiento y compra" como estrategia para ampliación y dinamización de los mercados
		2.3.3. Fortalecer la dinámica de la economía local mediante el fomento de las actividades de servicio y comercio que genera la dinámica de ciudad universitaria.

	2.4. DESARROLLO RURAL	2.4.1. Fortalecer la asociatividad rural para producción, transformación y comercialización de bienes y servicios.
		2.4.2. Fomentar y fortalecer el empresarismo rural.
		2.4.3. Fomentar la aplicación de la Ciencia y la Tecnología al sector rural, incentivando el desarrollo productivo y el uso de la biotecnología y las soluciones ambientalmente sostenibles.
		2.4.4. Formular estrategias que faciliten el empalme generacional rural, de manera articulada con las políticas existentes.
	2.5. INFRAESTRUCTURA	2.5.1. Impulsar activamente las iniciativas para lograr la aprobación y ejecución de los proyectos que mejoran la conectividad e infraestructura de la ciudad: Aerocafé, Conectividad Férrea, Puerto Multimodal de la Dorada, Conexión vial con Bogotá, Conectividad y Servicio de internet en el campo y la ciudad, entre otros.

Fuente: Alcaldía de Manizales (2017).

Tabla B.2. Estructura de las dimensiones transversales de la Política Pública de Emprendimiento, Competitividad y Empleo Manizales 2019 – 2027.

DIMENSIÓN	EJE ESTRATÉGICO	LÍNEA DE ACCIÓN
4. FINANCIAMIENTO	4.1. ACCESO AL FINANCIAMIENTO	4.1.1. Fomentar el desarrollo de una estrategia educativa continuada y el soporte en consultoría especializada, que fortalezca las competencias de los empresarios y emprendedores en formulación de proyectos, desarrollo de

		planes de negocio, valoración de empresas y alistamiento empresarial para financiación.
		4.1.2. Dinamizar el ecosistema de financiamiento para las empresas e iniciativas de emprendimiento en Manizales, buscando la pertinencia de las estrategias acorde con las necesidades de los diferentes segmentos empresariales.
		4.1.3. Conformar una Mesa Técnica de Financiamiento Empresarial
	4.2. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS	4.2.1. Propiciar la conservación y mejora continua de un clima adecuado de negocios en la ciudad.
		4.2.2. Fomentar el desarrollo de nuevas estrategias de financiación que incentiven el crecimiento empresarial.
5. CAPITAL HUMANO Y CONOCIMIENTO	5.1. FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO	5.1.1. Trabajar articuladamente con la Secretaría de Educación del Municipio para lograr el desarrollo de currículos en la educación primaria, básica y media que incentiven el emprendimiento, el desarrollo de destrezas y habilidades, el autoaprendizaje y el trabajo en equipo.
		5.1.2. Desarrollar las estrategias necesarias para brindar de manera continuada a las Instituciones de Educación Superior, Técnica y Tecnológicas, una información fidedigna, oportuna y pertinente acerca de los requerimientos para el desarrollo de Manizales.

		5.1.3. Desarrollar conjuntamente con la comunidad Universitaria y los estamentos empresariales y sociales, las estrategias necesarias para consolidar la visión de Manizales como la capital universitaria del conocimiento.
	5.2. APLICACIÓN DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA	5.2.1. Propiciar el diseño y ejecución de la "Misión por la integración productiva" donde expertos locales de la academia, el sector productivo y el Estado, establezcan las directrices para facilitar el diálogo y la definición de estrategias para aplicar la Ciencia y la Tecnología al servicio del desarrollo local y regional.
		5.2.2. Promover el fortalecimiento de la Base Tecnológica de las empresas.
	5.3. INNOVACIÓN	5.3.1. Fomentar el desarrollo de una cultura de innovación en los sectores rural, productivo, comercial y de servicios en la ciudad.
		5.3.2. Fomentar la implementación del modelo de desarrollo de ciudad como una ciudad sostenible e inteligente.
		5.3.3. Propiciar la integración de la dinámica local de innovación con las estrategias nacionales.
		5.3.4. Fomentar la gestión de Propiedad Intelectual en el sector empresarial e institucional de la ciudad.
	5.4. ENSEÑANZA DEL INGLÉS COMO LENGUA EXTRANJERA	5.4.1. De manera articulada con la Secretaría de Educación del Municipio, propiciar el desarrollo de la estrategia de profundización del inglés como lengua extranjera en los colegios de Manizales,

		como un proyecto con línea base, estrategias de desarrollo, metas e indicadores de resultado, para su seguimiento y mejora continua.
		5.4.2. Propiciar con el concurso de la Universidades locales, la conformación de un Centro de Inmersión y alto rendimiento para la enseñanza
6. ARTICULACIÓN Y ENCADENAMIENTO	6.1. PROMOCIÓN DE PROCESOS ASOCIATIVOS	6.1.1. Apoyar los procesos de integración derivados de la alianza SUMA
		6.2.2. Fomentar y apoyar el trabajo de las mesas temáticas de competitividad buscando el cierre de las brechas identificadas en la Agenda de Competitividad de Manizales
		6.3.3. Conformar una Mesa Técnica de Financiamiento Empresarial
	6.2. FORTALECIMIENTO DE ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS	6.2.1. Fomentar la inserción de las empresas locales en cadena globales de valor
	6.3. INTEGRACIÓN REGIONAL ESTRATÉGICA	6.3.1. Liderar la integración subregional con los municipios del distrito Centro -Sur de Caldas para la formulación conjunta de estrategias de desarrollo
		6.3.2. Impulsar la integración regional con otros departamentos y ciudades de Colombia para el desarrollo de proyectos de mutuo beneficio.
		6.3.3. Participar en la Comisión Regional de Competitividad

Fuente: Alcaldía de Manizales (2017).

Tabla B.3. Estructura de los ejes de soporte para el desarrollo de la Política Pública de Emprendimiento, Competitividad y Empleo Manizales 2019 – 2027.

EJE ESTRATÉGICO	LÍNEA DE ACCIÓN
7. FOMENTO AL USO DE LA TIC	7.1. Fomentar e incentivar el uso de las TIC como soporte a la Política Pública ECE
	7.2. Fortalecer la plataforma local de servicios TIC
8. INFRAESTRUCTURA DE SOPORTE	8.1. Apoyar la consolidación de las mesas temáticas de soporte a las iniciativas de la agenda de competitividad y la Política Pública ECE
	8.2. Propiciar la reestructuración de la Secretaría de TIC y Competitividad del Municipio de Manizales
9. SOPORTES DE SEGUIMIENTO Y CONTROL	9.1. Fomentar la consolidación de los observatorios relacionados a las Dimensiones de la Política Pública ECE
	9.2. Fomentar la articulación de todas las entidades con infraestructura de investigación estadística en las áreas económicas y sociales pertinentes a la política ECE, para lograr la consolidación de una plataforma integrada de información de ciudad.
9. SOPORTES RELACIONALES	9.1. Fomentar el sentido de pertenencia de ciudad y la apropiación de la Política Pública ECE, como un esfuerzo colectivo para el progreso y desarrollo social.
	9.2. Desarrollar una estrategia de información y comunicación que brinde conocimiento y conciencia crítica de la Política Pública y promociones sus logros.

Fuente: Alcaldía de Manizales (2017).

Bibliografía

Adelle, C., &, Weiland, S. (2012). Policy assessment: the state of the art. Impact Assessment and Project Appraisal, 30 (1), pp. 25-33.

Ajitabh A., & Momaya, K. (2003). Competitiveness of Firms: Review of Theory, Frameworks and Models. Singapore Management Review, 26.

Alexandros, P. N., &, Metaxas, T. (2016). "Porter vs Krugman": History, Analysis and Critique of Regional Competitiveness. Journal of Economics and Political Economy, 3 (1).

Amir Singh, J. (2020). COVID-19: Science and Global Health Governance Under Attack. SAMJ: South African Medical Journal, 110 (6), pp. 1-2.

Anderson, J. E. (1994). Public Policymaking: An Introduction. 2nd ed. Geneva, IL: Houghton Mifflin.

Aiginger, Karl. (2006). 'Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities', Journal of Industry, Competition and Trade, 6, 161-177.

Arango, L. E., Posada, C. E. (2000). El desempleo en Colombia. Banco de la República: Bogotá.

Ascher, W. (2017). The Policy Process in Developing Countries Really Is Different. En Ascher, W. (2017). Understanding the Policymaking Process in Developing Countries (pp. 13-39). Cambridge University Press.

Bache, I., Reardon, L., &, Anand, P. (2015). Wellbeing as a Wicked Problem: Navigating the Arguments for the Role of Government. Journal of Happiness Studies, 17, pp. 983-912.

Banco Mundial. (2007). Strengthening the World Bank Group Engagement on governance and Anticorruption. Washington, D.C.

Bardach, E. (2006) "Policy dynamics", The Oxford handbook of public policy, 343-66

Belsky, E., &, Wachter, S. (2010). The Need for Government Intervention to Protect and Advance the Public Interest in Consumer and Mortgage Credit Markets. Harvard University.

Beltrán Mora, L., N. (2013). 20 años después del proceso de apertura económica:más mercados con poca diversificación exportadora. Civilizar, 4 (7), pp. 9-24.

Bickers, K. N.; Williams, J. T. (2001). A Public Policy Analysis: Political Economy Approach. New York: Houghton Mifflin Company

Birkland, T. A. (1998), Focusing events, mobilization, and agenda setting. Journal of Public Policy, 18(1), pp. 53–74.

Birkland, T. A. (2001). An Introduction to the Policy Process; Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. Armonk: M.E. Sharp.

Bluntschli, J. K. (1895). The Theory of the State. Batoche Books.

Boa, I., Johnson, P., &, King, S. (2010). The impact of research on the policy process. Her Majesty's Stationery office, Department for Work and Pensions: Norwich.

Bogner, A. , & Menz, W. (2009). The theory-generating expert interview: Epistemological Interest, forms of knowledge, interaction. En A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Eds.), Interviewing experts (pp. 43–80). Palgrave Macmillan UK

Booth, P. (2012). And the pursuit of happiness: wellbeing and the role of the government. The Institute of Economic Affairs: Londres.

Brenner, N. &, Wachsmuth, D. (2012). Territorial Competitiveness: Lineages, Practices, Ideologies. En Sanyal, B., Vale, L., & Rosan, C. (2012). Planning Ideas That Matter Livability, Territoriality, Governance, and Reflective Practice. MIT Press: Cambridge.

Bressers, H., &, O'Toole, L. (1998). The selection of policy instruments: a network-based perspective. Journal of Public Policy, 18 (3), pp. 213-239.

Brézillon, P. (1999). Context in problem solving: A survey. The Knowledge Engineering Review, 14 (1), pp. 1-34.

Buckley, P-J. Pass, G., L., & Prescott, K. (1990) Measures of International Competitiveness: Empirical Findings from British Manufacturing Companies, Journal of Marketing Management, 6:1, 1-13

Bueno, M. (2018). Aristóteles y el ciudadano. Tópicos: Revista de Filosofía, 54, pp. 11 - 45.

Cai, Y., &, Etzkowitz, H. (2020). Theorizing the Triple Helix model: Past, present, and future. Triple Heliz Journal, 1 , pp. 1-38.

Cámara de Comercio de Manizales. (2005). Mapa institucional de Manizales - Actores de Desarrollo Regional. Manizales.

Cámara de Comercio de Manizales por Caldas CCMPC. (2016). Estructura del sector comercial en Manizales. Serie Economía y Empresa, 4. CCMPC: Manizales.

Cammaerts, B. (2011) Power dynamics in multi–stakeholder policy processes and intra–civil society networking. En: Mansell, Robin and Raboy, M., (eds.) The handbook of global media and communication policy. General communication & media studies. Wiley-Blackwell: Oxford.

Castles, F. G., & Merril, V. (1989). Towards a general model of public policy outcomes. Journal of Theoretical Politics, 8 82), pp. 177 - 212.

Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales CRECE. (2005). Cien años del café en Caldas. Estudios regionales. CRECE: Manizales.

Chaudhuri, S. & Ray, C. (1997). The Competitiveness Conundrum: Literature Review and Reflections. Economic and Political Weekly, 32(48), pp 83-91.

Charrass, A. (2017). New Criticism on the Competitiveness Concept: A Critical Review of the Concept at the Macroeconomic Level. International Journal of Economics and Finance, 9 (1), pp. 190 - 193.

Chernatony, L., Harris, F., &, Dall'Olmo Riley, F. (1998). Added value: its nature, roles and sustainability. European Journal of Marketing, 31 (½), pp. 39-56.

Cochran, C., Malone, E. (2015). Public Policy: Perspectives and Choices. Third Ed. Lynne Rienner Publishers: Boulder.

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones". República de Colombia: Bogotá.

Correa Marín, O. (2015). Agenda de Competitividad de Manizales. Alcaldía de Manizales: Manizales.

Craft, J, &, Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. Journal of Public Policy, 32 (2), pp. 79-98.

Crescenzi, Riccardo & Rodríguez-Pose, Andrés. (2011). Reconciling Top-Down and Bottom-Up Development Policies. Environment and Planning A. 43.

Daugbjerg, C. 1998. Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform, and the Power of Farmers. Aldershot, UK: Ashgate Publishing.

Daugbjerg, C., Fraussen, B., & Halpin, D. R. (2017). Interest Groups and Policy Capacity: Modes of Engagement, Policy Goods and Networks. In W. Xun, M. Howlett & M. Ramesh (Eds.), Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice (pp. 243-261): Palgrave Macmillan.

De Azevedo Almeida, L., &, Corrêa Gomes, R. (2016). The process of public policy: literature review, theoretical reflections and suggestions for future research. Cadernos EBAPE.BR, 16 (3), pp. 444 - 455.

Delgado, M., Porter, M., & Stern, S. (2011). Clusters, Convergence, and Economic Performance. US Cluster Mapping Project Dataset: USA.

Deniz, M., Seçkin, S. N., &, Cüreoglu, M. (2013). Micro-economic competitiveness: a research on manufacturing firms operating in the TRB1 region. Procedia - Social and Behavioral Sciences 75, pp- 465 – 472.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). CONPES 2739 'Política nacional de ciencia y tecnología 1994 - 1998'. Gobierno de Colombia: Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). CONPES 3297 'Agenda interna para la productividad y la competitividad: metodología'. Gobierno de Colombia: Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2017). Informe sobre la viabilidad Fiscal de los Municipios Capitales. Gobierno de Colombia: Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2020). Mercado Laboral Urbano - Resultados 2018: Manizales. Gobierno de Colombia: Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2019). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Gobierno de Colombia: Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2019). 'Proyecciones de población nacionales. Período 2005-2017'. Proyecciones de población. Bogotá: Sitio oficial del DANE. URL: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2020). Cuentas Nacionales Departamentales. Bogotá: Sitio oficial del DANE. URL:

https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales.

Desmarais, B. A. (2019). "Punctuated equilibrium or incrementalism in policymaking: What we can and cannot learn from the distribution of policy changes". Research and Politics, 1(6). Franco Vargas, M., &, Roldán Restrepo, D. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. Cuadernos de Administración, 35 (63), pp. 101 - 103.

Dewey, J. (1938). Logic: The Theory of Inquiry. New York: Henry Holt.

Dryzek, J. S. (2002). A Post-Positivist Policy-Analytic Travelogue. The Good Society, 11 (1), pp. 32-36.

Dobuzinskis, L., Howlett., M., & Laycock, D. (2007) Policy Analysis in Canada The State of The Art. University of Toronto Press: Toronto.

Döringer, S. (2020) 'The problem-centred expert interview'. Combining qualitative interviewing approaches for investigating implicit expert knowledge, International Journal of Social Research Methodology.

Dusza, K. (1989). Max Weber's Conception of the State. International Journal of Politics, Culture, and Society, 3 (1), pp. 71-105.

Dye, Thomas. R. (1972) Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Daugbjerg, C., Fraussen, B., & Halpin, D. R. (2017). "Interest Groups and Policy Capacity: Modes of Engagement, Policy Goods and Networks. En W. Xun, M. Howlett & M. Ramesh (Eds.), Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice (pp. 243-261): Palgrave Macmillan.

DeLeon, P. (1997). Democracy and the Policy Sciences. Albany: SUNY Press.

Desmarais, B. A. (2019). "Punctuated equilibrium or incrementalism in policymaking: What we can and cannot learn from the distribution of policy changes". Research and Politics, 1(6).

Dunn, M., H. (1994): Do nations compete economically? A critical comment on Prof. Krugman's essay "competitiveness: A dangerous obsession", Intereconomics, 29 (6), pp- 303-308.

Dunn, W. (2004), Public Policy Analysis: An Introduction, Upper Saddle River, New Jersey: Pearson/Prentice Hall.

Durning, D. (1993). "Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study." Journal of Policy Analysis and Management, 12, 231–257

Edwards, B., & McCarthy, J. D. (2004). Resources and Social Movement Mobilization. En: Snow, D. A., Soule, S. A. & Kriesi, H. eds. The Blackwell Companion to Social Movements. Oxford: Blackwell Publishing, 116-152.

Egonmwan, J. A. (1991). Public Policy Analysis: Concepts and Applications. Benin City: S.M.O. Aka and Brothers Press.

Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., & Meyer-Stammer, J. Systemic competitiveness: a new challenge for firms and for government. CEPAL Review, 59, pp. 39-54. Cepal, Santiago.

Fedderke, J. W. (2018). Exploring unbalanced growth: Understanding the sectoral structure of the South African economy. Economic Modelling, 72, 177-189.

Ferrer, J. (2005). Competitividad Sistémica: niveles analíticos para el fortalecimiento de sectores de actividad económica. Revista de Ciencias Sociales, Vol. XI (1), pp. 149-166.

Finer, H. (1949). Theory and Practice of Modern Government. Henry Holt & Company: Nueva York.

Fischer, F. (1992). Reconstructing policy analysis: A postpositivist perspective. Policy Sciences, 25, pp. 333 - 339.

Fitz, J., Haplin, D., & Power, S. (1994). "Implementation Research and Education Policy: Practice and Prospects", British Journal of Educational Studies, Vol. 42, p. 53-69.

Franco Chuaire, M., &, Scartascini, C. (2014). The Politics of Policies: Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean. Iter-American Development Bank.

Franco Vargas, M., &, Roldán Restrepo, D. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. Cuadernos de Administración, 35 (63), pp. 101 - 103.

Füg, O. (2011). Coalition networks and relational policy analysis. Procedia Social and Behavioral Sciences, 10, pp. 5–10

Gentimir, I., &, Gentimir, R. (2015). International competitiveness, growth and socio-economic development in India. Procedia Economics and Finance, 20, pp. 252-258.

Gisselquist, R. (2012). Good Governance as a Concept and Why This Matters for Development Policy. UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER): Helsinki.

Greenberg, G., Miller, J., Mohr, L., &, Vladeck, B.. 1977. Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research. American Political Science Review, 71, (4), pp. 1532–1543.

Haelg, L., Sewerin, S., &, Schmidt, T. (2019). The role of actors in the policy design process: introducing design coalitions to explain policy output. Policy Sciences, 23, pp. 309-347.

Hai D, (2010). "the Policy process in Vietnam: Critical roles of different actors". Social Publishing House of Vietnam.

Hai D, (2010). Process of public policy formulation in developing countries. 2010

Hai, D, (2012). "Introduction to public policy". The handbook for Master Students in Graduate Academy of Social Sciences, VASS, 2012.

Hanberger, A. (2001). What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation. Evaluation 7 (1), pp. 45-62.

Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. Public Policy, 3 (2), pp- 101-118.

Heclo, H. (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment." In The New American Political System, ed. Anthony King, 87–124. Washington, DC: American Enterprise Institute.

Howlett, M. (2005). What is a Policy Instrument? Tools, Mixes and Implementation Styles. En Eliadis, P., Hill, M., y Howlett, M. (2005). Designing Government. McGill-Queen's University Press: Londres.

Howlett, M. (2011), Designing Public Policies: Principles and Instruments, Abingdon: Routledge.

Howlett, M. (2012). The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy-making. International Political Science Review, 33(5), pp. 539-555.

Howlett, M. (2020). Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. Policy and Politics, 48 (1), pp. 49-65.

Howlett, M., &, Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 11(1), pp. 33–46

Howlett, M., &, Musherjiee, I. (2014). Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. Politics and Governance, 2 (2), pp. 57-71.

Howlett, M., &, Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. Politics and Governance, 1 (2), pp. 170-182.

Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process. Policy Studies Journal, 26 (3), pp. 466 - 481.

Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. Public Policy and Administration, 30(3-4), pp. 209-220

Hunt, P. (2012). Health and well-being: The role of government. Public Health, 126m pp. 19-23.

Hupe, P. L. & Hill, M. J. (2006) "The three Action Levels of Governance : Re-framing the policy process Beyond the stage Model". en B. G. Peters y J. Pierre (eds) Handbook of Public Policy. Sage Publications (CA), pp. 528 Kefela, G. (2011). Good governance enhances the efficiency and effectiveness of public spending -Sub Saharan countries. African Journal of Business Management Vol.5 (11), pp. 3995-3999.

Hyden, G. (2008). 'After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power'. Development Policy Review, 26(3), pp. 259-74.

Ishmael, B., A. (2008). Clusters and Competitiveness: The Development of Sustainable Competitive Industries in Small Developing Countries. The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs, 97, pp. 453 - 474.

Jann, W., &, Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. En Fischer, F., Miller, G., &, Sidney, M. (2007). Handbook of Public Policy Analysis: Taylor Francis Group.

Johnston, A., &, Huggins, R. (2018). Regional Growth Dynamics in the Service Sector: The Determinants of Employment Change in UK Regions, 1971-2005: Regional Growth Dynamics In The Uk Service Sector. Growth and Change, 49(1), 71–96.

Jordan, A. & Matt, E. (2014), Designing policies that intentionally stick: policy feedback in a changing climate. Policy Sciences, 47 (3), pp. 227–247.

Khalid, P., Mushtaq, M-, & Naveed,A.. (2016). Loopholes in Public Policy Making: A Case Study of Pakistan. Journal of Political Studies.

Keman, H. (2010). Structure of Government. En Sekiguchi, M. (2010), Government and Politics. Oxford, Eolss.

Keping Y. (2011) Good Governance and Legitimacy. In: Zhenglai D., Guo S. (eds) China's Search for Good Governance. Palgrave Macmillan, New York.

Keping, Y. (2017). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. Social Sciences, 11.

Khan, M. (2007). Governance, Economic Growth and Development since the 1960s. DESA Working Paper No. 54. United Nations: Nueva York.

Kingdon, J. W. (1984). Agendas, Alternatives and Public Policies. Little, Brown and Company: Boston.

Knoepfel, P. (2011). Public Policy Analysis, The Policy Press: Bristol.

Koontz, Tom & Newig, Jens. (2014). From Planning to Implementation: Top Down and Bottom Up Approaches for Collaborative Watershed Management. Policy Studies Journal. 42. 416-442.

Kulaç, O, &, Özgür, H. (2017). An Overview of the Stages (Heuristics) Model as a Public Policy Analysis Framework. European Scientific Journal, Special Edition May 2017, pp. 144 - 157

Kraft, E. M., and Furlong, S. R. (2004). Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives, CQ Press, Washington D.C.

Krugman, P. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. Foreign Affairs, 73 (2), pp. 28-44.

León, N, &, Ruiz, C., A. (2017). El sistema urbano en Colombia y la formación metropolitana: una aproximación desde la Nueva Geografía Económica. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 25 (2), pp- 21-37.

Lindblom, C. (1958). Policy Analysis. The American Economic Review, 48(3), 298-312.

Linder, S., &, Petres, G. (1985). From Social Theory to Policy Design. Journal of Public Policy, 4, pp. 237259.

Lindgaard, K., &, Wesselius, H. (2017) Once more, with feeling: design thinking and embodied cognition. She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation, 3(2), pp. 83–92

Mackic, V., Skarabic, B., &, Soric, P. (2014). Systemic competitiveness of post-socialist and capitalist economies: a broader look at the competitiveness debate. Post-Communist Economies, 26 (4), pp. 477-497.

MacRae, D., & Wilde, J. A. (1985). Policy Analysis for Public Decisions, University Press of America, California.

MacRae, D. J. (1979). Concepts and Methods of Policy Analysis. Society, 6(16), 17-23

Maley, M. (2000) 'Conceptualising Advisers' Policy Work: The Distinctive Policy Roles of Ministerial Advisers in the Keating Government, 1991–96', Australian Journal of Political Science, 35 (3), 449-449.

Maloney, W.A., G. Jordan and A.M.McLaughlin (1994), 'Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited', Journal of Public Policy, 14, (1), pp.17-38.

Martinez Rodriguez, J. (2011). Métodos de Investigación Cualitativa . Silogismo, 4 (8), pp. 27-38.

McFarland, A. S. (2007). Neopluralism. Annual Review of Political Science, 10, pp. 45-66.

Meuser M., & Nagel U. (2009) The Expert Interview and Changes in Knowledge Production. En: Bogner A., Littig B., Menz W. (eds) Interviewing Experts. Research Methods Series. Palgrave Macmillan, London.

Meyer-Stammer, J. (2005). Systemic Competitiveness Revisited: Conclusions for Technical Assistance in Private. Mesopartner Working Paper No. 14. Mesoaprtner.

Mihau, D., Opreana, A., &, Cristescu, M.P. (2010). Efficiency, Effectiveness And Performance Of The Public Sector. Romanian Journal of Economic Forecasting, 4, pp. 132- 147.

Miller, P. y Rose, N. (2008) Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life, Cambridge: Polity.

Mishra, A. (2012). Learning from mistakes. Journal of Motilal Rastogi School of Management, 5 (2), pp- 22-31.

Mollenkopf, J. (1975). Theories of the State and Power Structure Research. Insurgent Sociologist, 5(3), pp. 245 - 264.

Morales Rubiano, M. E., &, Castellanos Domínguez, O. F. (2007). Estrategias para el fortalecimiento de las Pyme de base tecnológica a partir del enfoque de competitividad sistémica. Innovar, 17 (29), pp- 115-136.

Nikolaos Alexandros, P., &, Theodore. (2015). Porter vs Krugman: History, Analysis and Critique of Regional Competitiveness. Journal of Economics and Political Economy, 3(1), pp. 65-80.

Olejniczak, K., Raimondo, E., & Kupiec, T. (2016). Evaluation units as knowledge brokers: Testing and calibrating an innovative framework. Evaluation, 22, pp. 168–189.

Oni, E. (2016). Public Policy Analysis. En Yagboyaju, D.;, Ojukwu, C., Mashud, S., & Oni, Ebenezer. Fundamentals of Politics and Governance. Concept Publications, Nueva Delhi.

Organización de las Naciones Unidas ONU, (2011). Towards Human Resilience: sustaining MDG Progress in an age of economic uncertainty. Bureau for Development Policy: Nueva York.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), Mountford, D. (2009). Organizing for local development: the role of local development agencies. Summary report. OECD LEED Programme: Paris.

Parsons, J. (1949). Anrioqueño colonization in western Colombia. University of California Press.

Perrels, A. (2001). Efficiency and Effectiveness of Policy Instruments: Concepts and Practice. Workshop on Good Practices in Policies and Measures. Copenhagen, 2011.

Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M. H., & Ravinet, P. (2018). Designing for policy effectiveness: defining and understanding a concept. Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, B. G. (1996). American Public Policy: Promise and Performance, 4th Edition, CQ Press, Washington DC.

Peters, B. G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. Public Policy and Administration, 30(3-4), 261-276.

Pierson, P. (2001). Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies, en Pierson, P. (2001) The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, pp. 410 - 456.

Porter, M. E. (1998). The Competitive Advantage of Nations. Palgrave Macmillan.

Porter, M. E. (2000). Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. Economic Development Quarterly.

Porter, M. E. (2004). Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Microeconomic Competitiveness Index.

Porter, M. E., y Linde, C. van der. (1995). Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. The Journal of Economic Perspectives: A Journal of the American Economic Association, 9(4), 97–118.

Porter, M.E., Delgado, M., Ketels, C., Stern, S. (2008) Moving to a New Global Competitiveness Index. Global Competitiveness Index 2008. World Economic Forum. Stockholm.

Porter, M.E., Rivkin J.W. y Kanter, R. M. (2013) Competitiveness at a crossroads: Findings of Harvard Business School's 2012 Survey on U,S, Competitiveness. Harvard Business School.

Presidencia de la República de Colombia. (2005). Decreto 1616 De 2005 por el cual se crea una Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Gobierno de Colombia: Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2006). Decreto 2828 de 2006 por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y se dictan otras disposiciones. Gobierno de Colombia: Bogotá.

Prince, M. (2014). Canadian disability policy formulation: social movement preferences and federal government choices of instrument design. En Hill, M. (2014) Studying public policy: An international approach: Princeton University Press.

Rabin, . (2007). Policy Formulation: Design and Tools. En Fischer, F., Miller, G., &, Sidney, M. (2007). Handbook of Public Policy Analysis: Taylor Francis Group.

Rayner, J., M. Howlett, J. Wilson, B. Cashore, & G. Hoberg. (2001). "Privileging the SubSector: Critical Sub-Sectors and Sectoral Relationships in Forest PolicyMaking." Forest Policy and Economics. 3 (4), pp. 319–32.

Reguia, Cherroun (2014). Product Innovation and the competitive advantage. European Scientific Journal, S (1), pp. 140 - 157.

República de Colombia. (1991) Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá.

Robert, C. (2012). Wealth and Well-being Lessons from Indian Debt Relief. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Robinson, E. H. (2013). The Distinction Between State and Government. Geography Compass 7 (8).

Rodríguez Becerra, M. (1993). El empresariado industrial del Viejo Caldas. Universidad de los Andes: Bogotá.

Sabatier, P. (1988), An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy learning therein, Policy Sciences, 21, pp. 128-168.

Salamon, L.M (1981) Rethinking public management: Third-party government and the changing forms of government action. Public Policy, 29(3), 256-275.

Salamon, L. M. (2002). The Tools of Government. A guide to the New Governance. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press, pp. 556–566.

Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making. Public Administration Vol. 80 No. 1, 2002 (1–22).

Sen, A. (2009). The idea of justice. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Scharpf, F. W. (1997), Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press.

Shortall, S. (2013). The Role of Subjectivity and Knowledge Power Struggles in the Formation of Public Policy. The Role of Subjectivity and Knowledge Power Struggles in the Formation of Public Policy, 47(6), 1108-1103

Siudek, T., and A. Zawojska. (2014). Competitiveness in the Economic Concepts, Theories and Empirical Research. Acta Sci.Pol. Oeconomia , 13 (1). pp. 91-108.

Smith. K., &, Larimer, C. (2009). The Public Policy Theory Primer, Westview press: Boulder.

Stilz, A. (2009). Why do states have territorial rights?. International Theory, 1 (2), pp. 185-213.

Stone, D. (2002). Policy Paradox: The art of Political Decision Making. New York: W.W. Norton.

Sydney, M. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. En Fischer, F., Miller, G., &, Sidney, M. (2007). Handbook of Public Policy Analysis: Taylor Francis Group.

Thomas, H.G. (2001). Towards a new higher education law in Lithuania: reflections on the process of policy formulation. Higher Education Policy 14(3), 213–23.

Truda, G. (2007). The Dynamics of a Territory: the Main Actors of Sustainable Development in the Irno Valley. International conference of territorial intelligence: Huelva.

Truman, David B. (1951), The Governmental Process: Political Interests and the Public Opinion, Alfred A. Knopf: New York.

Turnbull, N. (2006). How Should We Theorise Public Policy? Problem Solving and Problematicity, Policy and Society, 25 (2), pp. 3-22.

Turnpenny, J., R., Jordan, A., J., Benson, D., & Rayner, T.. (2015). The tools of policy formulation: an introduction. En Jordan, A., J., &, Turnpenny, J., R. (2015). The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects, New Horizons in Public Policy Series, Cheltenham: Edwards Elgar Publishing.

Uwizeyimana, D. E., &, Basheka, B. C. (2017). The Multidisciplinary, Interdisciplinary and Transdisciplinary Nature of Public Administration: A Methodological Challenge?. The African Journal of Public Affairs, 9 (9).

Van der Heijden, J. (2011). Friends, enemies or strangers? On relationships between public and private sector service providers in hybrid forms of governance. Law and Policy, 33 (3), pp. 367 - 390.

Van Leeuwen, G., &, Mohnen, P. (2016). Revisiting the Porter hypothesis: an empirical analysis of Green innovation for the Netherlands. Economics of Innovation and New Technology, 26 (1-2), pp. 63-77.

Veselý, A. (2007). Problem delimitation in public policy analysis. Central european Journal of Public Policy, 1 (2), pp. 80.

Vlados, C. (2019). Porter's Diamond Approaches and the Competitiveness Web. International Journal of Business Administration, 10 (5), pp. 33 - 52.

Voinescu, R. & Moisoiu, C. (2015). Competitiveness, Theoretical and Policy Approaches. Towards a More Competitive EU. Procedia Economics and Finance, 22, pp. 512-521.

Weible, C., M., &, Carter, D., P. (2016). Advancing Policy Process Research at Its Overlap with Public Management Scholarship and Nonprofit and Voluntary Action Studies. Policy Studies Journal,.

Wilson, J. 2008. Territorial competitiveness and development policy. Orkestra, Basque Institute of Competitiveness. País Vasco, España..

Winter, S. C. 2011. "Implementation." In International Encyclopedia of Political Science, editado por Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser, y Leonardo Morlino. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

Wolman, H. (1981), 'The determinants of program success and failure', Journal of Public Policy, 1 (4), 433–464

Zoroja, J., &, Pejic bach, M. (2016). Editorial: Impact of Information and Communication Technology to the Competitiveness of European Countries - Cluster Analysis Approach. Journal of theoretical and applied electronic commerce research, 11 (1).