

DOI: 10.21057/repam.v11i1.24786

Recibido: 01-03-2017

Aprovado: 24-04-2017

Políticas Colombianas de Competitividad y Emprendimiento: aproximación comparativa

Elizabeth del Socorro Ruano Ibarra¹

Resumen

Este artículo analiza los resultados de una investigación concluida sobre las políticas públicas de competitividad y emprendimiento en Colombia. Enfatizando la dimensión institucional en el proceso de implementación se analizan comparativamente las décadas de 1990 y 2000. La observación participante, el análisis documental y las entrevistas con actores clave fueron los instrumentos de captura de los datos empíricos. Los conceptos de competitividad y emprendimiento empresariales iluminan el análisis propuesto. Entre los resultados se destaca la creación de arreglos institucionales locales a los cuales se les delegó la promoción local de dichas políticas.

Palabras clave: políticas públicas; redes sociales; Cauca

Políticas Colombianas de Competitividade e Empreendedorismo: aproximação comparativa

Resumo

Este artigo analisa os resultados de uma pesquisa finalizada sobre as políticas públicas de competitividade e empreendedorismo na Colômbia. Enfatizando a dimensão institucional no processo de implementação se analisam comparativamente as décadas de 1990 e 2000. A observação participante, a análise documental e as entrevistas com atores chave foram os instrumentos de coleta dos dados empíricos. Os conceitos de competitividade e empreendedorismo empresarial orientam a análise apresentada. Entre os resultados se destaca a criação de arranjos institucionais locais aos quais foi delegada a promoção dessas políticas.

Palavras-chave: políticas públicas, redes sociais, Cauca

Competitiveness and Entrepreneurship Policies Colombian: comparative approach

Abstract

This article analyzes the results of a research concluded emphasizing the institutional dimension in the process of implementation of public policies of competitiveness and

entrepreneurship in Colombia. Participant observation, documentary analysis and interviews with key actors were the tools for capturing empirical data. The concepts of competitiveness and entrepreneurship illuminate the proposed analysis. The results highlight the creation of local institutional arrangements to which local promotion of these policies was delegated.

Key Words: public policy, social networks; Cauca

Introducción

En este artículo se analizan los datos empíricos obtenidos a partir del proyecto titulado “La institucionalidad del emprendimiento, la competitividad y la innovación en el Departamento del Cauca” el cual se ejecutó en marco de la línea de investigación “Desarrollo, Emprendimiento y Sociedad” del Grupo Interdisciplinar en Ciencias Sociales y humanidades (GICSH), de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (Colombia). Este trabajo objetivó analizar comparativamente la implementación de esas políticas públicas entre las décadas de 1990 a 2000. Entre las preguntas orientadoras se destacan las siguientes: ¿cuál metodología orientó la adopción local de esas políticas? ¿Cómo se logró la articulación de los actores locales en torno de su implementación?

Mediante un abordaje comprensivo, se presenta la normativa de mayor relevancia y la creación de la institucionalidad local de promoción a la competitividad y el emprendimiento en Colombia. A partir del análisis documental de los instrumentos normativos y de las acciones derivadas en contraste con las narrativas de los actores entrevistados se busca estudiar comparativamente los avances y desafíos resultantes de la implementación de esas políticas

¹ Doctora em Ciências Sociais. Profesora visitante del Departamento de Estudios Latino Americanos (ELA) de la Universidad de Brasilia (UnB). Investigadora del Laboratorio de estudios e investigaciones sobre Movimientos Indígenas, Políticas Indigenistas e Indigenismo (LAEPI). Investigadora colaboradora de la Corporación Autónoma Universitaria del Cauca (Colombia). E-mail: elizabethruano@gmail.com

públicas nacionales, enfatizando las experiencias del Departamento del Cauca².

El análisis aquí presentado cuestiona los entabes oriundos de la descentralización de la implementación de esas políticas. Se pregunta sobre los mecanismos adoptados por las instancias nacionales para convocar, articular y comprometer a los actores locales en la promoción de la competitividad y el emprendimiento en el Cauca. Para tanto, se mapeó la normatividad del periodo en cuestión e identificaron las dinámicas que se derivaron en esa región colombiana.

Pertinente citar que el surgimiento de las políticas públicas de competitividad y emprendimiento en América Latina aparece conectado con procesos globales en algunos casos, por imitación observando a los países de mayor industrialización, o en otros en atención a recomendaciones de agencias internacionales, principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) las cuales han producido algunas reflexiones sobre el asunto (BID, 2001, CAF, 2013). Ese contexto es relevante para problematizar el ámbito macro de esas políticas, sin embargo, en este trabajo enfoca los ámbitos meso y micro de su implementación.

Este artículo se estructuró en tres secciones, incluida esta introducción. Se inicia con la

² Los departamentos son unidades geográficas de segundo nivel en la organización político-administrativa de Colombia, el ámbito nacional es de primer nivel y de tercer nivel los municipios. El Cauca posee 42 municipios, se localiza geográficamente en el suroccidente del país, posee una población de aproximadamente 1 millón y medio de habitantes y una extensión territorial de 23.308 kilómetros cuadrados.

descripción de la metodología de recolección y análisis de los datos empíricos. El ítem de los resultados se presenta en dos partes, en una de ellas se analizan comparativamente los marcos normativos y las directrices gubernamentales de la competitividad y el emprendimiento en Colombia. En la otra parte se discurre sobre la institucionalización de esas políticas en el contexto local, delimitando el análisis al caso del Cauca. Se finaliza con el ítem dedicado a la conclusión.

Metodología

La investigación que originó los datos aquí analizados adoptó el enfoque cualitativo, desarrolló las etapas de diseño, recolección y análisis de datos (Rodríguez, Gil, & García, 1996), en dialogo con el debate académico sobre competitividad y emprendimiento. La bibliografía indicó la relevancia de la década de 1990 para el caso colombiano (Melo, 2003), por eso se tomó como inicio del recorte temporal (Cuadro 1). La década siguiente se incorporó con la intención de contrastar analíticamente dos décadas continuas de ejecución de las políticas en cuestión (Cuadro 2). Se definieron como categorías analíticas los hitos en la normatividad y los avances y los desafíos destacados por los entrevistados en la implementación de dichas políticas.

Los instrumentos de colecta de datos fueron el análisis documental, la realización de entrevistas y la observación participante. Para la política pública de competitividad se analizaron 18 documentos, entre ellos: tres leyes; siete decretos,

siete documentos Conpes³ y un informe de consultoría. Para la política de emprendimiento se analizaron tres leyes, un decreto y un documento técnico. Esos documentos se analizaron mediante una matriz que incluyó los aspectos centrales e identificó las acciones de implementación de esas políticas.

Se realizaron 18 entrevistas⁴, en Popayán, capital del Cauca, entre marzo a noviembre del 2014. Las entrevistas en profundidad en la perspectiva de relatos de vida, permitieron registrar las vivencias de los entrevistados que son de interés para este estudio.

En el perfil de los entrevistados se destaca su composición por género, seis mujeres y doce hombres, y el rango de edades entre 29 y 52 años. Al momento de las entrevistas, esos actores actuaban profesionalmente en diferentes instituciones caucanas y poseían, en promedio, tres años de experiencia apoyando iniciativas locales inseridas en el ámbito de las políticas públicas de carácter nacional aquí analizadas. En esas trayectorias profesionales se enfatiza su vinculación en instituciones gubernamentales, gremiales, académicas, incubación empresarial o instituciones interfaz⁵ con presencia en el ámbito Cauca.

³ Instrumentos de planeación económica y social que establecen los lineamientos básicos de las políticas públicas en Colombia, son elaborados y aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

⁴ Todos los entrevistados dieron el consentimiento para participar de la investigación. Para la divulgación de los resultados se adoptó el anonimato de los entrevistados como opción metodológica.

⁵ Organizaciones que promueven servicios de apoyo orientados a viabilizar la articulación mercadológica y tecnológica del tejido empresarial facilitando la adopción de prácticas empresariales (Sánchez (1999)).

Las entrevistas se transcribieron en su totalidad y analizaron objetivando localizar regularidades relacionadas con las categorías de estudio y su contexto. Las categorías principales fueron temporalidad, institucionalización y articulación. El análisis de contenido de las entrevistas y de la normatividad se apoyó en el software de licencia libre *TextStat* que proporcionó la frecuencia de aparición de un término en un texto, así como el argumento discursivo de aparición.

La observación participante constituyó el tercer instrumento de captura de datos empíricos en la presente investigación. Esa estrategia fue importante porque permitió una mirada reflexiva sobre situaciones cotidianas de la vida social que son relevantes para el problema en cuestión. De ese modo, se identificaron relevancias en medio a la multiplicidad de aspectos que lo componen, por su nimiedad podrían pasar desapercibidos a los ojos no entrenados científicamente (Cardoso de Oliveira 2004). Al visibilizar esos aspectos poco obvios, que suelen estar a la vista de todos todo el tiempo, se creó el distanciamiento necesario para cuestionar ciertas situaciones naturalizadas.

A partir de esa triangulación de los instrumentos de recolección de datos empíricos - análisis documental, la realización de entrevistas y la observación participante - se avanzó en la descripción analítica de ese fenómeno sociopolítico y económico que, hasta el momento de conclusión de dicha investigación, aún no había sido abordado científicamente. La importancia de los resultados que se presentan a seguir se justifica por su

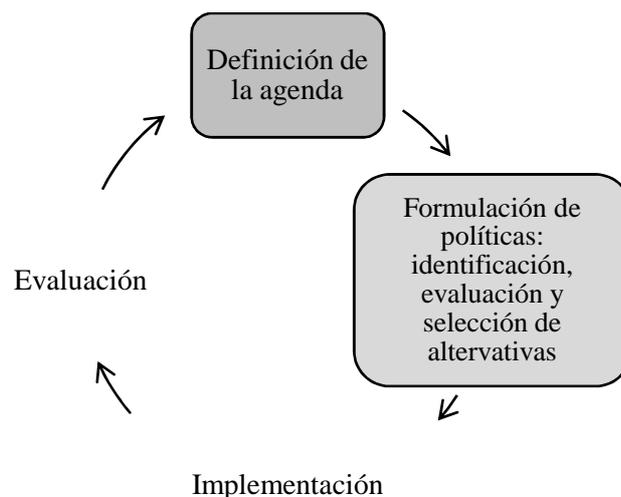
potencial inédito, dado el carácter de relativa laguna en la agenda académica.

Resultados

En este ítem se analizan los datos empíricos sobre las políticas colombianas de competitividad y emprendimiento entre 1990 hasta el 2010. Las políticas públicas son importantes en la configuración de entornos (Velásquez, 2009) porque afectan el comportamiento de las personas y de las organizaciones (Anderson, 2003; Torjman, 2005). En ese orden, a partir del contraste de los datos empíricos y la bibliografía específica se destacan los cambios que los actores atribuyen a la implementación de dichas políticas en el Cauca.

Los gobernantes en sus diferentes niveles ocasionalmente consultan al público interesado en lo referente a la determinación de prioridades de política que componen su agenda gubernamental. Al hacerlo establecen cursos de acción, límites y posibilidades para el gobierno y para otros actores involucrados (Anderson, 2003; Aguilar & Lima, 2009). En los casos de las políticas colombianas de competitividad y emprendimiento se constató que los actores locales solamente fueron convocados en la fase de implementación.

Grafica 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaborada a partir de Duran (1997) y Alzate (2011)

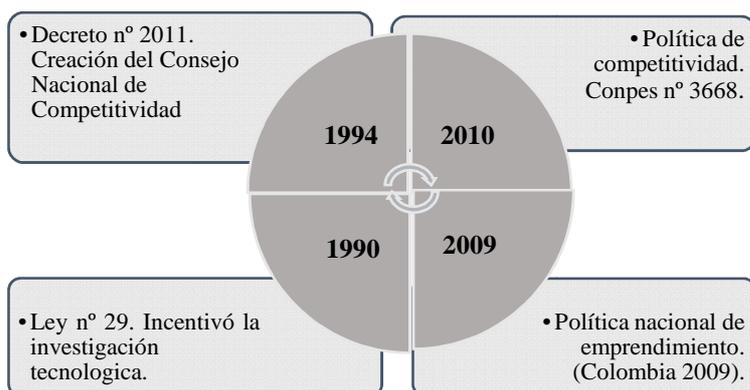
El proceso de las políticas públicas se demarca en las siguientes etapas: agenda política, formulación; implementación y evaluación⁶ (Grafica 1). Las anteriores no son causales o consecutivas, son interdependientes y tienen duración heterogénea (Durán, 1997; Alzate, 2011). La revisión documental evidenció que, en las políticas en cuestión, antes de la declaración oficial de su existencia, ocurrió la publicación de decretos y leyes que crearon la institucionalidad que sería responsable por dinamizar las diferentes etapas del ciclo de esas políticas.

La política de competitividad solamente fue oficializada en el año 2010, mediante la publicación del Conpes n° 3668. Sin embargo,

⁶ Los autores sugieren que esa delimitación amplia en cuatro etapas tiene carácter didáctico, es decir cada una puede desagregarse o inclusive no ocurrir. En esta investigación se observó que las dos primeras etapas no contaron con la participación de los actores locales, pues se realizaron en el ámbito central colombiano. De otro lado, tanto en la implementación como la evaluación la institucionalidad de carácter nacional estuvo relativamente ausente. Al concluir esta investigación no se conocían acciones locales de evaluación de esas políticas.

laprimera normativa sobre el tema apareció en el año de 1994 (Grafica 1). Conviene aclarar que el debate gubernamental sobre competitividad había iniciado dos años antes, en el 1992, con ocasión de la consultoría contratada al grupo Monitor por el gobierno nacional durante el mandato del presidente Gaviria (Cuadro 1). Ese periodo presidencial (1990-1994) adoptó la apertura económica y desarrolló una intensa agenda normativa buscando preparar a la institucionalidad colombiana frente a los retos de la economía globalizada.

Grafica 2. Normativas y políticas públicas colombianas pioneras.



Fuente: esta investigación.

La competitividad se ha convertido en importante prioridad de los gobiernos y de las instituciones. El término tomó importancia a partir de los años 80 y se diseminó mundialmente en los años 90 del siglo XX. Se ha incorporado plenamente en el discurso político- económico contemporáneo, sin embargo, el concepto de competitividad es complejo y alude a múltiples significados dependiendo del contexto de aplicación (Gracia, 2008; Berdugo, 2014).

Esas definiciones se asocian a unidades de análisis –nación, sector o empresa-, a los bienes o productos analizados y al interés gubernamental como, por ejemplo, generar políticas, mejorar la productividad o el crecimiento. También puede interpretarse desde las esferas de la teoría macro y microeconómica y de la teoría del comercio internacional (Burbano, González, & Moreno, 2011). Esa diversidad de interpretaciones se han traducido en adjetivaciones del término, “se habla de competitividad empresarial, competitividad de los países, competitividad urbana, competitividad industrial; y de forma reciente se trata según los enfoques de competitividad estructural, sistémica y el de Porter” (Berdugo, 2014, p. 180).

Empresarialmente la competitividad implica la capacidad - habilidad, recursos, conocimientos y atributos – para mantenerse sistemáticamente en una determinada posición en relación a sus competidores en el entorno socioeconómico (Vega, Florez, & Solís, 2011). Una economía competitiva revela un ambiente eficiente de funcionamiento de las empresas y el crecimiento sostenido de la productividad y de los niveles de ingreso per cápita (BID, 2001). La diferenciación de productos constituye una estrategia clave porque actúa como una barrera intangible que proporciona protección y posicionamiento ante competidores potenciales.

En esa lógica, el mejoramiento de la competitividad implica en realizar esfuerzos a nivel de empresa. Las empresas se hacen competitivas cuando son presionadas por la competencia que las obliga a desplegar esfuerzos sostenidos por mejorar sus productos y su eficiencia productiva insertarse en redes de apoyo mediante externalidades,

servicios e instituciones. La competitividad empresarial está condicionada a su vez por el contexto macroeconómico y político-administrativo (Esser, Hillebrand, Messaner, & Meyer-Stamer, 1996).

Pero la competitividad en cualquier nivel – empresa, sector, región o país- está estrechamente vinculada con la existencia de condiciones ventajosas que permitan una inserción eficiente en el mercado mundial (Gracia, 2008). Una región es competitiva “si sus actividades productivas, sus habitantes y organizaciones son en conjunto eficaces, eficientes, emprendedores e innovadores” (López, Méndez, & Dones, 2009, p. 126). La política de competitividad en Colombia requirió la creación de una plataforma institucional tanto nacional como local. Este aspecto será retomado en el próximo ítem.

El debate académico cuestiona que la competitividad debe involucrar aspectos como la equidad social y la sostenibilidad ambiental, es decir ir más allá de aumentar el PIB (Aiginger, Bärenthaler-Sieber, & Vogel, 2013). Se sugiere que se entienda desde una perspectiva sistémica (Esser, Hillebrand, Messaner, & Meyer-Stamer, 1996) como resultado de la interacción de cuatro niveles económicos y sociales y territoriales: i) Nivel macro constituido por las políticas macroeconómicas que proveen estabilidad al entorno económico, ii) Nivel micro, que se relaciona con las capacidades y estrategias empresariales, iii) Nivel meso que está referido a las políticas para generar las condiciones del entorno en el que efectivamente operan las organizaciones – políticas sobre infraestructura,

educación, tecnología, medio ambiente, etc.- , y iv) Nivel meta que está referido a factores socioculturales, valores y pautas de organización política, jurídica y económica.

La política colombiana de emprendimiento fue oficializada en el año 2009, sin embargo, ese debate en el ámbito gubernamental colombiano fue pautado tangencialmente por la Ley n° 29 de 1990. Esa norma colocó al emprendimiento como una estrategia para promover la innovación tecnológica. El análisis en la óptica de la dimensión temporal es relevante para destacar el importante margen de tiempo entre la publicación de esa ley y la formalización de dicha política, transcurrieron aproximadamente dos décadas entre esas dos acciones estatales. En la política de competitividad se pasaron seis años entre la publicación del Decreto n° 2011 de 1994 y la divulgación de la política en 2009.

Esos periodos de tiempo entre la promulgación de las normativas y la divulgación de las políticas públicas para la promoción de la competitividad y el emprendimiento, a pesar de ser diferentes en su extensión, revelan que la dimensión temporal se coloca como una limitante estructural para el ciclo de dichas políticas en Colombia. Ese descompás entre la temporalidad gubernamental y el tiempo de los actores objeto de esas políticas fue criticado por el 100% de los entrevistados. Según afirmaron, la “paquidermia” estatal limita la credibilidad de esos procesos (entrevista N.º 6, 06/10/2014). Se enfatiza que el carácter de novedad de esas políticas en Colombia implicó esfuerzos que demandaron, entre otros

aspectos, tiempo y voluntad política para crear la institucionalidad que las sustentara.

Al analizar el ciclo de las políticas públicas en la perspectiva temporal se entiende que la década de 1990 se volcó hacia la creación de una plataforma institucional sin la cual no se viabilizaría la inclusión de esos temas en la agenda política colombiana. Esa etapa, es vital para que un problema social se transforme en pauta gubernamental plausible de ser intervenida mediante política pública. Dado el pionerismo que esos temas representaron para el país se requirieron esfuerzos políticos, técnicos y financieros que deben ser incluidos al ponderar el largo periodo de duración de la primera etapa en el ciclo de ambas políticas.

La Ley N.º 1014 de 2006, Ley de emprendimiento, adoptó los conceptos de *emprendedor*, *emprendimiento*, *incubadora de empresas* y *redes* (Colombia, 2006b). En ella el concepto de emprendedor fue definido como “una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva” (Colombia, 2009, p.8). Dicha definición remite al concepto *schumpeteriano*.

El concepto de Schumpeter (1950) le atribuyó énfasis a la innovación. Así, el emprendedor como agente en el proceso de destrucción creativa introduce nuevos productos, métodos, materias primas o mercados. La dinámica capitalista incentiva que esas innovaciones sean imitadas y difundidas propiciando otras invenciones. La centralidad de las innovaciones dinamizadas por los emprendedores rompe con la

idea de equilibrio en el sistema económico, pilar comprensivo de la perspectiva económica clásica.

Esa definición *schumpeteriana* fue ampliada a partir del énfasis en el emprendimiento como un fenómeno comportamental. Kirzner (1973) y Mises (1990), autores de la escuela austriaca, defendieron una visión diferenciada sobre la naturaleza del emprendedor. Para Mises, la actitud emprendedora es inherente a la acción humana. El emprendedor especula ante la incertidumbre, la cual se reduce progresivamente gracias al conocimiento acumulado. Según Kirzner, la actitud de alerta del emprendedor le permite percibir oportunidades antes que los demás.

Ese debate destacó tres características consideradas esenciales en un emprendedor (Mises, 1990): i) el emprendedor es un evaluador, es decir, calcula beneficios y costos numéricos, con base en los mismos realiza elecciones, y al realizarlas descubre nuevas necesidades y nuevos factores de producción y construye imágenes de las acciones futuras que podrían realizar otros individuos que actúen en el mismo mercado. ii) es empresario, el emprendedor construye la decisión de cómo utilizar los factores para producir mercaderías; iii) el emprendedor “soporta” la incertidumbre, ya que actúa en función del futuro y desconociendo las acciones de otros emprendedores.

El emprendimiento en la ley colombiana fue definido como “manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza [...] centrada en las oportunidades [...] llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado” (Colombia, 2009, p.9). Para

Schumpeter (1987), el emprendimiento implica la búsqueda de trayectorias innovadoras y el aprovechamiento de las oportunidades de negocio que incentivan la creación ingeniosa.

En el debate académico sobre el emprendimiento, las oportunidades aparecen como un aspecto central. Stevenson (2006) entiende el emprendimiento como un sistema de gestión apoyado en las oportunidades. En esa lógica, el entorno es importante porque determinaría su reconocimiento. Los emprendedores buscan oportunidades independientemente de los recursos disponibles, las oportunidades surgen mediante la apropiación de información en torno a una idea de negocio. El conocimiento sobre el sistema productivo y el mercado, entre otros aspectos, demarcan la viabilidad de una oportunidad.

La ley colombiana introdujo tres tipos de emprendimiento que diferencian los de subsistencia, los medios y los dinámicos. Los primeros son motivados por la necesidad de generar ingresos. En esa modalidad, no es relevante la existencia de una clara oportunidad de negocio. La ausencia de planificación y el bajo conocimiento del entorno del sector productivo en el cual se infiere inciden en su limitada visión del crecimiento. Generalmente esos emprendimientos alcanzan bajos niveles de ingreso, no generan valor agregado y carecen de perspectivas de internacionalización (Colombia, 2009).

Los emprendimientos catalogados como de medio porte refieren iniciativas empresariales con potencial de crecimiento. De esos emprendimientos se destacan su estructura competitiva y sus niveles de acumulación, que corresponden a los de la

media del respectivo sector. Por otro lado, de los emprendimientos dinámicos se destaca el grado de diferenciación e innovación en sus productos o servicios. Sus indicadores de desempeño son superiores a la media de su sector (Colombia, 2009). Esa clasificación será útil para entender, en las próximas páginas, la priorización en la acción institucional de las incubadoras caucanas de nuevos emprendimientos, Creativ y Agroiinova.

Para concluir esta revisión es importante citar que en el debate académico en torno al emprendimiento ha ganado relevancia el abordaje que considera dos vertientes principales⁷: i) el emprendimiento por oportunidad y ii) el emprendimiento por necesidad. La primera vertiente defiende que en los emprendimientos por oportunidad se tiene un amplio conocimiento del negocio y su entorno. Ese conocimiento es el criterio que direcciona el emprendimiento en un nuevo negocio frente a otras posibilidades de inversión. El emprendimiento por oportunidad se subdivide en emprendimiento dinámico y emprendimiento de alto impacto. El primer tipo refiere aquellos que cuentan con un modelo de negocio replicable, tienen una orientación hacia los mercados globales y crecen por encima del promedio del respectivo sector. Los emprendimientos de alto impacto incluyen negocios con alto grado de diferenciación e

⁷ O'Connor (2013) presentó la siguiente clasificación: a) emprendimiento corporativo, con su función de enfoque en la productividad de la empresa; b) emprendimiento desde el conocimiento, a partir de la función de desarrollo económico que debe generar el conocimiento; c) emprendimiento social, a partir de la función social del crecimiento económico; y d) emprendimiento de expansión, centrado en la función del crecimiento económico, en este confluyen y aportan los otros tipos de emprendimiento.

innovación, centrados en la gestión del conocimiento y el gobierno corporativo (CAF, 2013).

El emprendimiento por necesidad se subdivide en dos ramificaciones: a) emprendimiento tradicional y b) emprendimiento de subsistencia o autoempleo. El emprendimiento tradicional presenta un potencial de crecimiento medio, excedentes y niveles de acumulación que corresponden a la media del sector respectivo. De otro lado, el emprendimiento de subsistencia es, generalmente, una respuesta al desempleo, de allí que también sea denominado como *autoempleo*⁸. Las clasificaciones aquí citadas sugieren políticas públicas diferentes, acordes con las necesidades de cada segmentación.

Algunos estudiosos argumentan que las políticas públicas deben enfocarse prioritariamente en los emprendimientos por oportunidad, aquellos de carácter dinámico y de alto impacto (Shane, 2009). Según esa lógica, la Ley del Emprendimiento de Colombia impulsó la creación de nuevas empresas para impactar el crecimiento económico y la generación de empleo. Por tanto, la creación de incubadoras de empresas tomó fuerza en el ámbito de la política de emprendimiento.

En el siguiente subtítulo se aborda comparativamente la normatividad colombiana publicada en el periodo de estudio, entre 1990 y 2010. Esa descripción normativa dialoga con la revisión conceptual descrita en este ítem y confirma que los formuladores de esas políticas adoptaron los conceptos propuestos por algunos autores aquí referidos, principalmente Porter y las directrices de la CAF. La síntesis de la normatividad que encuadró a esas políticas se presenta en los cuadros 1 y 2, uno para cada década estudiada.

Normatividad y Políticas Públicas de Competitividad y Emprendimiento

Enseguida se comparan los desarrollos normativos y las directrices gubernamentales colombianas para promover la competitividad y el emprendimiento en Colombia, entre 1990 y 2010. El diseño normativo colombiano para la competitividad comenzó en la década de 1990 (Melo, 2003). En 1992, los estudios Monitor, iniciaron esa ruta (Burbano, González, & Moreno, 2011) y definieron las bases para una política nacional (Castro, 2013) configurada en armonía con los planteamientos de Michel Porter (Lombana & Rozas, 2008).

La creación de instrumentos y normativas para institucionalizar la promoción de la competitividad buscó abarcar la transformación productiva, la ciencia, la tecnología y la innovación, y la inserción en los mercados internacionales (Restrepo, Botiva, & Guerra, 2010). De acuerdo con Porter, (1990, p. 73) “la competitividad de una nación depende de la

⁸ En América Latina el expresivo porcentaje de emprendimientos de subsistencia revela la escasez de oportunidades de trabajo asalariado y el bajo nivel de “empleabilidad” de la región. El problema del desempleo se revela asociado, entre otros aspectos, con el crecimiento del sector informal, que dificulta la creación de oportunidades y la cualificación del capital humano. El Cauca no se escapa de la tendencia observada en América Latina: según la CAF (2013), el 28% de la población ocupada se clasifica como *trabajadores por cuenta propia o emprendedores por necesidad*.

productividad de su industria y de su capacidad para innovar y crecer”. En la misma línea el Foro Económico Mundial la define como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país” (World Economic Forum, 2014, p. 5).

En esta perspectiva el rol de las políticas públicas es el de crear condiciones favorables al desarrollo de sectores productivos capaces de insertarse en la economía globalizada (Monroy, 2016). Como lo muestra el cuadro 1, la normatividad colombiana en materia de competitividad, en la década de 1990, se tradujo en dos decretos, un documento Conpes y una ley. Se destaca que esa normatividad estuvo enfocada en promover en el ámbito nacional la creación de estructuras inter institucionales como el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y Sistema Nacional de competitividad.

Cuadro 1. Instrumentos normativos de competitividad y emprendimiento: década de 1990

Gobierno	Año	Competitividad	Año	Emprendimiento
Gaviria 1990- 1994	1992	Consultoría del grupo <i>Monitor</i> Sugirió la creación de centros de innovación y del consejo de Competitividad como instancias que liderarían acciones para enfrentar los problemas revelados en esa consultoría.	1990	Ley n.º 29 Incentivó la investigación científica y tecnológica nacional.
Samper 1994- 1997	1994	Decreto n.º 2011 Creó el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) El CNC buscó ser eje nacional para dinamizar sectores estratégicos (Castro, 2013).		--
	1994	Conpes n.º 2739 Introdujo la política nacional de ciencia y tecnología. Incentivó la creación de Centros Regionales de Competitividad. Identificó propuestas de apoyo a la política de competitividad (Castro, 2013).		
Pastrana 1998- 2002	1998	Ley n.º 489, artículo n.º 43 Creó los Sistemas Administrativos Nacionales. Organización del Sistema Nacional de competitividad.		--
	1998	Decreto n.º 2222 La comisión mixta de comercio exterior asumió las funciones del CNC. Creación del Plan estratégico exportador 1999-2009.		
	1999	Decreto n.º 2350 La Política Nacional de Competitividad pasó a ser parte del Plan Estratégico Exportador (Lombana; Rozas, 2009). Creación de los Carce, de los convenios de competitividad exportadora y de la red Colombia compite.		

Fuente: esta investigación.

El cuadro anterior muestra que en la década de 1990 transcurrieron tres periodos presidenciales, el último parcialmente y cada uno gobernado por un mandatario diferente. En materia de competitividad se avanzó significativamente tanto en el ámbito nacional, creación del CNC y Sistema

Nacional de competitividad y, localmente con la creación de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE) y el incentivo a la creación de los Centros Regionales de Competitividad. En lotocante al emprendimiento el avance fue tímido limitándose a citarlo como estrategia tangencial en la ley de incentivo a la investigación científica y tecnológica, en 1990.

El cuadro 2 revela que la década de 2000 estuvo gobernada por dos mandatarios y, a diferencia de la anterior, el emprendimiento alcanzó importantes avances normativos, políticos e institucionales. La Ley n° 789 del 2002 creó el Fondo Emprender enfocado en la financiación de nuevas iniciativas empresariales. Esa ley también impulsó la articulación del sector educativo mediante la creación de Unidades de Emprendimiento y la Cátedra Virtual de Creación de Empresas. En el año 2006 la Ley n° 1014 introdujo el marco jurídico para el emprendimiento en Colombia, el cual según Pérez (2013) buscó fundamentalmente reducir las tasas de desempleo.

Cuadro 2. Normativas de competitividad y emprendimiento: década de 2000

Gobierno	Año	Competitividad	Año	Emprendimiento
Pastrana 1998- 2002	2004	Ley n° 811 El enfoque de cadenas productivas se convirtió en estrategia de priorización y asignación de recursos públicos (Ruano; Silva; Rivera, 2015)	2002	Ley n° 789 Creó el Fondo Emprender e impulsó la creación de Unidades de Emprendimiento y la Cátedra Virtual de Creación de Empresas.
Uribe 2002- 2006	2004	Conpes n° 3297 Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Definición de planes y programas en respuesta al TLC. Creación de la alta consejería de competitividad.		--
	2004	Conpes n° 3280 Rediseño del Sistema Nacional de competitividad. Priorización de los denominados "7 sectores de clase mundial".		
	2006	Conpes n° 3439 Creación del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad. Definición de principios para la política de competitividad.		
	2006	Decreto n° 2828 Creación del Consejo privado de la Competitividad (CPC). Interlocución permanente entre el gobierno y el sector privado en la formulación de políticas (Castro, 2013).	2006	Ley n° 1014 Marco jurídico colombiano para el emprendimiento. Tuvo como propósito fundamental reducir las tasas de desempleo (Pérez, 2013).
Uribe 2006- 2010	2007	Decreto n° 61 Cambió la organización de la Comisión Nacional de Competitividad. Secretaria técnica de composición mixta con representación del DPP y del sector privado.		--
	2008	Conpes n° 3527 Política nacional de competitividad y Productividad. Enfoque en estrategias de competitividad a nivel regional (Castro, 2013).		
	2008	Ley n° 1253 Propone que los planes de desarrollo incluyan un componente de competitividad y productividad.		
	2008	Decreto n° 1475 MCIT y Confecámaras como coordinación de las Comisiones Regionales de Competitividad		
	2008	Conpes n° 3533 Bases para la adecuación del sistema de propiedad intelectual a la competitividad y productividad nacional	2009	Política nacional de Emprendimiento. El Estado colombiano asumió su responsabilidad como promotor, facilitador y desarrollador del emprendimiento local, regional y nacional (Colombia, 2009). Decreto N.º 1192 Reglamentó la Ley 1014 de 2006 para el fomento de la cultura del emprendimiento.
	2010	Conpes n° 3668 Política Nacional de Competitividad y Productividad	2010	Convenio de cooperación para la Creación de la red regional de emprendimiento del Cauca.

Fuente: esta investigación

La política de emprendimiento fue divulgada en el año 2009, en ese documento oficial

el Estado colombiano ratificó su responsabilidad como promotor, facilitador y desarrollador del emprendimiento en los diferentes niveles territoriales. Propuso, entre otras metas, promover la formación de redes de emprendimiento. Ellas funcionarían como un instrumento para la promoción de la cultura emprendedora en los departamentos y municipios y se creó la expectativa de que serían dotadas de capacidades para incentivar el surgimiento de nuevos emprendimientos (Colombia, 2009).

En esa década como en la anterior la normatividad de apoyo a la promoción de la competitividad fue numerosa y diversa. Se promulgaron tres decretos y seis documentos Conpes y dos leyes tangencialmente relacionadas con esa política. Esa reglamentación creó nueva institucionalidad de carácter nacional como el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, la Alta Consejería y el Consejo Privado. También rediseñó la organización de la Comisión Nacional de competitividad y propuso readecuar el Sistema de Propiedad Intelectual a las directrices de la política de competitividad (Cuadro 2).

Esa normatividad de la década de 2000 introdujo diferentes reglamentaciones orientadas a descentralizar la promoción de la competitividad atribuyendo responsabilidades a los actores locales. Mediante la Agenda Interna, instrumento que buscó visualizar las necesidades regionales (Fúquene, Quintero, & Castellanos, 2013) y priorizar los sectores y proyectos estratégicos (Fonseca, Fúquene, & Castellanos, 2013), fueron definidos planes y programas en respuesta al Tratado de Libre

Comercio (TLC) con Estados Unidos (Colombia, 2006a).

El Decreto n° 1475 de 2008 instauró la creación de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) y el Conpes n° 3527 del mismo año determinó que la esa política pública estaría enfocada en estrategias de carácter regional. En ese orden, a las CRC les fueron transferidas importantes funciones como articular los actores gubernamentales y privados en favor del diseño e implementación del respectivo plan Regional de competitividad y la generación de estrategias conjuntas para estudiar el comportamiento de los sectores productivos priorizados.

La articulación exigida a las CRC debía reflejar la participación de los principales actores sociales de la región, enfatizando los representantes de la sociedad civil, representantes del gobierno (alcaldías y/o gobernación), empresarios, agremiaciones, academia, consumidores, y demás actores. Esos actores reunidos en la comisión serían responsables por concebir participativamente la estrategia regional de competitividad y velar por la continuidad de programas y proyectos concertados. Su conformación solo sería reconocida en el ámbito central mediante reglamento firmado.

Los resultados de esta investigación revelan que en la década de 2000 se formularon e implementaron las políticas de competitividad y emprendimiento en Colombia. Se entiende que los esfuerzos normativos adelantados en la década de 1990 fueron claves para incluir ambos temas en la agenda gubernamental nacional, primera etapa del ciclo de políticas públicas. Antes se destacó que los

actores locales cuestionaron los tiempos gubernamentales, aspecto que remite a la dimensión temporal de dicho ciclo. No obstante, ese cuestionamiento aparece delimitado solamente a la etapa de implementación.

Los entrevistados indicaron que reconocen los impactos negativos derivados de la no participación en la etapa de formulación de esas políticas, momento de discrecionalidad exclusiva del ámbito central colombiano. Según manifestaron, el Cauca tiene condiciones sociales, económicas y políticas diferenciadas que la política nacional no logra captar. Adicionalmente, los actores institucionales caucanos han sido “obedientes al realizar la tarea en el marco de otras políticas. Al surgir nuevas políticas se inicia de cero como si los esfuerzos anteriores no tuvieran relevancia. Los ejercicios de planeación y priorización anteriores deberían ser el punto de partida” (Entrevista 8, 12 noviembre 2014, Popayán, Cauca).

Otro entrevistado confirma la comprensión antes colocada, según dijo: “en el ámbito nacional no necesariamente se priorizan los sectores que importan localmente. Esas priorizaciones no pueden recoger las realidades puntuales de la región, el plan regional lo que hace es eso una apuesta puntual, por ejemplo, a las agro cadenas del Cauca que son las que requieren mayor apoyo. Pero esos sectores no están priorizados desde el plan nacional” (Entrevista n° 9, 26 de agosto de 2014, Popayán, Cauca).

De otro lado, la gestora de la Comisión Regional de Competitividad del Cauca afirma que durante la etapa de implementación la

institucionalidad nacional estuvo relativamente ausente. “el asunto de recursos de financiación, ahí es donde hay una limitación muy grande. Las entidades nacionales nos dejaron solos en ese reto. Se formularon los planes y los programas, pero no se ha llevado a la acción, es decir, hay un discurso elaborado con estas cuestiones, pero no ha podido ser trasladado de manera efectiva para que se logren resultados” (Entrevista n° 9, 26 de agosto de 2014, Popayán, Cauca).

En lo referente a la política del emprendimiento los entrevistados entienden que la falta de financiación se traduce en una concentración de esfuerzos en Popayán, ciudad capital del Cauca. “Fuera de Popayán hay pocos ejercicios de inclusión, no ha llegado a ese resto de la región, teniendo en cuenta que el gobierno crea esos espacios, pero no garantiza su operación, además se convierte en una carga financiera para las instituciones locales (Entrevista n° 7, 1 de agosto de 2014, Popayán, Cauca).

Afirman que las instituciones locales generalmente aportan un “cuarto u octavo de tiempo que se le da a un funcionario. Se requiere alguien de tiempo completo dedicado a la gestión de esas políticas, pero esto implica un costo, y es un costo que las instituciones caucanas no tienen como asumir. Por su ausencia, se entiende que la nación tampoco tiene como subvencionar. Esa desventaja en la operación es la falta un flujo financiero, que se inyecte no sé si de la región o de la nación, pero alguien tiene que hacerlo” (Entrevista n° 17, 1 de noviembre de 2014, Popayán, Cauca).

Antes del cierre de este subtítulo se enfatiza que en la década de 1990 se promulgó una amplia diversidad de normativas para la competitividad orientadas principalmente a la creación de instituciones de carácter nacional, esa dinámica se dio en la década siguiente en el contexto local. En materia de emprendimiento se publicaron menos normas en relación a la política de competitividad, también se crearon menor número de instituciones. Sin embargo, esta política consolidó un mecanismo diferenciado de financiación, el Fondo emprender.

La creación de ese fondo pareciera ser una respuesta gubernamental para la cuestión apuntada por los actores locales, según afirmaron la mayor fragilidad local es la financiación. Su surgimiento también coloca en relieve la preponderancia de la perspectiva empresarial de la competitividad y el emprendimiento al direccionar ese financiamiento hacia nuevos emprendimientos catalogados como dinámicos o de medio porte. Esa priorización margina los altos índices de desempleo del Cauca, la desocupación laboral para el mes de marzo de 2015 fue del 12,5% (DANE, 2015). En ese contexto, conforme la bibliografía de referencia, es predominante el emprendimiento de subsistencia o subempleo.

Esa reflexión adquiere otros contornos a la luz del paradigma que propone considerar no solamente el PIB sino también factores socioculturales, valores y pautas de organización política, jurídica y económica para la promoción de la competitividad y el emprendimiento. Pero ese debate teórico aún parece distante de los horizontes conceptuales que orientan a los formuladores de dichas políticas. En tal dirección, la insatisfacción

de los actores locales frente a su implementación parece enmarcarse justamente en la demanda de que las especificidades territoriales y los actores locales sean efectivamente incluidos en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.

Con el propósito de contribuir a la propuesta del presente dossier se destaca la necesidad de nuevas investigaciones que apunten alternativas en favor de la democratización del ciclo de las políticas públicas. En el caso estudiado, los entrevistados cuestionaron el restringido espectro de la metodología utilizada para la descentralización y articulación institucional en favor de la implantación de las políticas de competitividad y emprendimiento. Las reuniones informativas, de planeación y asignación de responsabilidades fueron centrales en ese abordaje.

Durante las reuniones el establecimiento, explícito o no, de parámetros para administrar intereses y tensiones puede impactar en la cohesión entre los participantes. Los entrevistados reconocen que “[...] hace falta trabajar el tema de confianza para respetar los trabajos de cada organización y poder complementarnos” (entrevista nº 1, 18 de marzo de 2014, Popayán). Las reuniones como estrategia metodológica parecen relativamente efectivas para la circulación de información entre los actores locales que no son estructuralmente equivalentes y, por tanto, reciben, producen y difunden información de carácter diferenciado.

Las reuniones abren espacios de sociabilidad para consolidar redes de relaciones formales o no. Metodológicamente enfrentan entresacas como la relativa ineficacia para alcanzar objetivos y la fijación jerárquica entre los

organizadores y los participantes, aspectos que puede comprometer la participación activa y el desempeño de los participantes (Comerford, 2002). Importante retener este argumento para el análisis de los factores que explican la baja participación del empresariado en esas dinámicas. Adicionalmente, los espacios de debate para la implementación de políticas públicas imponen constricciones a los actores locales que, vía de regla, buscan armonía con los representantes del orden gubernamental nacional.

Nueva Institucionalidad Local de Promoción de la Competitividad y el Emprendimiento

En este aparte se analiza la etapa de implementación de las políticas de competitividad y emprendimiento en Colombia. Conforme el recorte geográfico adoptado en la presente investigación se aborda la institucionalización de esas políticas en el Cauca. Los datos empíricos apuntaron la creación de organizaciones en el ámbito local que surgen conectadas a las normativas aquí analizadas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Normatividad nacional e institucionalidad de la competitividad y el emprendimiento.

Gobierno	Normativa	Dinámica Local	Institucionalidad Local
Pastrana 1998-2002	--	--	Crepic, creado en el 2000.
	Decreto n° 2350 de 1999 Creación de los Carce.	Articulación institucional y creación del Carce Cauca.	Carce-Cauca, creado en el 2001.
	--	Las incubadoras se entienden como estrategias para	Creaticreada en el 2002.

Gobierno	Normativa	Dinámica Local	Institucionalidad Local
		promover la competitividad y el emprendimiento.	
Uribe 2002	Ley n° 811 de 2004	Promoción del enfoque de cadena productiva y de los convenios de competitividad.	Consejos técnicos de las cadenas productivas de panela, chontaduro, y piscicultura, 2006.
	Conpes n° 3297 de 2004. Agenda interna para la productividad y la Competitividad.	Agenda Cauca Compite.	Comisión Regional de Competitividad del Cauca (CRCC) creada en el 2007.
	Ley n° 789 de 2004.	El Fondo Emprender abrió convocatorias para el financiamiento de nuevos emprendimientos.	--
		Creación de Unidades de Emprendimiento.	Unidades de Emprendimiento en tres universidades localizadas en Popayán.
	Ley n° 1014 de 2006	Las incubadoras se entienden como estrategias para promover la competitividad y el emprendimiento.	Agroinovacreda en el 2007.
	Conpes n° 3668 del 2010	Estímulo a la creación de redes regionales para	Creación de la red regional de emprendimiento del

Gobierno	Normativa	Dinámica Local	Institucionalidad Local
		descentralizar la implementación de políticas.	Cauca.

Fuente: esta investigación.

Los actores entrevistados consideran que la creación de nuevas instituciones en el Cauca es un avance importante para la promoción de la competitividad y el emprendimiento en el ámbito local. Afirman que esa institucionalidad es “fruto de dinámicas de concertación y acciones interinstitucionales para el desarrollo de proyectos de impacto regional” (entrevista n° 4, 14 de agosto de 2014, Popayán, Cauca). Dentro de esa plataforma institucional se destacan estructuras de articulación inter institucional como el Carce, los Consejos Técnicos de Cadenas Productivas y la Red Regional del Emprendimiento que a pesar de su importancia tuvieron una corta existencia. Es decir, esa institucionalidad tuvo carácter transitorio.

De acuerdo con un entrevistado, su existencia se justificaba principalmente como requisito para acceder a financiamiento con recursos públicos. Cuando ese requerimiento caducó esas instancias se mostraron inocuas (Entrevista n° 1, 18 de agosto de 2014, Popayán, Cauca). Esas nuevas plataformas institucionales tuvieron como local privilegiado de actuación la capital caucana, Popayán. Sin embargo, defienden sus pretensiones de descentralización de los servicios hacia todo el territorio Caucano.

De otro lado, se crearon organizaciones que también evidencian procesos de articulación inter institucional que alcanzaron más de una década de existencia. El Centro Regional de Competitividad del Cauca (Crepic) se creó en el año 2000 y en el 2002 y el 2007, respectivamente, se crearon dos incubadoras de empresas en el Cauca: Creati, antigua Parquesoft Popayán, objetivando fomentar el emprendimiento de base tecnológica, y Agroinnova, con énfasis en empresas de la agroindustria.

La articulación inter institucional en torno de la implementación de políticas de competitividad y emprendimiento en el Cauca permitió el surgimiento de las tres nuevas instituciones antes citadas. El cuadro 4 muestra un total de nueve instituciones locales involucradas en esos procesos de articulación inter institucionales. Seis de ellas son instituciones gubernamentales, dos son representantes del sector productivo – Cámara de comercio y Confacauca – y el CREPIC que es una institución de carácter mixto. Llama la atención que este último a pesar de su relativa insipiencia institucional se constituyó en socio fundador de ambas incubadoras.

Cuadro 4. Socios fundadores nueva institucionalidad del Cauca

Socio fundador	Crepic	Creati	Agroinnova
1. Universidad	X	X	X
2. Cámara de Comercio	X	X	X
3. Gobernación	X	X	X
4. Crepic		X	X
5. SENA		X	
6. Corporación Autónoma Regional del			X

Cauca			
7. Alcaldía de Popayán		X	
8. Comfauca	X		
9. Corpotunia			X

Fuente: esta investigación.

Conviene recordar que, en la década anterior, el Conpes n° 2739 de 1994 incentivó la creación de los centros regionales de competitividad (CRP) para dar operatividad local a esa política (Castro, 2013), en atención a las recomendaciones del grupo Monitor (1992). Fueron creados por Colciencias, institución que integra el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), para “servir como entes articuladores de la voluntad política de la institucionalidad territorial, la oferta y la demanda científica y tecnológica desde las esferas productivas e institucionales a nivel regional” (RCCRP, 2009, p. 3).

El Crepic se tornó gestor de conocimientos, principalmente, del enfoque de cadenas productivas y *clusters*. A partir de la promulgación de la Ley de cadenas productivas, promovió la creación de consejos técnicos para las cadenas de chontaduro y piscicultura, esta última avanzó en la firma del convenio departamental de competitividad, en el año 2006 (Ruano, Silva, Rivera, 2015). De esa manera, en los primeros años de existencia buscó dinamizar la competitividad de algunos sectores priorizados regionalmente⁹.

⁹Plan de Ciencia y Tecnología del Pacífico Colombiano (1996), Visión Cauca 2020 (1999), Comité Asesor de Comercio Exterior CARCE (2001), Agenda Cauca de Ciencia y Tecnología CAUCACYT (2003), Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad del Cauca (2004) y el Plan Regional de Competitividad del Cauca (2007).

En los primeros 15 años de actividad ininterrumpida el CREPIC ejecutó 76 proyectos, entre el año 2000 hasta el 2016. Esos proyectos fueron financiados por organismos estatales de orden municipal, departamental y nacional, organismos internacionales, entes gremiales y privados y organizaciones civiles. Algunas de esas instituciones también cooperaron técnicamente en la ejecución de esos proyectos.

El público objetivo atendido por la ejecución de proyectos a cargo del Crepic corresponde a tres categorías: a) gubernamentales, donde se destacan las gobernaciones, alcaldías y resguardos indígenas del Cauca; b) sector académico teniendo como actores a instituciones educativas (Colegio-Universidades) y grupos de investigación y c) sector productivo que reúne empresas y asociaciones de productores.

El Crepic afianzó nuevas relaciones que han trascendido las fronteras regionales, departamentales y nacionales, extendiendo nexos importantes que alimentan la actividad misional y permiten una visión más global. Destacando ese desempeño, en el año 2012, el Colciencias lo reconoció como Centro de Desarrollo Tecnológico mediante la resolución No. 01092. En el año 2011 conquistó el Premio Ventures por dinamizar ideas con alto impacto económico, social y ambiental en Colombia.

Por su parte, las incubadoras se constituyeron como estrategias de política pública para impulsar emprendimientos dinámicos, principalmente. Las agro cadenas, objetivo de Agroinnova y, la tecnología, objeto de Creativ, son segmentos productivos priorizados en los ejercicios

de planeación y prospectiva ya citados, además de otros más recientes¹⁰. Ambas incubadoras surgen de los procesos de articulación inter institucional. El cuadro 4 indica que de las nueve instituciones caucanas involucradas en los procesos de articulación de las políticas en cuestión solamente tres se tornaron socias fundadoras de esa institucionalidad caucana emergente.

Dos instituciones socias son gubernamentales – Universidad del Cauca y Gobernación - y solo una representa el sector productivo – Cámara de Comercio-, aspecto que revela la incipiente articulación del empresariado en la ejecución de esas políticas públicas. En el ítem anterior se sugirió que esa fragilidad puede estar asociada, entre otros aspectos, a la metodología de articulación local liderada por las instancias gubernamentales del orden nacional. Esa relativa ausencia empresarial será evidente durante las crisis enfrentadas por la nueva institucionalidad frente a las crecientes necesidades de financiación que se agudizan, sobre todo, ante la retirada de los socios fundadores. Esa retirada de los socios fundadores es traumática porque ocurrió abruptamente, en ese sentido el debate académico sobre gobernanza territorial puede aportar otros elementos para futuros análisis. Al final del año 2016, la “nueva” institucionalidad contaba apenas con dos socios fundadores indicando crisis de gobernanza y capital social deficitario.

El surgimiento de esa nueva institucionalidad remite a la descentralización de la

implementación de políticas públicas y al debate propuesto por la teoría del poder local defendida por Cano (2007). Dicha descentralización de funciones gubernamentales revela cierta sobreestimación de las competencias locales. Es el modelo de gobernabilidad neoliberal que le atribuye capacidades a los actores locales, deficitarias en el caso del Cauca. En ese sentido, los entrevistados cuestionan esa falsa premisa de los formuladores de esas políticas nacionales que establecieron que en el ámbito local se dispone de recursos e instrumentos para su implementación.

La carencia de recursos financieros en el ámbito local para promover la competitividad y el emprendimiento es un obstáculo reconocido por el Gobierno central colombiano. Dado que esa asignación de funciones no fue acompañada de recursos financieros para viabilizar su operación, condición determinante para la eficiencia en la implementación de las políticas públicas, se confirma la banalización del concepto de red social que pareciera orientar los procesos de articulación inter institucional para la implementación de esas políticas públicas.

De acuerdo con Cuberos (2009) y Goulart (2010), la lectura neoliberal de ese concepto enfatiza su potencial como instrumento autosuficiente para generar sinergias entre los actores, relegando deliberadamente las limitantes estructurales en dicha perspectiva. En esa dirección, es factible afirmar que la articulación inter institucional, producto de las redes sociales, como instrumento de la política colombiana de emprendimiento, en cierta medida, intenta mascarar el encogimiento estatal en la

¹⁰Visión Cauca 2032 (2010), Pacto por la Innovación (2011), Construcción Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 (2012), Contrato Plan (2013) y CONPES Cauca (2013).

implantación de políticas públicas. La “distorsión en la aplicación política de ese concepto académico” (Cuberos, 2009, p.6 4) por los formuladores de políticas públicas conduce a considerarlas como fuente autosuficiente de capital social. El análisis de la nueva institucionalidad caucana resalta que dicho capital se alcanza en dinámicas sociales de larga duración.

Según los entrevistados, la Cámara de Comercio es la socia fundadora que aporta recursos en efectivo para las nuevas instituciones caucanas. Las contribuciones de los otros socios se dieron en especie, por ejemplo, concesión de instalaciones y equipos y principalmente, la asignación de colaboradores en tiempo parcial para responsabilizarse por funciones estratégicas en las nacientes instituciones. Cabe destacar que esos socios fundadores también aportaron principalmente el prestigio y legitimidad para cimentar el surgimiento del Crepic, Creativ y Agroinnova.

Retomando el surgimiento de las incubadoras se debe recordar que la ley colombiana de emprendimiento la definió como “un laboratorio de empresarialidad, cuyos insumos son ideas y equipos de conocimiento y sus productos: empresas rentables” (Colombia, 2009, p.15). El modelo de negocio de las incubadoras del Cauca en sus primeros años se enfocó en ofrecer servicios clásicos, como el arrendamiento de espacio físico con costos subsidiados, y otros de valor agregado, como el acceso a redes de contactos y definición de estrategias mercadológicas.

Según un entrevistado, la actuación del Gobierno central como facilitador de los procesos de incubación local es deficitaria (entrevista nº 4, 14 de agosto de 2014, Popayán, Cauca). Esas nuevas instituciones que impulsan la competitividad y el emprendimiento en el Cauca enfrentan tensiones relacionadas con su financiamiento y sustentabilidad. Es decir, la creación de esas estructuras locales no fue acompañada de mecanismos de financiamiento para garantizar su funcionamiento y de los proyectos que promueven. Gubernamentalmente (Colombia, 2009) se reconoció que ese aspecto limita la promoción del emprendimiento en el país.

En la trayectoria de Creativ y Agroinnova sus dirigentes relatan por lo menos dos periodos críticos que fueron superados mediante la reformulación de sus modelos de negocio (Entrevistas 12 y 14, 12 noviembre 2014 y 20 de agosto de 2014, Popayán, Cauca). En esas crisis se destacaron además de los problemas de financiación, las disputas por prestigio entre la nueva institucionalidad y los socios fundadores. También se constató que esa institucionalidad emergente se concentró en la formulación y gestión de proyectos direccionados a su público objetivo. Así, su propio fortalecimiento no alcanzó la relevancia requerida.

Conclusión

Este artículo analizó los datos empíricos que permitieron identificar los avances normativos y los desafíos institucionales de las políticas de competitividad y emprendimiento en Colombia, enfatizando la experiencia del Cauca en la etapa de

implementación. Entre los resultados se destacó la creación de una nueva institucionalidad local – Crepic, Creativ, Agroinnova – direccionada a la promoción de la competitividad y el emprendimiento, con foco en los sectores productivos priorizados durante la implementación de otras políticas públicas.

Las crisis enfrentadas en el tiempo de existencia, que en Crepic y Creativ supera una década respectivamente, evidencia la necesidad de incidir en mecanismos que garanticen la sobrevivencia financiera de esa institucionalidad local surgida en la primera década del siglo XXI. Los idealizadores de esa institucionalidad previeron que su principal fuente de financiación serían los recursos públicos y que la ejecución del plan de trabajo sería cofinanciada con fondos concursables. Se esperaba también que la venta de su portafolio de servicios se constituyera como punto fuerte de sostenibilidad financiera futura. Ese reto se mantiene vigente ya que aún perdura la dependencia de financiación externa la cual se traduce en la capacidad de gestión de proyectos para canalizar financiamiento para iniciativas de mejoramiento de los sectores priorizados quedando pendiente la idealización de modelos de negocio que garanticen su sostenibilidad.

Como balance positivo se destaca la priorización de apuestas productivas locales, la estructuración de planes y la creación de organizaciones locales en el Cauca. Esas dinámicas superan los límites de las nociones conceptuales de competitividad y emprendimiento empresariales abriendo el debate para el territorio como *locus* privilegiado de análisis. En ese camino, es

pertinente cuestionar la jerarquía y la débil democratización de las reuniones como principal instrumento metodológico utilizado por los representantes estatales para descentralizar la ejecución de dichas políticas a los contextos locales colombianos.

En ese sentido, una agenda para la investigación de la sociedad y los Estados nacionales en América debería propiciar espacios de reflexión en torno de las dinámicas institucionales criadas en el ámbito local a partir de la implementación de políticas públicas formuladas en de espaldas a las especificidades territoriales. El análisis de esa “nueva” institucionalidad en el Cauca indicó importante acumulo de conocimiento local asociado a procesos que fomentan cambios en el desempeño empresarial. Las redes institucionales, a pesar de su fragilidad, poseen importantes avances pedagógicos en relación a las diferentes etapas del ciclo de las políticas, incluida la formulación.

El análisis de esas dinámicas locales, interseccionadas por la implementación de políticas públicas nacionales emergidas en dialogo con procesos globales, abre un rico campo de reflexión analítica. El cotidiano de los arreglos institucionales locales, aquí denominados “nueva” institucionalidad, es marcado por preocupaciones de naturaleza diversas, entre ellas como equiparar las deficiencias de formación y experiencia del talento humano vinculado, como enfrentar las limitaciones de infraestructura, finanzas y de dinamización de su portafolio en el ámbito regional. Su posicionamiento como instituciones de conocimiento en el ámbito local es colocado a

prueba por la creciente presencia en los servicios de consultoría y capacitación de las universidades y consultores privados.

Bibliografía

AIGINGER, K., BÄRENTHALER-SIEBER, S., & VOGEL, J.. “Competitiveness under New Perspectives”. *Research paper competitiveness under new perspectives*, n. 44, p. 36-48, 2013.

AGUILAR, C. R., & LIMA, M. A. “¿Qué son y para que sirven las políticas públicas?” *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, n.20, p.1–15.2009.

ALZATE, Santiago. “Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos”. *Revista Forum*; Vol. 1, núm. 1; p. 95-111, 2011.

ANDERSON, J. E. *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.2003.

BERDUGO, E.. “Competitividad: conceptos y enfoques recientes”. *Gestión y Desarrollo*, v. 7, 2, p. 157–182, 2014.

BID. *Competitividad. El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2001*. Washington D.C: BID.2001

BURBANO, E., GONZÁLEZ, V., & MORENO, E. “La competitividad como elemento esencial para el desarrollo de las regiones. Una mirada al Valle del Cauca”. *Gestión y Desarrollo*, v. 8, n. 1, p. 51–78, 2011.

CAF. *Emprendimiento en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Bogotá: Panamericana. 2013.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. “El trabajo del antropólogo: mirar, escuchar, escribir”. *Revista Avá* n. 5, p. 55-67, 2004.

COMERFORD, J.. Reuniões camponesas, sociabilidade e lutas simbólicas. En: PEIRANO, M. (Ed.), *O dito e o feito: ensaios de antropologia*

dos rituais, pp.-149-170. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2002.

DURÁN, Eduardo. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Santafé de Bogotá. Tercer Mundo. 1997.

ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSANER, D., & Meyer-Stamer, J. *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*. London: Frank Cass.1996.

GRACIA, M.. “Los determinantes de la competitividad. Análisis y reflexiones a partir de un marco teórico conceptual”. *Temas de Ciencia y Tecnología*, v. 12, n. 36, p. 12–24, 2008.

KIRZNER, I. *Competencia y el espíritu emprendedor*. Madrid: Unión Editorial.1973.

LÓPEZ, A., MÉNDEZ, J., & DONES, M.. “Factores clave de la competitividad regional. Innovación e intangibles”. *Aspectos Territoriales del Desarrollo: Presente y Futuro*, n. 448, p. 125–140, 2009.

MELO, A. *Colombia: Los problemas de competitividad de un país en conflicto*. Washinton: BID. 2003.

MISES, L. *Ação humana: um tratado de economia*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 1990.

O’CONNOR, A. “A conceptual framework for entrepreneurship education policy: Meeting government and economic purposes”. *Journal of Business Venturing*, v. 28, n. 4, p 546-563.2013.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Agenda interna para la productividad y la competitividad del Cauca*. Popayán: Gobernación Departamental del Cauca.2006a.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 1014 para el fomento a la cultura del emprendimiento*. Bogotá: Congreso de la República. 2006b.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Política de emprendimiento*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2009.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Convenio marco de cooperación de creación de la Red Regional de Emprendimiento del Cauca*. Popayán: Gobernación del Cauca. 2010.

RUANO, E. “Red regional de emprendimiento del Cauca: Avances y desafíos de un instrumento de política pública”. *Revista Ciencias Estratégicas*. Artículo aceptado para publicación 2017.

RUANO, E., SILVA, V., & RIVERA, W. “Cadena productiva y capital social: el caso de la piscicultura del Cauca, Colombia”. *Interações*, v. 16, n. 2, p. 257–264. 2015.

SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper y Brothers. 1950.

SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultura. 1987.

SHANE, S. “Why encouraging more people to become entrepreneurs”. *Small Business Economics*, v. 33, n.2, p. 141-149.2009.

STEVENSON, H. “A perspective on entrepreneurship”. *Rev. Harvard Business School*, n. 13, p.-131-145. 2006.

VELÁSQUEZ, R.. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”.*Desafíos*, n.20, p. 149–187. 2009.

TORJMAN, S. *What is Policy?* Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy.2005.