



POLÍTICAS PÚBLICAS  
SECTORIALES:  
EL COMERCIO EN PEREIRA

Msc. Andrés Alberto Arias Pineda



## Introducción

Del entramado de asuntos en los cuales es necesario indagar para comprender las relaciones entre los procesos de desarrollo y las actividades comerciales en Pereira, emerge el campo político<sup>3</sup>, y específicamente el estudio de las políticas públicas, como un sistema fundamental en esta relación. La razón es que las políticas públicas juegan un papel articulador entre los gobernantes, los actores económicos y el territorio. La lógica que guía esta idea es que al entender la dinámica entre los gobiernos y los gremios de comerciantes en Pereira, es decir, las acciones o inacciones de las autoridades públicas frente al incentivo o des-estímulo a este tipo de actividades, y la forma y el grado de participación de estos grupos sociales en la formulación e implementación de los instrumentos jurídicos, se cuenta con una mayor cantidad de argumentos para responder la pregunta que guía este nodo.

La intervención del Estado en las esferas públicas y privadas de los ciudadanos es una marca indeleble de la sociedad industrial; sin embargo, los procesos políticos, sociales y económicos que emergen en la postguerra hacen aún más evidente la importancia de dicha intromisión en ciertos aspectos de la vida comunitaria. Estos instrumentos jurídicos, denominados “Políticas Públicas” (PP), transforman la relación entre lo privado y lo público, y por tanto, los referentes y las lógicas sociales; materializan o formalizan la relación entre lo global y lo sectorial en instrumentos jurídicos que pretenden reflejar la visión de los actores sociales y de las autoridades que ejercen el control de la administración pública. A su vez, el referente global/sectorial, los instrumentos jurídicos y los mediadores, resultan ser las variables que permiten estudiar las PP en un sector de actividad social.

Este documento se desarrollará en dos momentos: el primero, alrededor del estudio del concepto PPy los aspectos generales para el análisis de las mismas, y más adelante, a partir de estos hallazgos teóricos se contextualizarán las variables que emergen de y para este ejercicio académico. Finalmente, se realizará una aproximación al caso de las PP referidas a las actividades comerciales en la ciudad.

## Antecedentes

En el marco de las políticas intervencionistas en los asuntos económicos por parte del Estado, que se proponen para superar la Gran Depresión de los treinta, y de las teorías económicas que aparecen en la postguerra, las Teorías del Desarrollo proponen nuevas

---

3 Concepto tomado de Pierre Bourdieu (2001, p.10), En este documento, Bourdieu plantea que referirse al campo político significa referirse a un microcosmos, es decir a “un pequeño mundo social relativamente autónomo dentro del mundo social. Allí encontramos un cúmulo de propiedades, relaciones, acciones y procesos que encontramos en el mundo global; pero estos procesos, estos fenómenos tendrán aquí una forma particular”. El campo forma parte del sistema social, pero se diferencia del mismo. En el campo, una serie de actores juegan roles a partir de sus intereses sociales.

formas de relación entre el Estado y la sociedad. Las PP, como expresión de este proceso, buscan intervenir en los asuntos considerados relevantes para una comunidad en un momento determinado con el fin de solucionar o mitigar una situación. En esta lógica los gobernantes apoyan o incentivan cierto tipo de actividades sociales y/o a cierto grupo al interior de la comunidad para favorecer el desarrollo de la misma. Así, las PP muestran las prioridades de cada gobierno, los actores sociales que mayor influencia ejercen en la vida de una sociedad y los asuntos considerados relevantes por esa comunidad.

Una aproximación inicial al estudio de las PP permite comprender su importancia, puesto que a través de ellas se da cuenta de las dinámicas de exclusión o de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Además, se expresa de forma explícita a quiénes se orienta la acción gubernamental y a quiénes no, y expone la correlación de fuerzas presentes en la sociedad.

Las PP también evidencian el grado de control que tiene el gobernante sobre el Estado y la sociedad que gobierna. Solo la puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública, necesita de una determinada cantidad de recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al aparato gubernamental.

Bajo esta lógica, los gobiernos privilegian sectores estratégicos de la sociedad considerados “jaloadores” del desarrollo integral de la misma. La influencia de ciertos grupos al interior de la comunidad llevará a imponer sus intereses sobre los del resto y a posicionar sus ideas como hegemónicas. La expresión de esto será evidente en los instrumentos jurídicos en que se materialice dicha influencia. Este recorrido deriva en que se recurra a PP sectoriales.

En este orden de ideas, el nodo aporta elementos para comprender qué relaciones se tejen entre desarrollo-territorio y actividades comerciales en Pereira, desde las acciones de las autoridades públicas. Este nodo es importante puesto que es el puente que conecta los asuntos considerados socialmente relevantes para las comunidades y las leyes que los respaldan.

Específicamente la pregunta que guía este momento investigativo es: ¿Las autoridades públicas de la ciudad han favorecido y/o favorecen las actividades comerciales mediante políticas públicas? El objetivo del nodo, entonces, fue identificar y analizar las políticas públicas que han favorecido y/o favorecen las actividades comerciales en Pereira. Para lograr este objetivo se requirió tener claro el concepto de PP desde el cual se responderá la pregunta y las implicaciones de analizar las PP sectoriales en un territorio y para unas actividades económicas de la sociedad

### **Ruta metodológica**

Las PP no son variables aisladas e independientes del acumulado de elementos que ayudan a explicar los factores políticos e institucionales en los cuales se estructuran,

sino que están interrelacionadas con todas las esferas del mundo de la vida, especialmente con los regímenes políticos; tampoco son estáticas, se transforman permanentemente, re-significando la esfera de lo público mediante procesos culturales y comunicacionales, por tanto, hay que examinarlas desde una perspectiva sistémica y compleja.

El interés investigativo es recapitulativo y explicativo, es decir, en la medida en que la investigación no está patrocinada por ninguna institución pública ni por ningún gremio económico, su objetivo es informar a la sociedad en general y explicar el aporte de las autoridades públicas a la tradición comercial de la ciudad.

De acuerdo con la clasificación propuesta por Salazar<sup>4</sup> (s.f.) para analizar PP, se considera que esta investigación asume un paradigma pluralista, su interés se ubica en el campo del análisis estratégico (planes de desarrollo) y operativo (presupuesto consolidado), su método de investigación es descriptivo y analítico, su propósito es recapitulativo y su perspectiva temporal es concomitante y *ex post*.

Así las cosas, para comprender las políticas públicas hay que indagar por las intencionalidades políticas que guían el actuar de los gobiernos, materializadas en leyes, códigos, normas y demás herramientas legales; por la forma particular como los gobernantes construyen, gestionan y asignan los recursos institucionales para su implementación; por la participación de los gremios que representan a los sectores de la sociedad interesados/afectados en la formulación de las mismas; y por la percepción que los actores sociales tienen del impacto en la implementación de dichas políticas.

De allí pues que sea necesario indagar en los planes de desarrollo local, en las agendas gubernamentales, en las agendas de competitividad, en los presupuestos locales, y en general, en todos los instrumentos jurídicos que hacen referencia a políticas públicas en materia de comercio. En este sentido, es necesario recurrir al análisis de contenido para descifrar la información; se utilizarán los términos comercio, terciario y competitividad como guías.

Adicionalmente, es indispensable contrastar esta información con los actores que intervinieron e intervienen en su proceso de construcción, así como también con los resultados económicos y sociales que se generan a partir de estas propuestas gubernamentales; dicho de otra manera, establecer relación con los otros nodos.

Desde la perspectiva del ICFES, el tipo de investigación pertinente para el nodo es descriptivo, cualitativo y *ex post facto*. En cuanto al diseño metodológico, los dos primeros momentos son de tipo bibliográfico y en el momento posterior es de campo. Se recurre a un método de investigación comprensivo que persigue hallar el sentido en la acción de las autoridades públicas. La población se circunscribe a documentos expedidos por los gobernantes que expresen sus intencionalidades y por expertos en

4 Revisar Anexo 3.

temas históricos y políticos, así como a actores sociales que hayan participado en la construcción de PP en el ámbito regional o que sean afectados por las mismas.

Para realizar los dos primeros momentos se recurre a una revisión documental focalizada y para el trabajo de campo se recurre a la entrevista en sus diversas versiones, es decir, entrevista cuantitativa y a profundidad a expertos en estos temas y con los actores sociales afectados por las PP. En relación con las variables del nodo, se encuentra que todas tienen el mismo nivel de importancia y no hay jerarquías entre ellas; no obstante, el recorrido teórico permitió comprender que en el referente global/sectorial –RGS– los mediadores influyen la construcción de las PP, y tanto los instrumentos jurídicos como el referente normativo armoniza o no la relación entre las esferas públicas y privadas en el territorio.

### **Generalidades acerca de las políticas públicas**

El análisis de las PP aparece con el trabajo seminal de Harold Lasswell y Daniel Lerner en los Estados Unidos, en 1951. Es una subdisciplina de la Ciencia Política que se ubica en el campo de las ciencias sociales, por tanto, recurre a sus métodos, técnicas e instrumentos de investigación y tiene pretensiones explicativas acerca de la relación entre Estado y sociedad. Pierre Muller (1998a) considera que estudiar el origen de las PP lleva a dos cuestionamientos: el primero acerca de aspectos históricos y el segundo alrededor de aspectos intelectuales.

Ante lo primero, se expondrá la génesis de la esfera pública y su estrecha relación con la forma de Estado moderno, es decir, que se abona el terreno para comprender la aparición de las PP como un hecho social característico de la modernidad. También se indagará por el origen intelectual de este concepto, lo cual significa presentar algunos elementos generales con el ánimo de comprender teóricamente este término, y en esa medida, contar con los elementos necesarios para realizar un ejercicio de análisis de PP.

### **Las políticas públicas como hechos sociales**

#### **Estado y políticas públicas: la génesis de la relación**

La historia de las políticas públicas se encuentra estrechamente relacionada con la historia del Estado y de lo público, en especial con el denominado Estado de Bienestar<sup>5</sup> del fin de la Segunda Guerra Mundial<sup>6</sup>. En esta perspectiva es necesario iniciar este

---

5 Según la Enciclopedia Británica: “This term has come into use, especially in the United States, to indicate governmental social welfare programs, as distinguished from similar programs conducted by private, or voluntary, organizations. (...) A further distinction is sometimes made in “welfare” connotes a program utilizing a needs test, as distinguished from a program of social insurance.” (Benton, Vol. 18, p. 535)

6 No obstante, en esta misma fuente se referencia la Ley de los pobres aprobada durante el reinado de Isabel -1601- como uno de los primeros ejemplos de intervención en los asuntos comunitarios.

recorrido en los albores de la modernidad, puesto que en esta época se tejen los primeros lazos que configuran la relación entre el papel del gobierno y las esferas públicas y privadas de los ciudadanos. Dicho de otra forma, la discusión sobre el nivel de intervencionismo y/o no intervencionismo de las autoridades públicas en los asuntos de la vida de los ciudadanos es el punto de partida para comprender la relación Estado y PP.

Fernando Uricoechea (s.f.), plantea que el concepto de “lo público” sólo se desarrolla en la modernidad, puesto que esta categoría racional no existía en el seno de las sociedades elementales o segmentarias, es decir, que lo público no es un factor constitutivo de lo social *per se*, sino una construcción social desarrollada en condiciones específicas y en referentes culturales particulares. Para Uricoechea, son tres los elementos cruciales en el desarrollo de lo público como una categoría social: el cristianismo<sup>7</sup>, la ciudad<sup>8</sup> y el mercado<sup>9</sup>. Uricoechea afirma que el fundamento de lo público se establece a partir de elementos racionales-comunicativos.

7 En lo que respecta al cristianismo y a la formación de las primeras aldeas, afirma: “El carácter universalizante de dicho mensaje fue, a su turno, sociológicamente decisivo para el desarrollo histórico de lo público en la medida en que hizo posible la formación de experiencias societales fundadas en la dinámica teleológica de la interacción social, por oposición a las anteriores experiencias comunitarias fundadas en la comunidad de origen. El paradigma histórico de ese nuevo modo de experiencias vino a ofrecerlo la ciudad en occidente”. De esta manera, se puede observar la estrecha relación que existe entre el proceso de formación de ciudades, la expansión del Imperio Romano y el cristianismo. Recordemos que fue Constantino quien integró a la Iglesia y al Estado en un solo concepto; así, luego que el Imperio Romano se disolvió y disperso en mil pedazos, el cristianismo se difundió y se estableció como la principal religión, y por tanto, la principal Iglesia en occidente.

8 La *polis*, en Grecia, representa la existencia del ágora, la posibilidad de una experiencia comunitaria basada en la exposición de argumentos, lo cual conlleva la formación de una ética ciudadana, que favorezca la convivencia en los espacios públicos: “Con el surgimiento de la ciudad (..) la justicia deja de ser una justicia personalizada, encarnada en el Rey- Dios, y pasa a ser una justicia virtualmente, digámoslo así, una justicia que tiene la intención de ser universal, el fundamento de lo que llamamos ‘Estado de Derecho’”. Uricoechea añade: “la universalización de lo humano como experiencia social, la eliminación de cualquier rezago de adscripción privilegiada en nombre de la sangre, el sexo, del status o de cualquier otro criterio diferenciador y, con ello, puso a todos los individuos en pie de igualdad.” Y añade: “La civilización de lo religioso (..) significa experimentar y compartir de modo colectivo las experiencias humanas más intensas, las pasiones, no ya en el templo sino en la civitas, en la ciudad”. En el mismo sentido, Löwy anota: “El mundo societal, por el contrario,- haciendo referencia a la sociedad feudal- la gran ciudad, el estado nacional, etc., es movido por el cálculo, la especulación, la utilidad. La ganancia es el objetivo único del trabajo, que es degradado a la condición de simple medio en el comercio y la industria modernos (...)”. Lo anterior se complementa con lo expresado por Ferdinand Tönnies en “Comunidad y sociedad”, en la cual comenta que “El universo comunitario (familia, pueblo, ciudad tradicional) está reglamentado por hábitos, costumbres y ritos (...)”

9 El *mercado* como factor que articula comunidades y regiones apartadas, a partir de establecer criterios y mecanismos que unifican las transacciones comerciales como las letras de cambio y el papel moneda, lo cual busca nacionalizar la economía urbana; ejemplo de ello son las ferias de champaña de los siglos XIII. A su vez estas prácticas comerciales dan origen al tráfico de noticias, la prensa.

Por su parte, al indagar acerca de la génesis de lo público, Rubén Jaramillo Vélez (s.f.) se pregunta: ¿A partir de qué momento existe algo así como una esfera de lo público? Ante lo cual responde que es necesario remitirse al surgimiento de una clase sacerdotal que se erige por encima de las demás al ostentar el monopolio de la palabra y de la escritura, “como antecedente de la esfera de lo público en la modernidad debemos considerar entonces la recuperación de la palabra por parte de los reformadores” (p.68), es decir, la reivindicación del derecho del pueblo a leer en la lengua común los textos sagrados y participar en su interpretación.

Jaramillo Vélez comparte la idea con Uricoechea de que la *polis* y el mercado resultan ser dos elementos cruciales en la formación de la esfera de lo público. Sin embargo, se concentra en describir las etapas en el desarrollo del espíritu de lo público, así pues, se remite al salón rococó francés del siglo XVIII, donde la mujer hacía uso público de la palabra en las sociedades de ideas de la época; a los cafés londinenses como el de la *Royal Society* (1662); a los círculos de lectores en la Europa central en donde se prestaban libros a domicilio; también incluye los desarrollos de científicos como Bacon, Descartes, Newton y al clero culto de calvinistas y puritanos ingleses. Adicionalmente, resalta el elemento racional-comunicativo, como factor de cohesión y organización de la sociedad secular, factor que permite la construcción de consensos de aceptación y validez para los diversos actores que se encuentran en los espacios público-políticos del mundo de la vida moderno.

Ambos filósofos concuerdan en dos ideas centrales en la configuración de la esfera pública diferenciada de la esfera privada de los ciudadanos. La primera idea gira alrededor de identificar el desarrollo de ciertas condiciones sociales que transforman el referente societal –la ciudad y el mercado-, y la segunda la construcción de lo público a través de procesos de racionalidad comunicativa, lo cual significa que varían en relación con el grupo de actores sociales que tenga el control del Estado y con el régimen político que se derive de esa situación.

Desde su misma concepción, las sociedades industriales-modernas son sociedades reguladas; esta regulación es ejercida por el Estado (Jobert 1997), específicamente por el régimen político que lo administra, a través de decisiones que afectan a la sociedad en general o a ciertos sectores en su interior. De allí entonces que Medellín (2004), López (2007a) y González (2007) consideren que existe una estrecha relación entre el tipo del Estado y las PP que se asumen. En este sentido, Pedro Medellín plantea que estudiar PP significa comprender la dinámica que rige la relación entre la esfera política y la acción pública, de allí que formule la hipótesis que el carácter específico de un régimen político determina, de forma decisiva, la estructuración de las PP.

En términos históricos, el profesor francés Pierre Muller (1998a) plantea que en la década de los cincuenta nace una nueva forma de comprender y representar la acción pública, opuesta a la visión tradicional de un Estado paternalista, autocrático y empírico; al respecto, enuncia tres aspectos que justifican esta afirmación: los procesos

burocráticos de máxima racionalidad que diferencian a los Estados modernos de los arcaicos, los estudios organizacionales que introducen la dimensión estratégica como un factor relevante para garantizar la permanencia de la organización-Estado, y la institucionalización e injerencia del *management* público en la lógica de los gobernantes expresado en una serie de herramientas de planeación que buscan mejorar los métodos para tomar decisiones lo más racionalmente posible. Estos tres aspectos derivan en complejos procesos de planeación por parte de la administración del Estado: uno de estos son las políticas públicas.

Muller (1998a) afirma que la noción de PP tiene un origen anglosajón, puesto que es en los Estados Unidos y en Inglaterra donde ha presentado un desarrollo notable desde la mitad del siglo XX, no acontece de igual manera en la Europa continental. La razón se encuentra en la tradición filosófica e intelectual europea<sup>10</sup> que siempre ha considerado el concepto de Estado como un eje fundamental en la comprensión de la esfera pública en la sociedad moderna, de allí que el concepto de PP careciera de sentido y significado para algunos de estos autores, puesto que la única forma de concebir el Estado es en un sentido público, es decir, que hablar de PP es una tautología.

Para este autor, auscultar el origen de las PP implica hacerse dos preguntas fundamentales:

La primera es la de *origen intelectual del análisis de políticas públicas* como método para estudiar y entender la acción del Estado (...). La segunda pregunta es la del *origen de las mismas políticas públicas*. Consiste en preguntarse cuáles son las transformaciones en la sociedad que han podido producir esta explosión de las regulaciones estatales de la cual busca rendir cuentas el análisis de las **políticas públicas** (p.100).

En esta perspectiva, Muller (1998a) considera que para reconstruir la génesis de las PP es necesario realizar un ejercicio histórico que permita identificar y comprender las transformaciones sociales que llevan a las sociedades industriales y a los Estados modernos a inventar esta herramienta para la administración pública. Esta nueva representación de la acción pública a través de la figura jurídica de las PP evidencia los cambios y transformaciones sociales acaecidas en la Postguerra. Según Muller, son tres las corrientes de pensamiento que configuran los grandes referentes de la acción pública en el siglo XX y XXI: la teoría de la Burocracia, la teoría de las Organizaciones y el *Management Público*<sup>11</sup>.

10 Nutrida por Hobbes, Locke, Hegel, Marx, o Weber, por sólo nombrar algunos.

11 Estas nuevas representaciones significan el paso de una sociedad rural a una sociedad de organizaciones, es decir, a una sociedad "fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines" (Weber, 1971, p.26); además, significa que se involucran en su análisis el concepto de estrategia, lo cual conlleva procesos de planeación a corto, mediano y largo plazo.

De este proceso resulta un Estado moderno que recurre a la lógica y al lenguaje “managerial” para abordar los procesos públicos y la administración del Estado. Es por esto que Muller (1998a, p.103) afirma que “el *management* público es el lenguaje del Estado en una sociedad compleja.” En este escenario, se puede afirmar que la adopción de la lógica managerial, expresada en los procesos de planeación estratégica de la organización-Estado, permite entender cómo estas tres corrientes crean las condiciones para la aparición de las políticas públicas como una herramienta fundamental de la administración pública (Lasswell, 1951 citado en González, 2007)

El profesor Carlos Eduardo Maldonado, al referirse al origen histórico de las PP plantea que en el marco del acuerdo de Yalta<sup>12</sup> aparece este concepto. Al respecto, sostiene:

Se trata de la política definida desde el Estado, en el marco de la guerra fría, y a partir del concepto de enemigo. Su propósito era el de mostrar las fortalezas propias y la debilidad del otro. Actualmente es un anacronismo hablar de políticas públicas. (s.f., p.52).

En esta misma línea, tanto André-Noël Roth (2007) como Pedro Medellín (2004) y Mario Hernán López (2007), comparten los argumentos de Muller y Maldonado en cuanto a que existe una estrecha relación entre el Estado de Bienestar y la adopción del enfoque de las PP como una manera de construir la agenda gubernamental y abordar los asuntos públicos. En consecuencia, el origen histórico de las PP como hecho social se ubica en albores de la modernidad, mientras que el análisis de las PP aparece en la segunda mitad del siglo XX, primero en los países denominados desarrollados y luego en los países en vía de desarrollo, y son implementadas a través de organismos multilaterales como el Banco Mundial, a través de sus filiales como la CEPAL en Latinoamérica.

Como categoría conceptual, los primeros instrumentos para medir PP funcionan bajo una lógica que enfatiza los aspectos económicos con carácter instrumental y privilegia el análisis cuantitativo al cualitativo. En ese sentido, autores como Bernardo Kliksberg (1997 y 2006) o Arturo Escobar<sup>13</sup> elaboran fuertes críticas a este tipo de PP; la razón es que no mejoran las condiciones de vida de los habitantes más pobres de América Latina y de África e incrementan la brecha entre ricos y pobres, amén de desmembrar el capital social y natural, incrementar el número de desempleados y dificultar el acceso a salud y educación.

---

12 Este acuerdo fue firmado por las tres potencias que ganan la Segunda Guerra Mundial en Yalta entre el 4 y el 11 de febrero de 1945.

13 En su libro “La invención del tercer mundo”, este autor expone una serie de críticas a la forma de medir el desarrollo.

## Políticas públicas: algunas aproximaciones teóricas

En el ámbito académico y político existe una gran variedad de definiciones sobre el concepto de política pública. Raúl Velásquez (2009), construye un estado del arte acerca de este concepto revisando 29 definiciones de este término<sup>14</sup> a partir de los autores más referenciados. Esta revisión de literatura logró identificar 4 grupos de aproximaciones teóricas para definir las PP, la categorización la establece al diferenciar los trabajos de acuerdo a la revisión de autores precedentes y la definición propia de cada autor. Así, muestra trabajos en los cuales ni se propone ni se cita ninguna definición, otros en los cuales se cita definiciones sin proponer ninguna propia, y otros más en los cuales se citan a otros autores y luego se propone una definición propia, entre este último grupo se encuentran las investigaciones de André-Noël Roth, Alejo Vargas y Carlos Salazar.

Velásquez (2009) encuentra tres tipos de fallas en las definiciones abordadas: las fallas tipo I hacen relación a definiciones muy específicas que dejan por fuera elementos relevantes para estudiar las PP; las fallas tipo II comprenden todas aquellas definiciones incompletas que no involucran todos los elementos que forman las PP; y las fallas tipo III cuya definición es muy general e incompleta y lleva a considerar como PP decisiones o actividades que no lo son.

En este orden de ideas, se asume la definición de PP que propone éste autor, pues se considera que es la más completa de las revisadas:

Es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p.156)

Como se puede observar, esta definición es de corte descriptivo y explicativo, más no normativo, puesto que no plantea un deber ser de la política pública, sino que reconoce lo que en cualquier sistema político, independiente de su tinte ideológico, es necesario para ser considerada como PP. Estudiarla significa indagar por los procesos de construcción de los acuerdos e instrumentos que las autoridades públicas

14 Entre estas se encuentran los siguientes autores: James Anderson, Dubning, André-Noël Roth, Pierre Muller, Thomas Dye, Davis Easton, Carl Friedrich, Hugh Hecllo, Aaron Wildavsky, Hogwood, Omar Guerrero, William Jenkins, Kraft y Scott, Mény y Thoenig, Jean Nioche, José Antonio Ocampo, Carlos Salazar y Alejo Vargas, entre otros. Complementan la revisión de Velásquez las siguientes definiciones: Mario López (2007), Manuel Restrepo (2006a y 2006b), Miguel González (2007), Bruno Jobert (1997), Subirats (2001), Eduardo Arnoletto (2008), Esther Parra (2003), Valencia y Álvarez (2008), amén de los citados por Flores y Barrera (Carlos Hoyos, Manuel Canto y el CIDER.) Dicho en otras palabras, se revisan alrededor de 40 definiciones sobre el concepto de PP encontrando que la más completa es la que presenta Velásquez, de esta manera, se asume como la definición que guía el nodo.

consideran como prioridad en un momento y lugar específico. Indagar por estos procesos conlleva estudiar a los actores sociales que ejercen mayor influencia en un territorio en determinado momento, sus intereses, sus discursos y el nivel de poder que ejercen en la sociedad civil; también significa estudiar los problemas políticos que se consideran prioritarios en este territorio y la relación entre los escenarios regionales, nacionales e internacionales.

En su función estratégica, las PP definen parámetros y modalidades de interacción entre lo público y lo privado, definen la agenda y los problemas que la integran y precisan los principios que rigen su implementación. En cuanto a su función institucional, expresan la forma o tipología del Estado y reflejan los conflictos sociales. De igual forma, Restrepo (2006a) plantea que la estructura teórica de las PP está compuesta de dos partes: el significado y el contenido: la primera hace referencia a los elementos ideológicos y al sentido que orienta la acción social, y la segunda, a las acciones o inacciones del gobierno.

### **La existencia de políticas públicas**

Roth (2007), Salazar (s.f.) y Muller (1998a) consideran que no toda acción del Estado se puede denominar como PP, sino que se requiere una serie de condiciones para afirmar que existe una PP. Por ejemplo, Roth (2007) identifica cuatro elementos que permiten reconocer la existencia de una PP: la implicación del gobierno a través de alguna autoridad pública, la percepción de una situación problema por algún grupo de la sociedad, la definición de unos objetivos que buscan resolver o anticipar la situación problema y la realización de un proceso. En palabras de este autor, sólo es posible decir que una

política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático (p.27).

Por su parte, Muller (1998b) afirma que la esencia de una PP se soporta en cuatro aspectos: comprende decisiones que requieren la asignación de recursos, se inscribe en un marco general de acción que ayuda a distinguir medidas aisladas de una PP, cuenta con un público que se ven afectados por la misma, y una PP define metas y objetivos en función de valores sociales. Luego de identificar estos cuatro factores, el autor llama la atención acerca de tres problemas que dificultan la identificación de la PP: cuando la política no es explícita sino latente, cuando consiste en no hacer y cuando hay que relacionar el impacto de la PP y el presupuesto asignado.

Por su parte, Restrepo (2006b) sostiene que las PP funcionan con una doble lógica teórica: por un lado, a partir de una racionalidad comunicativa e instrumental, y del otro, por razones técnicas; ambas lógicas persiguen el propósito de modificar las



apreciaciones de los ciudadanos acerca de los resultados esperados en la intervención del Estado en la sociedad. En consecuencia, no se puede afirmar como pública una “política gubernamental que no cuente con el respaldo legítimamente establecido de la mayoría de la ciudadanía, u obedezca sólo a los trozos de la técnica y la supremacía de la razón convertida en última instancia sin agotar el debate” (p.38).

Para finalizar este apartado, vale la pena retomar la preocupación de López (2007a) en el sentido de precisar la diferencia entre las políticas convencionales que están en el marco del Estado de Bienestar y aquellas que se construyen como formas de articulación social sobre ciertos sectores de la sociedad, denominadas políticas sectoriales.

En tal sentido, Salazar (s.f.,c) aporta claridad al exponer que existen dos formas de políticas del gobierno: las proposiciones generales y las proposiciones específicas: “Las proposiciones *generales* contenidas en los objetivos, estrategias y metas, que son dadas a conocer a la opinión pública y al resto de las autoridades nacionales y que deben contar en principio con su apoyo” (p.84), mientras que las proposiciones específicas hacen relación a

instrumentos que requiere aprobación legislativa o bien del ejecutivo, en ejercicio de su autoridad discrecional tanto para alcanzar el logro de los mencionados objetivos, como para completar el cumplimiento de sus estrategias y la consecución de las metas (p.84)

A partir de la definición expuesta y de la precisión en relación con la existencia de PP, emergen siete elementos que conforman una PP; de acuerdo con Velásquez (s.f.a.), estos son: 1) Un Conjunto de decisiones, acuerdo y acciones, 2) realizado por un grupo de autoridades públicas, 3) con o sin la participación de los particulares, 4) encaminadas a solucionar o evitar un problema definido como relevante, 5) o a seleccionar, diseñar e implementar los instrumentos que permitan cumplir sus objetivos, 6) hacen parte de un ambiente determinado al que busca modificar o mantener, y 7) pueden producir o no los resultados esperados.

En cuanto a sus componentes esenciales, Salazar (s.f.b.) sostiene que toda PP involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social. Así pues, se observa que existe una estrecha concordancia entre la definición propuesta y los elementos que componen las PP, a su vez, entre estos aspectos y el reconocimiento de la existencia de las mismas.

Desde la perspectiva de Pedro Medellín (2004), el proceso de estructuración de las PP está determinado por 5 factores:

- a. Por la manera en que se disponen recursos institucionales y prácticas culturales.
- b. Por la lucha entre diferentes fuerzas de poder.
- c. Por la distribución del poder estatal.

- d. Por los mecanismos comunicacionales que rigen la relación entre gobernante y gobernados.
- e. Por el grado de cooperación intergubernamental.

Añade a lo anterior, que la estructuración de las PP posee un carácter dinámico puesto que los problemas sociales en los cuales se enfocan las PP varían y se transforman; no obstante, existen tres constantes en su estructuración: agentes, agencias y discursos. Según esto, identifica 7 momentos en la producción de las PP:

- El momento de la puesta en movimiento de las tensiones y conflictos
- El momento del reconocimiento de las tensiones y conflictos
- El momento de búsqueda de equilibrios (transitorios) de las tensiones y conflictos
- La institucionalización de los equilibrios
- La puesta en marcha del aparato estatal
- El momento del desplazamiento de las tensiones y conflictos de los terrenos políticos a los terrenos administrativos
- Momento del equilibrio funcional de las tensiones y conflictos

De otro lado, González (2007) identifica 13 momentos en la construcción de PP; estos inician por una manifestación persistente de algún problema social y la aceptación de esta situación por parte de alguna autoridad pública, luego se precisan los objetivos y metas y se crea un marco jurídico idóneo, después se designan responsabilidades en la implementación y finalmente se realiza un seguimiento y se monitorean los resultados. Adicionalmente, Salazar (s.f.) reconoce tres momentos determinantes para comprender el proceso de una PP: la identificación de las necesidades, gustos y deseos de una comunidad en un período dado; el establecimiento de escenarios y estadios necesarios para alcanzar la satisfacción; y el compromiso de los miembros de la comunidad.

Para Roth (2007), el desarrollo de una PP requiere de 5 fases: la identificación del problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación. Esto quiere decir que las PP son sucesiones de secuencias alrededor de problemas sociales.

Muller (1998b), al igual que Roth (2007), asume un enfoque secuencial de las PP, el cual consta también de 5 etapas: la identificación del problema, el desarrollo del programa, la puesta en marcha del programa, la evaluación del programa y la terminación del programa.

No obstante asumir este enfoque, Muller (1998b) formula una serie de críticas, la primera hace relación al orden lineal que se presenta, al respecto afirma que “El orden de las etapas puede ser inverso o perturbado” (p.67), así también, sostiene que en algunos casos es muy difícil identificar las etapas debido a que no es siempre es fácil delimitar cada una.

La representación secuencial de las políticas públicas no debe utilizarse entonces de manera mecánica, más bien hay que representarlas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos al cual hay que tratar de reencontrarle el sentido. Además, frecuentemente será una ventaja concebir una política pública, no como una serie de secuencias sucesivas sino como un conjunto de secuencias paralelas, que interactúan unas con otras y se modifican continuamente (Muller, 1998b, pp.67-68).

Por su parte, Subirats (2001) considera que las ideas son cruciales en la construcción de las PP; este autor acuña el término comunidades epistémicas para referirse “un grupo de personas o entidades que comparten una cierta percepción sobre los problemas públicos y tratan de impulsar un conjunto de análisis y propuestas para impulsar una política o un cambio normativo” (p.4). De la misma forma, la capacidad de presión que tienen ciertos grupos en la sociedad también juega un papel importante en la construcción de la misma.

Restrepo (2006b) sostiene que las PP están insertas en los ámbitos de poder de la sociedad; de allí que su construcción se realice a través de pactos sociales en donde los actores sociales debaten sus intereses y su ejecución, la materialización corresponde al gobierno.

En conclusión, se encuentra que los autores consultados coinciden en que la existencia de una PP requiere que esta exprese las prioridades de la sociedad, que sea impulsada o apoyada por las autoridades públicas y que disponga de recursos para su implementación. En cuanto a las etapas, fases o momentos por los cuales atraviesan las PP para ser formuladas, se encuentra que debe empezar por una manifestación de un problema socialmente relevante, luego ese problema debe ser reconocido por una autoridad pública, la cual toma decisiones para solucionar la problemática, las implementa y las evalúa.

## Tipología de políticas públicas

Lowi (1964 y 1972, en Roth, 2007) clasifica las PP en cuatro tipos, los cuales emergen al cruzar dos variables indicativas del grado de coerción de la PP, de allí entonces que pueda existir coerción directa e indirecta o cercana sobre el comportamiento de los afectados y sobre el entorno. En ese orden de ideas, plantea que las PP pueden ser: distributiva (opera sobre comportamiento y es indirecta), constitutiva o de infraestructura (indirecta y opera sobre el entorno), reglamentaria (opera sobre el individuo y es directa) y redistributiva (directa y sobre el entorno). Roth (2007) referencia los trabajos de Salisbury<sup>15</sup> (1968), Meny y Thoenig<sup>16</sup>, y los aportes Neomarxistas<sup>17</sup> de O'Connor (1973), Estructuralistas<sup>18</sup> de Alejo Vargas (1999), y la

15 Se centra en la integración o fragmentación del sistema de decisiones y en la estructura de la demanda.

16 Estos autores estudian los métodos de conducción política del Estado y en los instrumentos de gestión administrativa.

17 Se enfocan en los procesos de acumulación y de legitimación social.

18 Privilegian el estudio de las transnacionales y de la estructura hegemónicas y de dominación.

propuesta reciente de Zimmermann y Taddei (1996), como otras tipologías para clasificar las PP.

Velásquez (2009) expone una clasificación más extensa y completa. Enuncia que esta clasificación no significa que las PP sean mutuamente excluyente; por el contrario, una PP puede encajar en varias categorías. El listado cuenta con 13 tipos generales de PP, estas a su vez cuentan con una sub-clasificación interna. La clasificación se realiza según el interés que se busque materializar, su resultado, la naturaleza de los problemas que se intervienen, su grado de configuración, su grado de permanencia, su acuerdo societal, el propósito que buscan, la naturaleza de su contenido, su impacto en la sociedad, la jurisdicción político-administrativa que la produce, las clientelas a las que se dirige, el área sustantiva que atenderá y las políticas sociales (Anexo 2).

### Las políticas públicas como categoría de estudio

El análisis de las políticas públicas emerge luego de la segunda mitad del siglo XX en el marco de las Teorías del Desarrollo, bajo la lógica del *management* público y como expresión de la modernidad y modernización de la vida pública. En Colombia, la Constitución Política de 1991 abre las puertas a la construcción y análisis de las políticas públicas.

### Antecedentes

Los primeros estudios sobre las políticas públicas las desarrolla en los Estados Unidos<sup>19</sup> el docente de la Universidad de Chicago y después de Yale, Harold Laswell, quien junto con Daniel Lerner crean, en 1951, las denominadas *Policy Sciences* o Ciencias de la Política<sup>20</sup>, con la obra “La orientación hacia las políticas<sup>21</sup>. Laswell (citado en Valencia y Álvarez, 2008) desarrolla un trabajo interdisciplinario en aras de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de herramientas económicas y administrativas; “este autor considera que la

19 La razón que explica que sea en Estados Unidos y no en Europa donde se desarrollarán las primeras investigaciones sobre PP, según estos autores radica en la estabilidad institucional de este país, en el cambio de mentalidad acerca de la administración pública (preponderancia de una racionalidad técnico - instrumental) y en la puesta en marcha de una serie de programas sociales, en la postguerra, que solicitaban la anexión de expertos encomendados de la formulación y el control de estos nuevos programas.

20 Para Lasswell (citado en Valencia y Álvarez, 2008) existe diferencia entre ciencia política y ciencias políticas “la ciencia política se encargaría de estudiar el *es* (lo positivo) y las ciencias de las políticas el *cómo* y el *para qué* (una combinación entre lo positivo y lo normativo o prescriptivo)” (p.95).

21 “En el texto de 1951, Lasswell expone su enfoque de manera sintética: La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca *al* proceso de la política, y por la otra, *hacia* las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología” (Valencia y Álvarez, 2008, p.99)

aportación desde la ciencia de conocimiento aplicable mejoraría el desempeño administrativo y acción gubernamental del Estado, generando un 'buen gobierno' o un 'gobierno ilustrado'. (p.98) Desde la perspectiva de Valencia y Álvarez (2008), indagar por el origen intelectual del análisis de las PP significa estudiar la obra de Lasswell, puesto que es el pionero en los estudios sobre la acción gubernamental en los Estados Unidos. En 1971, Lasswell publica el libro “La concepción emergente de las ciencias de política”, en el cual propone la creación de investigaciones multi e interdisciplinarias con el fin de entender y explicar los procesos de creación e implementación de las PP, para generar conocimiento utilizable que mejore su contenido concreto. En ese sentido, Lasswell reconoce que una necesidad de la época, era “utilizar los conocimientos científicos y tecnológicos para atender los problemas de la sociedad y el gobierno y para impulsar todo conocimiento utilizable hacia la toma de decisiones” (p.99). En resumen, la principal preocupación de Lasswell se concentra en “construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas” (p.99).

En América Latina, los primeros estudios sobre PP se realizan luego del inicio de los procesos de modernidad social e industrial y de las transformaciones del Estado acaecidas a finales de la década del 50 y en los años sesenta. Valencia y Álvarez referencian los estudios de Roth (2002 y 2006), Muller (1998 y 2006) y Zimerman (2001), en los cuales se hace un recorrido, desde la década del sesenta, a través de la evolución del estudio de las políticas públicas en esta región.

En el caso de Colombia, López (2007a) afirma que los primeros estudios inician a principios de los noventa, fruto de los procesos de apertura económica y política que impone el modelo neoliberal; de ahí que las investigaciones pioneras se ubiquen después de los procesos de la Constitución de 1991, y se dirijan a “aspectos disímiles como la definición de la agenda gubernamental, los modos de decisión, la acción de las instituciones, el papel de las élites, los análisis de gobernanza, la cuantificación de resultados, la aplicación de indicadores de gestión, entre otros” (López, 2007b, p.1). Valencia y Álvarez (2008) enuncian algunos esfuerzos que se han realizado en este campo en Colombia, entre otros, se encuentran los trabajos de Salazar (1995a y 1995b)<sup>22</sup>, Wiesner (1997)<sup>23</sup>, Medellín (1998 y 2006)<sup>24</sup>, Vargas (1999)<sup>25</sup>, Roth (2003 y

22 Los trabajos referenciados son: Salazar Vargas, Carlos. (1995a). Las políticas públicas. *Serie Colección Profesores*, 19, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, s.p.; y Salazar Vargas, Carlos. (1995b). Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. *Ciencia Política*, 33, 59-80.

23 El trabajo referenciado es: Wiesner Durán, Eduardo. (1998). *Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo y DNP.

24 Los trabajos referenciados son: Medellín, Pedro. (1998). *El retorno a la política: la gubernamentalización del gobierno*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes, Alcaldía de Bogotá, PNUD y Tercer Mundo.; y Medellín, Pedro. (2004). *La política de las políticas públicas: propuestas teóricas y metodológicas para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales N° 93, CEPAL. Santiago de Chile.

25 El trabajo referenciado es: Vargas, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá: Almudena.

2006)<sup>26</sup> y Huerta et al. (2004)<sup>27</sup>.

## Perspectivas teóricas para el análisis de políticas públicas

La propuesta de Lasswell deriva en dos corrientes teóricas (entre los años de 1950 a 1970) que interpretan la propuesta del autor seminal de diferente forma. De un lado, están las posturas normativas disciplinarias y/o multidisciplinares centradas en la comprensión holística del fenómeno, y del otro, las posturas positivistas. David Garson (citado en Valencia y Álvarez, 2008) denomina a estas dos corrientes como la “sinóptica pura”, ligada a la teoría empírico analítica (positivista), y la “antisinóptica”, ligada a la corriente neopluralista (normativa). La primera enfatiza en el proceso y pretende tener una visión global del todo, mientras que la segunda busca mejorar los procesos de decisión y se concentra en la condición humana de racionalidad limitada para estudiar sistemas totales de acción.

La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como meta-teoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión e interesada exclusivamente en el estudio objetivo de la forma como se toman las decisiones políticas. La corriente antisinóptica se caracterizó por su identificación con el pluralismo como meta-teoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. (Garson, 1996, en Valencia y Álvarez, 2008, p.103).

Así también, este autor desarrolla un trabajo teórico sobre la evaluación de las PP; dentro de sus hallazgos destaca dos corrientes teóricas para analizar PP: la técnico-racional estatista y la contextualista-pluralista. La primera, “aferrada a la idea de colaboración entre gobierno y academia y a la pretensión cientificista de los análisis” [y la segunda] “opuesta a tratar los problemas con el enfoque simplificador de la teoría de sistemas y con métodos cuantitativos” (citado en González, 2007, p.248).

Cada corriente evidencia una visión de mundo divergente; así, la corriente económico-cuantitativa (sinóptica pura) recurre a una racionalidad exhaustiva-lineal, se ocupa preferentemente del proceso de elaboración desde la visión de las autoridades públicas, parte de la premisa de que las estructuras políticas son variables independientes, tiene como objetivo principal conocer cómo son y cómo deben ser las políticas, adopta un enfoque técnico, cuantitativo y normativo, y prefiere la planeación centralizada y la toma de decisión en círculos gubernamentales.

26 Los trabajos referenciados son: Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas públicas. Formulación implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.; y Roth Deubel, André-Noel. (2006). *Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Aurora.

27 El trabajo referenciado es: Huerta, María Antonieta, et al. (2004). *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad, los casos de Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana, Editorial Universidad Alberto Hurtado de Chile, Editorial Universidad Ragael Landivar y AICD-OEA.

Por otra parte, la corriente sociológico-contextualista (antisinóptica) se centra en el estudio del proceso e implementación desde la perspectiva de la sociedad civil, es decir, en la legitimidad social; su interés principal se ubica en el diálogo con diversas disciplinas que amplían el espectro de análisis de las PP, a las cuales considera variables dependientes, y adopta un enfoque contextualista, pluralista y racionalista limitado; además, se inclina por la planeación participativa y el diálogo con la sociedad civil.

Desde la óptica de Carlos Salazar Vargas (s.f.), dos grandes corrientes se imponen en el análisis de las PP: de un lado, la visión de quienes asesoran a los decisores: “Para ellos –por lo general– la política pública es básicamente un conjunto de decisiones y, por consiguiente, la etapa o momento fundamental es la *formulación*” (p.49); por tanto, su principal preocupación radica en la adecuada formulación de la política y enfatiza en la decisión y la previsión.

De otro lado, están los analistas independientes, a los cuales “Les importa lo que efectivamente el Estado hace y por consiguiente aseguran que el momento más importante de la política es la *ejecución*. Así, ponen en la etapa de implementación todo su énfasis y empeño” (p.50). En consecuencia, su interés se concentra en la ejecución e implementación de la política.

### **De la evaluación al análisis de políticas públicas**

Los primeros instrumentos para la medición de las PP aparecen en el marco del “movimiento de 'racionalización de la elecciones presupuestales' (el famoso PPBS en inglés o RCB en francés (...))” (Roth, 2007, p.138). Este instrumento se enfocó en aspectos cuantitativos e instrumentales propios del *management* público y de los economistas expertos que acompañaron estos procesos. En 1991, el Consejo Científico de la Evaluación en Francia definió la evaluación de PP como la “actividad de recolección, análisis e interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación, así como en la preparación de medidas nuevas” (p.139). La evaluación de PP asocia tres dimensiones: la cognitiva (porque aporta conocimiento), la instrumental (porque hace parte de un conjunto de acciones) y la normativa (porque se trata de una interpretación a partir de valores).

En los trabajos de Jean- Pierre Nioche (1997a y 1997b) se vislumbra el llamado a pasar de la evaluación al análisis de la PP; así pues, este autor considera que la evaluación de las PP “consiste en apreciar empíricamente la aplicación de una política específica según su procedimiento formal y explícito de recolección y tratamiento de la información” (1997a, p.121), mientras que el análisis de las PP “consiste en reubicarla en el contexto más global (...) de los procesos de decisión” (p.127); de allí que propenda por el paso de la evaluación al análisis de PP, es decir, pretende ampliar la forma de medir los efectos de las PP.

Por esta razón, Nioche (1997b) centra su investigación en la secuencia de pasos que configuran una PP e identifica dos dimensiones de análisis de PP: el sistema político

global y el sistema de poder específico. Tanto Arnoletto (2008) como Barrera (1997) comparten la perspectiva de Nioche acerca del objetivo de evaluación de las PP y del necesario paso al análisis de las mismas con énfasis en el proceso.

Para André-Noël Roth (2007), retomando a Lagroye (1991), el análisis de las PP

Tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz posiciones, intereses y objetivos de esos actores (p.15).

En consecuencia, Roth (2007) considera que el análisis de PP tiene que ver con examinar los objetivos del gobierno, las acciones definidas y los medios para modificar la sociedad o algún sector de la misma. Así mismo, encuentra que al identificar la orientación de las PP se puede identificar el tipo de Estado y sus transformaciones; por tanto, las PP son estrategias de movilización de los gobiernos alrededor de ciertos asuntos, considerados como socialmente relevantes<sup>28</sup>.

Carlos Salazar Vargas (s.f.), citando a Dunn (s.f.) define el análisis de PP como una “metodología para formular problemas con la finalidad de buscar soluciones” (p.43). El autor diferencia el análisis de la evaluación de PP: la segunda es descriptiva mientras que la primera es más explicativa. Por su parte, López (2007a) sostiene que el análisis de las PP permite afrontar el estudio de la acción pública desde diversos aspectos: “la definición de la agenda gubernamental, los motivos de decisión, la acción de las instituciones, el papel de las élites, los análisis de la gobernanza, la cuantificación de resultados, la aplicación de indicadores de gestión, entre otros” (p.109).

Mientras tanto, para Valencia y Álvarez (2008) al ser el análisis de PP una subdisciplina de la Ciencia Política, esta tiene por objeto analizar políticas y su relación con las acciones del Estado. Estos autores consideran tres elementos en común en la definición sobre el análisis de las PP: Estado, acción e intervención. Velásquez (2009) define el análisis de las PP “como la actividad académica y profesional que aborda de manera sistemática el estudio de la acción de las autoridades públicas” (p.17).

Por su parte, Parra (2003), Velásquez (2008) y Roth (2007), en armonía con Dye (1976), consideran que el análisis de las PP pretende ser más explicativo que descriptivo o prescriptivo “ya que implica una rigurosa indagación de las causas y las consecuencias de aquellas; (...) sobre los aspectos causales y de resultados de las acciones del Estado”

28 Salazar Vargas plantea que el proceso de PP es un proceso integral, dentro de ese proceso la definición de un problema como socialmente relevante comprende 6 etapas: búsqueda de la cuestión, filtración de la cuestión, definición de la cuestión, pronóstico, establecimiento de objetivos y prioridades, y análisis de opciones. Esto implica la aplicación de tres criterios: eficiencia, democracia y gobernabilidad.



(p.106); estas conjeturas causales acerca de la acción del gobierno se deben demostrar a través de los instrumentos jurídicos y de investigaciones empíricas.

Según el interés del evaluador, el análisis puede ser para informar a los actores que toman las decisiones con el ánimo de retroalimentarlos (endoformativa) o con el fin de informar a la sociedad en general (recapitulativa). Así también la evaluación puede ser de modalidad interna, externa o mixta. Roth (2007), propone un modelo pluralista o mixto en el cual se combinen diversos métodos y modalidades.

### Aspectos generales para el análisis de políticas públicas

Luego de revisar las diversas definiciones de PP, es adecuado detenerse en algunas generalidades:

- Los *supuestos básicos* para el análisis de las PP son cuatro, a saber: La primera premisa hace referencia a que el sistema administrativo no es absolutamente dependiente del sistema político, “lo que existe es una estructura poliárquica con muchos polos de poder que depende de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad” (Muller, 1998b, p.46); la segunda premisa lleva a estudiar los procesos complejos que se forman entre los tres sistemas de manera interrelacionada; la tercera hace relación a realizar un análisis no sólo en términos de eficiencia económica; la última habla de la legitimidad de la administración pública, lo cual se expresa de dos formas: legitimidad de onda larga y de onda corta.
- Desde el enfoque de Salazar, las características del análisis de PP son las siguientes: la PP se asume como una unidad de análisis en su proceso global, tiene una ambición explicativa, realiza un análisis diacrónico de corte transversal y considera al Estado como una organización social compleja, con conflictos en su interior.
- En cuanto al momento para realizar el análisis, este autor muestra tres opciones: antes de la formulación e implementación de las PP (*ex ante*), en la puesta en marcha (concomitante) y posterior a esta (*ex post*).
- Las *herramientas básicas* para el análisis de las PP, según Salazar, se resumen en ocho aspectos<sup>29</sup> y en ocho preguntas<sup>30</sup>, para lo cual recurren a un abordaje interdisciplinario y complejo que renuncia a diagnósticos unipersonales, que enfatiza en el estudio de los procesos que llevan a considerar cierto asunto público como un problema socialmente relevante para una comunidad, además de develar

29 Estas son: La parcialidad del diagnóstico unipersonal, el asunto o cuestión, el surgimiento de ese asunto o cuestión, la toma de posición por parte del gobierno, flujo y contraflujo de toda PP, la toma de posición por parte de los actores sociales, agenda gubernamental, proceso gubernamental.

30 “1. ¿Cuál es realmente el asunto o cuestión (el “*issue*”)? 2. ¿Representa un enfoque nuevo o creativo? 3. ¿Cómo afecta el problema al ente gubernamental (o estatal)? 4. ¿En qué medida es posible operacionalizarlo? 5. ¿Es el asunto nuevo o desconocido en el ámbito geográfico escogido? 6. ¿Qué tan efectivo ha sido (eficiente y eficaz) el desarrollo del asunto? 7. ¿El problema es de índole nacional, supranacional o regional? 8. ¿El asunto tiene incumbencia o relación con otros de otras regiones o departamentos?” (Salazar, p.72)

las acciones o inacciones del gobierno antes estos asuntos y sus respectivo flujo-contraflujos por parte de los actores sociales, y que se hace evidente mediante la agenda gubernamental.

En cuanto a la tipología para el análisis de políticas públicas, Nioche (1997) identifica cuatro tipos de análisis: de medios<sup>31</sup>, de realizaciones<sup>32</sup>, de impacto<sup>33</sup> y de eficiencia<sup>34</sup>. Arnoletto (2008) agrega otro nivel: el de satisfacción, que consiste en indagar acerca de la apreciación de la población alrededor “de considerar que su necesidad ha sido satisfecha o que su problema ha sido resuelto como consecuencia de la aplicación de una política determinada” (p.71).

Por su parte, Salazar identifica 7 categorías para su análisis<sup>35</sup>, en función del paradigma, del campo al que dirija su atención, del método de investigación, del propósito, de la perspectiva temporal, en cuanto a los analistas y en función de los contenidos.

A modo de conclusión general de este apartado, se puede afirmar que las PP son hechos sociales asociados al Estado moderno, lo cual significa que existe una estrecha relación entre el tipo de Estado y el tipo de PP que se implementan. También que la existencia de una PP depende del cumplimiento de algunos requisitos y etapas, amén que surgen en comunidades epistémicas de ámbitos de poder y que se expresan en los instrumentos que brinda el derecho.

Desde la perspectiva del análisis de las PP, se identifica la relevancia de estudiar el contexto socio-económico y político, los actores que intervienen en el proceso de formulación e implementación y su legitimidad social, y las formas jurídicas que materializan las intenciones de las autoridades gubernamentales.

## **El análisis de políticas públicas**

### **El referente global: de lo territorial a lo sectorial**

Para Muller (1998b), el estudio de una PP pasa obligatoriamente por un cuestionamiento sobre la manera como se opera permanentemente la transacción entre el referencial global y un referencial sectorial: “El problema, entonces, es detectar los actores que realizan esta operación de transacción y las luchas de poder en juego que le están ligadas” (p.75). Es por esta razón que analizar PP conlleva el estudio del entorno y las relaciones entre los sistemas políticos, administrativos y sociales.

---

31 Consiste en cotejar que los medios previstos han sido puesto a disposición.

32 Pretende cuantificar los resultados de la actividad gubernamental.

33 Busca medir el impacto socioeconómico de la acción gubernativa

35 Persigue medir la relación entre los efectos de la PP con los resultados obtenidos

36 revisar Anexo 2.



Una característica fundamental para la formación del Estado–Nación europeo es el territorio<sup>36</sup>, debido a que es en él en donde los individuos adquieren identidad; así pues, toda PP cobra sentido en un territorio, en una región. A su vez, la mayor parte de PP se centra en ciertos grupos de la sociedad, lo cual le confiere un carácter selectivo. En consecuencia, se puede afirmar que toda PP implica un espacio específico y refleja las prioridades de las autoridades políticas en un momento de la historia. En este sentido, Muller (2002) plantea que el concepto de políticas públicas “es inseparable del concepto de sectorización- aún si todas las políticas no son sectoriales- en la medida en que es a partir de una representación de la sociedad como conjunto de sectores” (p.75), donde se desarrollan las PP.

Los diversos estadios de los procesos de Revolución Industrial progresivamente transforman la lógica territorial por una lógica sectorial. Esto quiere decir que desaparecen las estructuras tradicionales de inicios de la modernidad y se posicionan nuevos intereses sociales. Desde la óptica de Muller (1998a), una de las principales razones que explican estos cambios es la división social del trabajo, que deriva en tres procesos: estallido de las estructuras familiares tradicionales, la aparición de roles profesionales, y una nueva reagrupación de la sociedad a partir de los roles profesionales. En consecuencia, se observa el paso de una lógica horizontal (territorial) a una vertical (sectorial).

En pocas palabras, se ve surgir en el seno del mundo urbano un conjunto de roles profesionales cuya definición y articulación ya no dependen de la relación con un territorio, sino que tienden a definir sus propias reglas de funcionamiento: el sector agrícola se desprende del mundo rural. Es precisamente en ese momento cuando se pone en marcha una política pública agrícola.

El paso hacia una lógica sectorial se desarrolla de la mano de los procesos de industrialización del mundo occidental; en este escenario, las PP se configuran como medios para integrar y cohesionar los diversos grupos de la sociedad. Las sociedades industrializadas desarrollan un “autorreferencial social”, es decir, que estas mismas sociedades desarrollan en su seno el referencial que da sentido a su acción y que les permite controlar su ámbito social y natural. Esta situación lleva a que cada sociedad defina esos parámetros, y por tanto, incentive o desestime cierto tipo de actividades, lo cual se realiza por medio de las PP. En este escenario emergen las políticas públicas sectoriales y las políticas públicas de desarrollo<sup>37</sup>, es decir, PP para campos limitados de la actividad humana, priorizado por cada comunidad.

En esta perspectiva, los sectores aparecen como totalidades sociales que reconfiguran las estructuras al conferir a los individuos nuevas identidades, ahora a partir de su rol

37 El profesor Hésper Eduardo Pérez, en su artículo “La formación del Estado – Nación europeo”, expone esta idea

profesional, lo cual implica una lógica a-territorial que se desliga de lo local. Muller (1997) afirma al respecto que con las PP sectoriales, “la intervención del Estado va a tener, entonces, por objeto, ajustar en la medida de lo posible, la reproducción del sector respectivo con los objetivos más globales relacionados con la reproducción de la sociedad en su conjunto” (pp.142-143).

El referente normativo es una construcción social que estructura el campo de la política y modifica la realidad mediante leyes, decretos y todo el arsenal jurídico correspondiente. Los mediadores, por su parte, elaboran el referente normativo de las PP, de ahí que tengan una doble función: decodificar y recodificar los intereses del sector al cual representan. El tercer factor clave es la relación entre los niveles globales y sectoriales, el cual para Muller (1997) resulta ser el elemento clave para analizar las PP sectoriales; por tanto, considera que la relación global/sectorial (RGS) es una variable independiente que determina las PP, de allí que una PP cambie cuando cambia la RGS.

En tal sentido, finaliza este autor afirmando que la globalización genera nuevas RGS, lo cual lleva a dos escenarios para el Estado: el primero va del paso de la lógica territorial a la sectorial y la consiguiente crisis de la sectorialidad o la crisis de la regulación de las sociedades modernas, lo cual lleva a que los programas de PP pasen de ser un “instrumento que tiene la ambición de coordinar e integrar una política pública determinada en un nivel macro o metapolítico” (p.46) a PP enfocadas en ciertos grupos dominantes de la sociedad. El segundo escenario emerge con la reproducción de las condiciones de las organizaciones transnacionales en los Estados nacionales; esto lleva a una reducción de la autonomía del Estado y a que este también deba competir, tal como compite cualquier forma de organización privada; es por esta razón que el discurso managerial encaja perfectamente a través del lenguaje de las PP de desarrollo. Estas dos circunstancias configuran el referencial actual en la construcción de PP.

### **Instrumentos de intervención: la agenda gubernamental y los planes de desarrollo**

Para Subirats (2001), al momento de abordar el análisis de las PP a partir de los instrumentos jurídicos, la definición del problema resulta ser una fase fundamental puesto que es aquí donde los diversos actores sociales intentan persuadir a los otros para que apoyen sus puntos de vista e intereses, y como consecuencia, sean impulsados en las agendas públicas. En la misma ruta, Arnoletto (2008) reafirma la importancia de estudiar el proceso de formalización del problema que pretende resolver o mejorar la PP; en ese sentido, identifica dos clases: institucionales y coyunturales, las primeras de largo plazo y las segundas como consecuencia de calamidades naturales o sociales.

Pierre Muller (1998b), siguiendo a Jean-Gustave Padioleau (s.f.), considera que la agenda política expresa los problemas que requieren un debate público e incluso la



intervención de las autoridades públicas. Para Padioleau, son tres las condiciones que mínimamente deberá tener un problema para ser inscrito en la agenda política: que unas élites definan una situación como problemática, que esta situación sea de la esfera de intervención de la autoridad pública y que intervenga la sociedad política, incluso sin hacer nada.

Adicionalmente, Muller (1998b) recuerda tres aspectos fundamentales en la inscripción de asuntos en la agenda. El primero hace referencia a que “El acceso a la agenda política nada tiene de “natural” o de automático; por el contrario, la inscripción es un objeto de controversia social y política” (p.69), entre los diversos ámbitos de poder del territorio. El segundo aspecto enuncia “La transformación de un problema en objeto de intervención política es el producto de un trabajo específico realizado por actores políticos” (p.70) que defienden y persuaden sus intereses sobre el de otros actores sociales. Y finalmente, llama la atención acerca del rol fundamental de los actores de los mediadores puesto que su trabajo “consiste en traducir el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las élites políticas” (p.70).

Por su parte, Roth (2007) considera que la formulación jurídica representa la cristalización de las relaciones de fuerzas entre los diferentes actores; a renglón seguido, aclara que el número de actores es limitado y selectivo, y refleja el reparto de poder en el seno del Estado. De allí que considere a las PP como programas de acción del Estado, con el fin de modificar comportamientos a partir de establecer nuevas reglas de juego. Estos comprenden la definición de metas, estrategias y tácticas, el análisis de los escenarios pasados y futuros, la coordinación de las acciones necesarias para la implementación y los mecanismos de evaluación.

En cuanto a los instrumentos jurídicos con los que cuenta el gobierno, Roth (2007) identifica 6:

- Prescriptivos: Persiguen modificar el comportamiento mediante la obligación.
- Incentivos: Intentan persuadir conducta mediante la recompensa.
- De Coordinación: Integran PP.
- De Organización y procedimiento: Operacionalizan decisiones.
- Materiales: En relación con aquellas que cumple el Estado.
- Delegación a socios: Ejemplo de este tipo son las ONG.

### **Los mediadores: actores sociales intervinientes**

Al considerar que las PP expresan la relación entre la sociedad y el Estado, resulta evidente la importancia de estudiar los grupos de interés, las comunidades epistémicas, que conforman el espacio territorial en el cual tiene vigencia una PP. Por ejemplo, para Jolly (2002), Medellín (2004), Roth (2007) y Subirats (2008), el estudio de los

mediadores es fundamental para entender las agendas gubernamentales, debido a que los grupos de interés influyen en las redes de la acción pública puesto estos actores armonizan la lógica territorial con la sectorial.

Para Muller (1999), las PP solo existen a través de los actores concretos que la ponen en marcha, ellos ocupan un lugar estratégico en el proceso de decisión, dado que son ellos “quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión” (p.44). En esta perspectiva, es importante identificar el referencial de permanencia con el cual se identifican los mediadores, debido a que su papel es “articular el proceso de producción de las imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública” (p.51).

En cuanto a la tipología de los mediadores, Muller (1999) identifica tres categorías: los profesionales, las élites administrativas y los políticos elegidos popularmente. Los mediadores profesionales actúan en tres niveles: “definen reglas de acceso a la profesión, fijan las fronteras del sector y legitiman la posición hegemónica de las élites sectoriales” (p.52), mientras que las élites administrativas se “definen por su capacidad de dominar la coherencia de los sistemas de decisión” (p.52). Finaliza este autor sus argumentos afirmando la función intelectual de los mediadores.

### **Aproximación al análisis de políticas públicas sectoriales: el caso de las actividades comerciales en Pereira**

Para Roth (2007), el análisis de PP se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al qué y al cómo de las acciones de las autoridades públicas; en otras palabras, el análisis de las PP para este autor se aplica a las actividades concretas de los gobernantes expresadas en planes de desarrollo de cada gobierno. Jean-Pierre Nioche (1997) plantea que las investigaciones sobre PP son en esencia empíricas, recurren a los métodos de las ciencias sociales, generalmente recurren a un enfoque diacrónico y se pueden desarrollar en tres dimensiones: *ex ante*, concomitante y *ex post*. Eduardo Arnoletto (2008) considera que el análisis de las PP es un método de investigación en el que la acción es vista “como resultado de una interacción entre múltiples agentes movidos por sus intereses y concepciones de la vida social, con el objeto de ubicar los grupos dominantes y describir los fundamentos y métodos de sus lógicas de acción” (p.67).

En este orden de ideas, realizar un ejercicio investigativo para indagar acerca de la existencia de PP destinadas a incentivar las actividades comerciales en Pereira, requiere una revisión de los documentos que expresan la intención de las autoridades públicas, para luego confrontar estas iniciativas con datos alrededor de la asignación presupuestal correspondiente al interés expresado. Así también, significa indagar acerca de la perspectiva de grupos sociales que representan a actores significativos en el ámbito local.



Así pues, se revisan los planes de desarrollo y los informes de gestión de los alcaldes en Pereira desde 1998 hasta el actual 2011 y de los gobernadores de Risaralda desde el 2004 hasta el 2010, los informes de gestión del Concejo de la ciudad desde 1868 a 2011, las agendas internas de competitividad y productividad, y en diversos documentos publicados por instituciones gremiales u otras entidades públicas. También se entrevistó al Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pereira, al representante de Fenalco en la junta directiva nacional y a un académico experto en temas locales. Amén de lo anterior, se consultaron documentos sobre este tema en la Biblioteca Municipal, la Biblioteca Luis Ángel Arango, la Biblioteca de la Universidad Tecnológica, de la Universidad Libre y de la Universidad Católica de Pereira.

## Hallazgos

Se desagregan en teóricos y de campo. Los hallazgos teóricos encontrados en el proceso de construcción del marco referencial permitieron identificar tres supuestos básicos que derivaron en tres variables fundamentales para entender las políticas públicas, estas son: el referente global/sectorial, los instrumentos jurídicos y los mediadores. También queda clara la relación entre el tipo de Estado y las PP, de allí que en los Estados proteccionistas se privilegien las PP territoriales y en los Estados neoliberales se enfatice en lo sectorial. La pregunta por la existencia de las PP llevó a establecer dos orígenes de las formas de políticas del gobierno: las proposiciones generales y las específicas; las primeras expresan las agendas gubernamentales y las segundas existen vía la aprobación legislativa. Al respecto, la investigación recurre a las segundas en el período de 1868 a 1998 y a las primeras desde 1998 hasta la actualidad.

En cuanto a las PP como categoría de estudio, se encontró que es necesario girar de la evaluación al análisis, lo cual implica un abordaje interdisciplinario complejo, con un interés explicativo más que descriptivo, recapitulativo y con la posibilidad de recurrir a diversos métodos, todo ello dirigido a analizar lo estratégico (planes de desarrollo) y lo operativo (asignación presupuestal consolidada), y desde una perspectiva externa. Los instrumentos jurídicos cumplen la función de materializar las PP, se identifican tres tipos posibles: la distributiva (opera directamente sobre el comportamiento de los afectados); al respecto se pueden enunciar aquellas que incentivan la creación de empresas y fábricas a partir la exoneración de impuestos, las propuestas enunciadas en el Informe de gestión del Concejo dan fe de esto. Las de infraestructura, que operan sobre el entorno al crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de estas actividades; en ese ruta se pueden enunciar aquellas que fomentan las ferias comerciales o la adecuación de una plaza de ferias, y más recientemente, Expoferias. La tercera es la reglamentaria, que opera directamente sobre el individuo; al respecto, se enuncian aquellas que pretenden unificar los impuestos de industria y comercio, y reglamentar los espacios para los vendedores informales. En cuanto a las herramientas legales, es importante decir que en su mayoría son de tipo incentivo, de coordinación y de organización y procedimientos.

En términos de la tipología de las PP sectoriales en relación con las actividades comerciales encontradas, la clasificación es la siguiente: virtuosas, inacabadas, simples, procedimentales, regulatorias y difusas, hasta 1998; y complejas, substantivas, constituyente y concretas, desde 2004 hasta 2010.

Para identificar a los actores sociales que intervienen en la construcción, es necesario reconocer la importancia de la Sociedad de Mejoras Públicas como un actor fundamental en el proceso de configurar la vocación comercial de la ciudad, así como de la Cámara de Comercio. Como se mostró más arriba, las personas que tomaban las decisiones públicas en algunos casos eran representantes de las sociedades comerciales, de allí que su influencia en la sociedad pereirana sea evidente; no obstante esa influencia, no se expresó en PP que apoyaran de manera explícita esta actividad económica. Por supuesto, como en toda Colombia, los comerciantes menores no contaban con la posibilidad de expresar sus intereses.

Los documentos del Concejo de Pereira reflejan aspectos culturales e idiosincráticos que van moldeando el perfil comercial y mercantil de la ciudad; al respecto es relevante rescatar que Pereira cuenta con una ubicación geográfica que la ha llevado a configurarse como una zona de cruce de caminos y de allí que se pueda explicar esta tendencia histórica. Adicionalmente, las ferias comerciales de finales del siglo XIX y principios del XX, y más recientemente, la construcción de la zona de Ciudad Victoria y el asentamiento de grandes superficies y de centros comerciales prestigiosos, profundizan este imaginario. De allí que se pueda afirmar que las actividades comerciales son consideradas asuntos socialmente relevantes para los pereiranos.

Derivado de estos hallazgos teóricos y de la pregunta central que guía este nodo, emergen algunas subpreguntas, como por ejemplo: ¿existen políticas públicas en Pereira que incentiven o hayan incentivado las actividades comerciales?, si las hay ¿qué instrumentos jurídicos las materializaron? y ¿qué actores sociales intervienen en dicho proceso? Para responder estas inquietudes fue necesario realizar una revisión documental focalizada y entrevistas a representantes y expertos en el tema.

## **Resultados de la revisión documental**

En el caso de los cuatro últimos mandatarios municipales, se tuvo acceso a los Planes de Desarrollo, y en el caso de los dos últimos también a los Informes de gestión. En el proceso de análisis se enfatizó en contrastar los Planes de Desarrollo y el presupuesto ejecutado desde el año 2005 al 2009. En cuanto a los gobernadores, solo se logró acceder a los planes de desarrollo y no a los informes de gestión. Se analizó en términos de proposiciones generales y proposiciones específicas:

## *Proposiciones específicas*

### Concejo Municipal

- **De 1868 – 1998: La gestión del Concejo de Pereira.** Debido a la poca información que se encuentra en relación con la gestión de los alcaldes, resulta difícil establecer la destinación de rubros específicos para el apoyo de actividades comerciales, así como las acciones reales de los mandatarios. Solo con los dos últimos períodos de alcaldes se logró realizar este ejercicio. Es esta la razón para acotar el período de estudio desde el año 2004 hasta la actualidad; sin embargo, la visión desde el Concejo es muy importante puesto que esta institución estuvo encargada de los asuntos económicos hasta ceder sus funciones a las Cámaras de Comercio: “En los orígenes del Concejo (1867) se llamaba la Junta Auxiliar legislativa encargada de organizar la actividad económica. (p.14)”

El informe de la gestión política del Concejo de la ciudad resulta ser una de las pocas alternativas para evidenciar el apoyo de las autoridades públicas a estas actividades económicas desde el siglo XIX hasta 1998. Este documento resulta ser valioso puesto que “una historia del Concejo de Pereira, no es otra cosa que la historia de la ciudad narrada desde (...) el palco del sector oficial y la clase política local (...)” (1998, s.p.), además, por este órgano pasaba gran parte de las discusiones y decisiones sobre los asuntos públicos de la ciudad.

La revisión de este texto permite afirmar que las iniciativas de las autoridades públicas en esta materia han sido aisladas y reactivas, y han consistido en algunos incentivos de orden tributario, principalmente en cuanto a exoneración de impuestos de nuevas empresas radicadas en la ciudad por un cierto período de tiempo. El documento referenciado da cuenta de cuatro momentos: en 1941 se exonera de impuestos predial e industria y comercio, por un período de 5 años, a las empresas que se asentaran en la ciudad (p.116) y obtienen tarifa especial en servicios públicos (energía, teléfono y acueducto) (p.117).

En 1966, se crean medidas para atraer inversionistas mediante la exoneración de impuestos municipales de industria, mercancía extranjera, predial, alumbrado y comercio, hilos y niveles:

Exoneración por 10 años, a las nuevas empresas que inicien con una inversión de un millón de pesos y empleen mínimo 50 personas; con 6 años a las que inicien con un capital de \$600.000 y empleen como mínimo 30 personas; y con tres años, las que inicien con una inversión de \$100.000 y empleen mínimo a 10 personas. (p.160).

En 1984, el Concejo determinó exonerar de los impuestos de industria y comercio a los establecimientos ubicados en el Centro Comercial Popular y a quienes se

habían trasladado a este sitio, provenientes del Parque La Libertad. En 1988 fueron exonerados del impuesto de Industria y Comercio en un 100%, los nuevos establecimientos comerciales que se instalaron en la ciudad.

En cuanto a la adecuación de una infraestructura para el desarrollo de este tipo de actividades, se pueden enunciar las siguientes: en 1915 se autoriza la compra del terreno para la construcción de la Plaza de Ferias y en 1965 se vuelve a autorizar al municipio para la compra del nuevo lote para la Plaza (p.159). En 1972, El asentamiento de comerciantes informales en las calles de la ciudad, comenzó a generar inconvenientes con las autoridades municipales por la ocupación del espacio público, por ello, a través del Acuerdo Núm. 42, se reglamentó el uso de las vías públicas para los vendedores ambulantes y estacionarios dentro del perímetro urbano; la determinación comprendió la conformación de la Junta de Conservación de Vías Públicas, que se encargó de otorgar los permisos, reglamentar la ubicación, aplicar las sanciones correspondientes y determinar los traslados necesarios.

En 1993, ante el crecimiento de las actividades del comercio informal que contribuyeron a la ocupación del espacio público en la ciudad, el Concejo prohibió la realización de ventas estacionales y de cualquier índole de mercado, en los parques Olaya Herrera, el Lago Uribe Uribe y La Libertad, exceptuándose temporalmente los días festivos, aniversarios de la ciudad, según la autorización y permisos que emitiera la dirección de Fomento y Turismo.

Entre 1995 y 1997, el número de personas que hacen parte del comercio informal pasa de 2000 y el fenómeno se ha vendido acrecentando desde 1992. En los comienzos del segundo lustro de la década de los 90, se acudió a la emisión de carnés para algunos vendedores, medida que fue calificada de politiquería.

Para finales de la vigencia de 1997, el Concejo Municipal mediante el Acuerdo Núm. 102 de diciembre 15, destinó la zona de los parques La Libertad y Guadalupe Zapata del barrio Cuba, para la ocupación temporal de personas dedicadas a las actividades del comercio informal, previa autorización expedida por la Administración Municipal. Así también, en 1925 se crea el Instituto Superior Comercial Femenino, con el objetivo de preparar personas para estas actividades (p.65).

Sin embargo, tal vez la más clara iniciativa se encuentra en el apoyo de las autoridades públicas a las ferias comerciales de finales del siglo XIX y principios del XX<sup>38</sup>, las cuales confirman la tradición comercial de estas tierras desde los tiempos de la colonia y profundizan esta tradición comercial, que impregna la ciudad desde su fundación.

## *Proposiciones generales: planes de desarrollo*

### **Alcaldes**

- **1998 – 2000. Pereira Alianza para la Convivencia.** El Plan de desarrollo plantea tres estrategias centrales: Pereira Modelo de Calidad de Vida, y Pereira Abierta al mundo. Define las líneas de acción estratégicas en seis campos de actividad: cultura; educación; acceso equitativo a los beneficios del desarrollo; seguridad, justicia y convivencia; competitividad; sostenibilidad ambiental.

La estrategia Pereira Abierta al mundo y la línea de acción sobre competitividad recogen las intenciones para el apoyo a las actividades económicas. Por ejemplo, la línea de acción busca mejorar la “Eficiencia y sustentabilidad competitiva frente a los mercados nacionales e internacionales, con una administración promotora del desarrollo económico y social” (p.8) Como acciones específicas plantea 17 puntos, de los cuales 4 corresponden al fomento a actividades económicas: diversificación y democratización económica y la formación de valor agregado por medio de cadenas productivas; políticas fiscales y tributarias; gestión concertada de recursos; fomento de la micro, pequeña y mediana empresa y de la economía solidaria.

Adicionalmente, en la página 6, segundo párrafo del Plan de desarrollo, uno de los objetivos es ser: “Un municipio líder en la prestación de servicios administrativos, comerciales, y de consultoría para los sectores productivo, agropecuario y de comercio exterior”.

Como se puede observar, existe alguna evidencia que lleve a afirmar que para este gobierno las actividades comerciales merecen ser consideradas actividades socialmente relevantes para la sociedad pereirana, por tanto, objeto de PP. A pesar de esto, en el cuerpo del documento solo hay referencias marginales a la importancia de estas actividades, lo cual representa su desmejora en términos del valor agregado, entre 1990 y 1996, al pasar de 17,5% al 15,73%. Así también, se encuentra que en este mandato se sigue considerando la reducción de impuestos como una estrategia central para apoyar a ciertas actividades económicas.

Al no tener acceso a los presupuestos consolidados, no se cuenta con la información necesaria para establecer la destinación específica de cada programa; en consecuencia, no se puede comprobar uno de los requisitos fundamentales para reconocer la existencia de PP específicas para este sector de la sociedad.

- **2001 – 2003. Pereira, misión de todos.** Los tres ejes del plan de desarrollo son: dignificar la vida de los habitantes, refundar la ciudad y consolidar la

---

38 Este término es utilizado por Carlos Salazar Vargas (s.f.) para denotar un tipo de PP que emerge con la crisis de la lógica territorial

governabilidad. La argumentación del eje número dos enfatiza en que la ciudad, debido a su ubicación geográfica, ha creado la imagen de ser un centro de intercambio comercial, lo cual genera una alta movilidad económica.

Así también, el segundo objetivo para el sector secundario y terciario es “Generar empleo fortaleciendo los sectores de comercio, servicios y turismo.” (p.35). Este se materializa en la meta 4: “apoyo a dos promociones comerciales al año” (p.35), y se operacionaliza en las estrategias 7, “fortalecimiento a los esquemas comerciales y de mercadeo regional” y, 8 “establecimiento de incentivos tributarios”. Todas ellas adquieren vida administrativa en el programa 4 Fomento al comercio y al turismo.

El presupuesto asignado en el Plan Plurianual de inversiones sectoriales 2001-2003 destina el 58,64% para el eje Dignificar la vida de los habitantes, el 34,77% al eje Refundar la ciudad y 6,59% al eje Consolidar la gobernabilidad. En el eje Refundar la ciudad se asigna el 6,17% para la dimensión económica, solo rebasado por transporte y vías -11,96%- y por medio ambiente -9,19%-.

De ese 6,17%, el 4,02% se destina a los programas que ayudan a cumplir el segundo objetivo para el sector terciario. El programa de Fomento al comercio y al turismo tenía asignado el 1,16% de la dimensión económica, solo superado por el programa de Apoyo al desarrollo de la ciencia y la tecnología, con un 1,32%.

Al igual que con el gobierno anterior, no se cuenta con presupuestos consolidados para contrastar las intenciones con las acciones.

- **2004 – 2007. Trabajando unidos con la gente y para la gente.** Este Plan de Desarrollo define tres ejes estratégicos: Pereira Incluye, Pereira Compite y Pereira convive. Dentro del eje estratégico Pereira Compite se destacan 12 programas<sup>39</sup>: el número 7 se denomina Paga Invertir en Pereira y tiene como objetivo construir una plataforma urbana regional competitiva, aprovechando las ventajas

39 En 1896 se cambió la dinámica de las ferias, se pasó de 2 ferias cada 6 meses en los últimos días de junio y diciembre a 2 ferias anuales de 8 días cada una entre el 20 y 27 de febrero y agosto (pp.46-47). Estas fueron denominadas para su época las mejores ferias del país.

**Programas del Eje Estratégico Pereira Compite:**

1. Organización y movilidad ciudadana.
2. Servicios públicos competitivos.
3. Ambiente sano para la gente.
4. Espacio público lugar de encuentro.
5. Equipamiento urbano para la gente.
6. Gestión para el ordenamiento territorial.
7. Paga Invertir en Pereira.
8. Unidos para generar empleo.
9. Pereira, destino turístico.
10. Ciencia, tecnología e innovación.
11. El campo como despensa agropecuaria.
12. Pereira ciudad Región.



económicas que posee la región. Una plataforma sobre la cual se posicionen todos los actores económicos y sociales del desarrollo local y se articulen a la dinámica regional, a través de la integración de voluntades. Así, Pereira podrá constituirse en un verdadero polo de desarrollo, generando condiciones que disminuyan los desequilibrios socioeconómicos que se materializan en problemas como el desempleo (2004, p.28).

El programa a su vez contiene 6 metas: un estudio sobre el impacto del ALCA en la economía local; crear una oficina dedicada a las tareas de Desarrollo Económico; colocación de créditos a través del Banco de la Esperanza; apoyar 2 cadenas productivas promisorias; apoyar el Fondo Emprender, cofinanciar proyectos a través de los fondos Fomipyme, Colciencias, otros; y crear la ventanilla única de trámites para reducir el número de días para la creación de empresas.

De estas seis metas propuestas, cuatro pretenden tener algún efecto en las actividades comerciales en la ciudad: el estudio sobre el ALCA, la oficina de Desarrollo Económico, la colocación de créditos y la ventanilla única.

En cuanto a los logros alcanzados al final del período, que en alguna medida afecten a las actividades comerciales, según el Informe de gestión, se muestra la adjudicación de créditos a través del Banco de la Esperanza por \$2.345 millones (no se discrimina cuántos para empresas industriales y de servicios, ni cuántos para las comerciales); la creación del Centro de Atención al Empresario “CAE” (ventanilla única) con la Cámara de Comercio para agilizar el trámite de la conformación de empresas; el apoyo para la apertura de inversiones de las grandes superficies (como *Home Center*, Almacenes Éxito, Alkosto); Cofinanciación de convocatorias de Colciencias, proyectos: CENPAPEL, ParqueSoft, investigación para las tintorerías de la ciudad (no se indica presupuesto asignado) y; el apoyo al Centro de Convenciones Expofuturo.

En el análisis de este Plan de Desarrollo no se encuentra un énfasis especial en una argumentación que centre o exprese su interés en esta actividad económica en particular; por supuesto, esto no significa que no se encuentre incluida dentro del Plan, solo quiere decir que no resalta las actividades comerciales como centrales en las prioridades de esta administración. Amén de lo anterior, el Informe de Gestión lista actividades, pero no identifica presupuesto asignado.

En términos de la apropiación presupuestal consolidada a diciembre de 2005, se encuentra que se ejecutan para el rubro Inversión \$166.638.592.668 equivalente al 66% del total del presupuesto del municipio. A su vez, para el rubro Desarrollo comercial<sup>40</sup>, la ejecución fue de \$30.000.000, equivalente al 1,79 % del total de Inversión.

---

40 La inversión en Desarrollo económico se concentra en el programa “Paga invertir en Pereira”.

En el período del 2006 este mismo rubro ejecutó \$25.000.000, equivalente al 1,33% del total de Inversión. En el 2007 se incrementa a \$70.000.000, que corresponde al 2,67% del total de Inversión; a su vez, Inversión acapara el 80,6% del total.

Los informes de gestión sugieren que el rubro Inversión, en especial en los aspectos que incentivan las actividades comerciales de forma directa, no es significativo; es más, es el rubro de menor ejecución presupuestal dentro de los gastos de Inversión en este período. El programa Pereira Compite participa del 41,8% del total de la ejecución en este Plan de Desarrollo; a su vez, el subprograma Paga Invertir en Pereira absorbe el 0,03% de este rubro.

El análisis de los Planes de Desarrollo y los Informes de gestión a través de los presupuestos ejecutados consolidados, denotan cierta consistencia en ambos, queda claro que no es prioridad para ese gobierno el apoyo a este tipo de actividad económica, aunque tampoco se puede afirmar que no lo tengan en cuenta, solo que no es la apuesta de esta administración. Prueba de esto se encuentra al revisar las 39 estrategias para desarrollar el Programa Pereira Compite, donde solo dos de ellas hacen referencia directa al incentivo de estas actividades a través del apoyo para la creación de MYPIMES.

En este punto es importante aclarar que, desde una perspectiva sistémica para estudiar la competitividad, la infraestructura de la región es un factor fundamental; desde este enfoque, el mejorar dicho aspecto puede ser considerado un incentivo a las actividades comerciales. No obstante, es adecuado recordar que al inicio de este apartado se precisó el carácter explícito que debe tener la PP en apoyar estas actividades, es decir, la mejora en infraestructura no solo mejora los incentivos para esta actividad económica, de allí que no entre dentro del espectro muestral de la investigación.

- **2008 – 2011. Pereira, región de oportunidades.** Dentro de este plan de desarrollo se destaca la Línea estratégica Pereira Emprendedora, la cual hace referencia a una ciudad que procura el desarrollo económico basado en las capacidades y ventajas competitivas de este territorio. Además, procura porque ese desarrollo sea inclusivo, equitativo y sostenido en el tiempo. En esta línea estratégica se contemplan 7 grandes componentes para el desarrollo económico: la formación para el trabajo; la innovación, investigación, ciencia y tecnología; el emprendimiento, gestión y desarrollo empresarial; la fortaleza financiera; la internacionalización y el desarrollo agropecuario. Estos componentes se materializan en cuatro programas: Innovando para el Desarrollo, Región que Emprende, Mi Nombre es Pereira y Retorno al Campo.

Por supuesto, Región que Emprende es el programa con mayor cercanía al apoyo de las actividades comerciales, y se divide en: formación para el trabajo, emprendimiento, gestión y el desarrollo empresarial, y fortaleza financiera. En el Informe de gestión del presupuesto ejecutado, la asignación en Desarrollo Comercial para el año 2008 es de



\$1.974.935.825, y para el programa Región que Emprende \$ 1.489.935.825<sup>41</sup>, repartidos de la siguiente manera:

- Formación para el trabajo : \$204,603,242
- Haciendo Negocios : \$684,022,539
- Banco de oportunidades: \$601,310,044

En este año todavía se conserva el programa de período anterior, Paga Invertir en Pereira, con un presupuesto definitivo de \$55.000.000.

Para el año 2009 el rubro Desarrollo Comercial fue de \$2.888.458.585 y para el programa Región que Emprende se le asignan un presupuesto mayor: \$2.788.458.585, divididos así:

- Formación para el trabajo: \$313,408,830
- Haciendo Negocios: \$1,816,049,755
- Banco de oportunidades: \$659,000,000

Dicho de otra manera, en el año 2007 la inversión en programas de la Alcaldía para apoyar e incentivar las actividades comerciales era de \$70.000.000, equivalentes a 2,35% del total de gastos de Inversión. Para el año 2008, esta misma relación es de 67,88% y para el 2009 de 94,5%. Al interior del Programa se ha incrementado la inversión, del 2008 al 2009, en cada uno de los subprogramas; sin embargo, es de resaltar la apuesta por el programa haciendo Negocios, incrementado en más de 150%.

Esta apuesta tiene como bandera a los CEDE; el objetivo de esta estrategia es “Generar las condiciones básicas que fomenten Cultura de Emprendimiento en el municipio de Pereira, a fin de contribuir con los propósitos definidos en la línea estratégica Pereira Emprendedora del Plan de Desarrollo 2008 – 2011”<sup>42</sup> (Pereira, Alcaldía, 2008). Es una estrategia que pretende crear un sistema de promoción y apoyo del emprendimiento como una forma de generar desarrollo económico y social, este apoyo consiste en crear infraestructuras en sectores que faciliten el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC y que se conviertan en centros de capacitación en artes y oficios a través de convenios con el Sena<sup>43</sup>.

41 Según el informe de Apropiación presupuestal consolidado de la Alcaldía de Pereira, 2008.

42 <http://risaraldaemprende.com/contenido-pereira-emprende-72.html>, consultado el 22 de febrero del 2011

43 En este momento existen dos: el primero en la Ciudadela del Café; el segundo inaugurado el 14 de marzo en el Ormaza con una inversión de \$1.500 millones de pesos. Amén de estos dos, está la proyección de inaugurar dos CEDES más, uno en San Nicolás y con una inversión de \$900 millones y otro en Perla del Otún con \$1.500 millones con lo que se consolidarán cuatro en el municipio. En la actualidad capacitan en: Diseño, corte, patronaje y confección; Tecnologías de la Información y Comunicaciones para empresarios, aplicada al desarrollo empresarial; Diseño y elaboración de muebles modulares para hogar y oficina; Escuela para el emprendimiento y preparación para la industria del conocimiento.

**Tabla 8. Relación entre inversión y desarrollo comercial (a partir de los presupuestos ejecutados consolidados o la disponibilidad expedidas)**

Año	Desarrollo comercial (\$)	Inversión (\$)	Total Inversión/ Desarrollo Comercial (%)
2005	30.000.000	166.638.592.668	1,8%
2006	25.000.000	217.377.042.460	1,15%
2007	70.000.000	297.431.495.929	2,35%
2008	1.974.935.825	290.924.341.555	67,88%
2009	2.888.458.585	305.379.299.440	94,5%

## Gobernadores

- **2004-2007. Revolución pública con Resultados.** Este plan definió 31 programas: el número 17 es el de Fomento al desarrollo económico, con los siguientes subprogramas: empleo productivo para el desarrollo, fomento empresarial, Risaralda: destino turístico de los colombianos, legalización y fortalecimiento del sector minero del departamento, espacios para la productividad y la rentabilidad. De estos subprogramas, los dos primeros tienen que ver directamente y el tercero de manera tangencial.
- **2008-2001. ¡Risaralda, Sentimiento de Todos!** El Plan de Desarrollo de la administración actual incluye el programa 19.2 Risaralda emprendedora y fuente del desarrollo empresarial; este tiene como objetivo la generación de una cultura de emprendimiento en todos los municipios del Departamento adoptando una metodología de acompañamiento a los emprendedores en su proceso de creación de empresa que involucre motivación, sensibilización, asistencia técnica, financiamiento que permitan la generación y sostenibilidad de nuevos y mejores empleos (2008, p.84).

En estos documentos se evidencia algún tipo de intención política por apoyar esta actividad; sin embargo, al no contar con informes de gestión presupuestal resulta difícil establecer si estas intenciones se ven materializadas en asignación presupuestal, de allí que no se pueda afirmar o negar la existencia de PP en este tema desde la perspectiva de los mandatarios departamentales.

## Los actores sociales de la Región

En la Agenda interna para la productividad y la competitividad (Regional Risaralda) 2007, del DNP, el comercio es identificado como una de las apuestas estratégicas de la Región, mediante el “Fortalecimiento de Pereira y de su Área Metropolitana como epicentro comercial de la región Centro Occidente”. La meta propuesta para el AMCO en el 2017 es ser la primera región comercial del centro occidente colombiano.

La Apuesta en comercio se propone consolidar la capital de Risaralda como el epicentro comercial de la zona cafetera, aprovechando su ubicación geográfica que le permite atender un mercado potencial de más de dos millones de consumidores pertenecientes a 60 municipios de Risaralda, Caldas, Quindío y el norte del Valle (p.18).

Para la Comisión de Competitividad de Risaralda, los tres sectores articuladores de la economía regional son: el comercio, el transporte y los servicios. Para el comercio se realiza un análisis estratégico que permite identificar la competencia, las ventajas comparativas y competitivas, y las características de la demanda. Para luego listar los requisitos para cumplir estas apuestas. En las Agendas ambientales del 2002, 2007 y 2008 se enuncia la importancia de esta actividad para la región en términos de la dependencia en la participación en el PIB y en la generación de empleo; además, demuestra ser uno de los más dinámicos junto con construcción, sector financiero y servicios (sociales y personales).

La Agenda para el desarrollo sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero- Colombia 2007-2019. "TERRITORIO DE OPORTUNIDADES", sigue la misma lógica y reafirma al comercio, el transporte y los servicios, como los sectores estratégicos para esta región. En la Visión 4 se sostiene que "El área metropolitana será la región de Colombia con mejor clima para los negocios, gracias a la gestión eficiente y transparente del sector público, el apoyo de los ciudadanos y al respaldo de una sociedad comprometida con el desarrollo socioeconómico de su entorno (p.14). El texto de Alberto Maldonado "Departamento de Risaralda. Territorio estancado", versión 2008, contradice los documentos anteriores y muestra que entre el año 1990 y el 2005 el comercio apenas creció el 1,32%, "cifra que contrasta con la percepción de un gran dinamismo comercial de la ciudad evidenciada en la apertura de grandes almacenes de cadena. La industria perdió participación y no hizo ningún aporte al crecimiento" (p.6-7).

Los informes de Coyuntura 2008, 2009 y 2010 muestran que el comercio siempre ha crecido, aunque en el 2009 solo el 0,1%. Para el año 2010 este subsector creció el 1,7%, lo cual indica una leve reacción, posiblemente adjudicada al efecto del mayor número de personas ocupadas y el mejoramiento de los ingresos por remesas de los hogares risaraldenses.

Cinco sectores mostraron crecimientos en la inversión, siendo la más significativa en comercio, restaurante y hoteles, que aumentó 103% equivalente a \$20.561 millones, seguido por la construcción (265,5%), con una mayor inversión en \$19.246 millones, los servicios y el sector financiero crecieron 236% y 56,2%, respectivamente.

El crecimiento de capital es explicado por el comercio, restaurante y hoteles, la construcción, los servicios y la industria que tuvieron comportamientos positivos en 125,7%, 174,2%; 100,3% y 30,8%, respectivamente. Ahora bien, en el año 2007 se

crearon 481 sociedades, tendencia relativamente sostenida en los últimos cuatro años; esto significa un acervo empresarial en la ciudad (s.f., 45)<sup>44</sup>.

A excepción de uno, todos los documentos consultados concuerdan en la relevancia que tiene esta actividad económica para la ciudad y reafirman la visión generalizada acerca de su tradición comercial.

### **Hallazgos de las entrevistas**

En aras de contar con una visión académica y gremial, se realizaron tres entrevistas: al profesor Óscar Arango -experto en temas regionales-, al doctor Eric Duport - Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pereira- y al doctor Fernando Agudelo – Representante de Fenalco Risaralda en la Junta Nacional.

Las entrevistas indagaron en la existencia de PP relacionadas con las actividades comerciales. El profesor Arango y los doctores Arango y Duport coinciden en sostener que no conocen acerca de PP para este sector de la sociedad pereirana. Al respecto, el doctor Agudelo cuenta cómo la llegada del Almacén Éxito a la ciudad corresponde a una visión empresarial estratégica por parte de su gerente y no a un programa político de incentivos que haga atractivo su asentamiento en este territorio.

No obstante, todos son claros en reconocer una tradición comercial asociada a los habitantes de este territorio. En el caso del doctor Duport, la tesis que explica esta tradición comercial se soporta en variables culturales que dan cuenta de una raza que funda una ciudad que desde sus orígenes se caracterizó por el desarrollo de estas actividades económicas, mientras que el profesor Arango se afilia a la tesis geográfica, es decir, aquella que afirma que este territorio, desde la colonia, es un cruce de caminos. El doctor Agudelo reúne ambas perspectivas y ejemplifica esta afirmación con una amplia gama de sucesos históricos que enriquecen la historia empresarial de Pereira, como por ejemplo la historia de Vidriocol o de la confección.

Así también, afirma que la industria en Pereira tiene un origen netamente comercial, es decir, que eran comerciantes que vieron que era mejor negocio producir acá que importar los productos. En ese sentido cuenta la historia de Oscar Vélez y sus excursiones por Europa, para traer inversionistas a la ciudad.

Como conclusión de las entrevistas, se puede afirmar que la tesis del cruce de caminos y de las particularidades culturales de los habitantes son las que mejor explican la vocación comercial de Pereira, a pesar de que no existan PP explícitas para este sector de la sociedad. En especial, la variable geográfica es determinante. La conversación sostenida entre un grupo de empresarios y el doctor Restrepo – Presidente del Éxito-, es prueba de esto. Al respecto, el doctor Agudelo recuerda que

44 Este documento es extraído de [http://www.pereira.gov.co/docs/2009/Plan\\_Desarrollo/documentos/Diagnostico/Diagnostico%20Pereira%20Emprendedora%20y%20Competitiva.pdf](http://www.pereira.gov.co/docs/2009/Plan_Desarrollo/documentos/Diagnostico/Diagnostico%20Pereira%20Emprendedora%20y%20Competitiva.pdf)



una de las exigencias centrales para asentarse en la ciudad era estar ubicado en el eje vial Manizales-Pereira-Armenia.

## Conclusiones generales del nodo

El objetivo del nodo era identificar y analizar las políticas públicas que han favorecido y/o favorecen las actividades comerciales en Pereira. En consecuencia, se realizó una revisión de bibliografía especializada en este tema para definir qué era una PP, qué elementos la componen, por qué fases debe atravesar y qué tipos existen. Así también, fue necesario conocer qué significa analizar una PP y qué tipos de análisis se pueden hacer. De la misma forma, fue necesario comprender el paso de PP con lógicas territoriales a PP con lógicas sectoriales.

Los hallazgos de orden teórico derivan en comprender que no toda acción de un gobernante se puede considerar como una PP. Según el profesor Pierre Muller<sup>45</sup>, cuatro aspectos definen la existencia de PP: el primero de estos da cuenta de que sean acciones articuladas en un marco general de acciones no aisladas; el segundo es que las iniciativas cuenten con presupuesto asignado; el tercer ítem habla de un público beneficiado o afectado; el cuarto punto precisa la definición de objetivos en función de valores sociales.

El acceso a fuentes de información determinó la acotación disciplinar y temporal; por tanto, se estudió el período de 1868 a 1998 a partir de proposiciones específicas, es decir, del Informe de gestión del Concejo Municipal, de documentos relacionados con el tema y de la entrevista con expertos académicos y con actores sociales activos en este proceso; y luego, desde 1998 hasta la actualidad a partir de proposiciones generales, es decir, planes de desarrollo. Solo se tuvo acceso al presupuesto desde 2004 hasta 2009 y solo se pudo analizar a los gobiernos municipales de forma completa; para los departamentales no se tuvo acceso a los informes de gestión presupuestal.

Desde los requisitos propuestos por Muller, los planes de desarrollo entre 2004 y 2011 cumplen con los cánones mínimos para considerarlas como PP para estas actividades económicas. Las razones para realizar esta afirmación se apoyan en que ambas administraciones expresan la intención de apoyar estas actividades en un marco general de acciones (Planes de Desarrollo), cuentan con un presupuesto asignado (informes presupuestales consolidados) e intervienen en un asunto socialmente relevante para la comunidad pereirana.

A pesar de lo anterior, es necesario diferenciar las cuatro administraciones municipales estudiadas. En el plan de desarrollo del periodo de 1998 a 2000 se encuentran algunas referencias de la importancia de estas actividades, pero no

---

45 La perspectiva de este autor es la más completa de todas las revisadas.

programas específicos que incentiven su desarrollo. En el plan de desarrollo del periodo de 2001 a 2003 la situación cambia y se encuentra evidencia explícita acerca de la relevancia que se le asigna a la actividades comerciales. En el plan de desarrollo del gobierno de 2004 a 2007 es explícita la intención de apoyar este tipo de actividades, a través del programa Paga Invertir en Pereira, pero el presupuesto ejecutado es muy bajo en el marco de la inversión total de este rubro, que oscila entre 1,15% y 2,35% del total de Inversión. En cuanto al total de la ejecución del Plan de Desarrollo, corresponde al 0,03% del Programa Pereira Compite.

Caso contrario es el de la administración en el Plan de Desarrollo 2008-2011, Pereira, Región de oportunidades: la Línea estratégica Pereira emprendedora y competitiva compromete recursos acordes con las propuestas consignadas en el Plan de Desarrollo; así, se pasa de invertir \$70.000.000 en 2007 a \$2.888.458.585 en 2009, es decir, un incremento del 4.126%.

Otro requisito trata acerca de la incidencia de la PP en algún grupo al interior de la sociedad, es decir, de un público beneficiado, en este caso los comerciantes.<sup>46</sup>

El último aspecto exige que la PP represente los valores y principios de las personas que comparten el territorio, en otras palabras, que refleje la vocación de la comunidad afectada. En este aspecto se revisaron las agendas internas para la productividad y la competitividad, documentos de la Comisión de Competitividad para Risaralda, agendas ambientales de Pereira, la agenda para el desarrollo sostenible de la ecorregión Eje Cafetero- Colombia 2007- 2019, “TERRITORIO DE OPORTUNIDADES”, documentos de la CEPAL, resultados de estudios sobre tendencias económicas en Pereira y los informes de Coyuntura de la Cámara de Comercio. En todos ellos se evidenció la importancia de esta actividad económica para la ciudad.

Para el período de 1868 a 1998 la pesquisa documental lleva a afirmar que no existen pruebas que confirmen el apoyo de las autoridades públicas a las actividades comerciales de forma explícita. No existe una clara evidencia que permita afirmar que en el siglo XIX y casi todo el XX existieran PP que apoyaran las actividades comerciales en la ciudad de forma decidida y permanente, es decir, se encuentran algunas iniciativas, especialmente en materia de impuestos e infraestructura, y algunos esfuerzos para crear una plaza de ferias, pero son aisladas en el tiempo.

No obstante esto, históricamente han existido estrechos lazos entre el Concejo y las compañías comerciales en la ciudad. Prueba de esto es que a principios del siglo XX hacían parte del Concejo numerosos miembros de sociedades comerciales, de los 26 miembros en total 20 representaban intereses de comerciantes, entre ellos: Compañía de Exportaciones, Gutiérrez Mejía y Cía., Castro e hijos, Manuel Buitrago y Cía.,

46 En el caso de la investigación, el sesgo de la pregunta da un carácter de obviedad a este aspecto.



Echeverri y Cía., Cano Botero y Cía. Además de que en algunos casos los alcaldes han sido representantes del gremio de comerciantes a través de la dirección de la Cámara de Comercio.

Una posible explicación para no encontrar evidencia de PP antes de 1997 está en la lógica territorial que imperó durante casi todo el siglo XX. Esto se explica a la luz de uno de los argumentos expuestos en el marco referencial, el cual sostiene que al inicio de la formación de los Estados Nacionales y de los procesos de Revolución Industrial, imperaba una lógica territorial y no sectorial, y solo después de la segunda mitad del siglo XX se empiezan a implementar políticas públicas encaminadas a sectores específicos de la sociedad. En Colombia este proceso es un poco más demorado y solo se inicia después de la Constitución de 1991, de allí que no se encuentren vestigios de PP específicas para esta actividad económica en el período analizado en el Informe de gestión del Concejo, es decir, desde 1868 hasta 1998.

Tal lógica territorial da un carácter latente a este tipo de PP. La estrecha relación entre las autoridades públicas y los comerciantes, desde los orígenes mismos de la ciudad, posiblemente llevó a que el apoyo fuera tácito y evidente, y no requiriera de leyes, normas o decretos que materializarán el apoyo. Además, la lógica política que imperaba en esta época no exigía que los gobernantes se centrasen en partes específicas de la sociedad sino en la política que beneficiaran al grueso de la población.

A pesar de esto, los doctores Dupont y Agudelo coinciden en afirmar que independientemente de la existencia de evidencia documental sobre esta materia, el comercio es parte de la cultura del pereirano; afirmación corroborada en casi todos los documentos consultados; por ejemplo, en el prólogo del Informe del Concejo al sostener que “la iniciativa de la comunidad de pereiranos, algunas veces sin apoyo estatal, han (sic) convertido a la ciudad en un prodigio” (s.p.). Esta tradición se apoya en evidencia que demuestra que desde la colonia esta zona es un cruce de caminos entre el occidente y oriente, y entre el sur y el norte del país.

En resumen, la revisión documental y las entrevistas realizadas derivan en considerar que no existe evidencia que permita sostener que las autoridades públicas favorecieron las actividades comerciales de forma explícita y permanente mediante PP en el primer período. En el segundo período analizado, y en especial en la última administración analizada, se cambia esa tendencia.

Al asumir de manera rigurosa el estudio acerca de la existencia de PP alrededor de las actividades comerciales, será necesario decir que en la medida en que no existe suficiente evidencia documental que permita identificar y contrastar las iniciativas y los presupuestos que respalden estas iniciativas, no se puede afirmar que existan PP encaminadas a incentivar las actividades comerciales entre 1868 y 1998, sino iniciativas aisladas, más latentes que explícitas.

Desde el año 1998 hasta la actualidad se nota una intención por incentivar esta actividad económica, como parte de la agenda gubernamental. La administración municipal actual también integra este incentivo para el comercio en sus prioridades y estrategias, y lo demuestra en el incremento en inversión en 4,126% más que la anterior. En cuanto a las administraciones departamentales, la falta de informes presupuestales impide contrastar las intenciones consagradas en los planes de desarrollo con el presupuesto ejecutado. No obstante, en ambos se enuncia el apoyo a esta actividad económica, aunque de manera tímida. La inclusión de PP específicas sobre las actividades comerciales posiblemente pueda ser el reflejo de los documentos expedidos por diversos actores sociales de orden regional y nacional que confluyen al apostarle a esta vocación de la ciudad.

Así, es común encontrar en los discursos y demás expresiones públicas de las autoridades de la ciudad la referencia a esa tradición comercial, lo cual no fue consecuente con los instrumentos jurídicos que visibilizaron estas intenciones durante el siglo XIX y lo analizado del XX. Esto no significa que Pereira no tenga una vocación comercial innata, sino que esta vocación se explica por aspectos culturales y geográficos y no por las iniciativas de las autoridades públicas. Sin embargo, este panorama empieza a variar en las últimas administraciones, tanto municipales como departamentales, y en los planes de desarrollo se percibe este cambio. Así, se pasa de instrumentos jurídicos de incentivo de corto plazo y aislados a PP con apuestas claras por esta actividad; esto se nota en especial en la actual administración municipal. Finalmente, resulta paradójico que a pesar de la inmensa influencia de las sociedades comerciales en el Concejo de Pereira, no haya sido explícito el apoyo a estas actividades.

En cuanto a las dificultades para dar respuesta a la pregunta de investigación, se encuentra que en algunos casos al contar Pereira con esa vocación intrínseca y natural al comercio, muchas decisiones de las autoridades políticas no son explícitas sino latentes, lo cual no lleva a una expresión jurídica que evidencie la existencia de las mismas.

En cuanto a los instrumentos jurídicos utilizados por las autoridades gubernamentales, en el primer período analizado eran de incentivo de materiales y de organización y procedimientos; en el segundo período además de las expuestas se agregan de coordinación y delegación.



## Referencias

- Arnoletto, E. (2008). *Técnicas politológicas para la gestión de proyectos sociales*. Disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/362/#indice>
- Barrera, E. (1997). Control y evaluación de política pública. *Revista Tecnología Administrativa*, XI(23), 32-42.
- Benton, W. (1968). *Encyclopaedia Britannica*. USA: Benton Publisher.
- Bourdieu, P. (2001). *El campo Político*. La Paz, Bolivia: Editores Plural.
- Consejo Municipal (1999). *Gestión política del concejo de Pereira a través de la historia 1968-1998*. Pereira: Autor.
- Escobar, A. (1996). *La invención del tercer mundo*. Bogotá: Norma.
- García, C. (s.f.). *Políticas públicas en niñez*. Pereira: Centro investigación UCPR.
- González, M. (2007). Análisis de políticas públicas. En: G. Emmerich, G. y V. Olguín, *Tratado de Ciencia Política* (pp. 243 – 272). México: Anthropos.
- Jaramillo V. R. (s.f.). Sobre el origen de la “esfera de lo público”. *Revista Trans, Universidad Nacional*.
- Jobert, B. (1997). El Estado en acción. La contribución de las políticas públicas. *Revista Tecnología Administrativa*, XI(23), 44-54.
- Jolly, J.F. (2002). *Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas*. Ponencia en el Seminario Internacional sobre el fenómeno administrativo público. ESAP, 18 y 19 de julio, Bogotá.
- Kliksberg, B. (1997). *Repensando el estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos*. Documento incluido dentro de la Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. Disponible en [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- Kliksberg, B. (2006). Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos. *Rev. Gerencia Completa*. Disponible en [SciELO/serial/rvg/v8n21/body/art\\_02.htm](http://SciELO/serial/rvg/v8n21/body/art_02.htm)
- López, B. (2007a). El asunto de las políticas públicas. *Revista Gestión Región*, 3, 105-121.

- López, B. (2007b). El Asunto de las políticas públicas. *Luna Azul*. Universidad de Caldas. Disponible en <http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php?option=content&task=view&id=330>
- Maldonado, C.E. (s.f.) *Política y sistemas no lineales*. Material de clase. Maestría Administración Universidad Nacional de Colombia.
- Medellín T., P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y CEPAL.
- Muller, P. (1997). Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales. *Revista Tecnología Administrativa*, XI(23), 140-169.
- Muller, P. (1998a). La génesis de las políticas públicas. *Revista INNOVAR*, 11, 99-109.
- Muller, P. (1998b). La producción de las políticas públicas. *Revista INNOVAR*, 12, 65-75.
- Muller, P.(1999). Los mediadores. *Revista INNOVAR*, 14, 43-54.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas* (4ª ed.). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Nioche, J.P. (1997a). De la evaluación al análisis de las políticas públicas. *Revista Tecnología Administrativa*, XI, (23).
- Nioche, J.P. (1997b). Ciencia administrativa, management público y análisis de política pública. *Revista Tecnología Administrativa*, XI(23), 67-84.
- Parra, E. (2003). El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. *Revista Reflexión Política*, 5(9).
- Restrepo, M.H. (2006a). *Derechos humanos, capitalismo global y políticas públicas*. Tunja: UPTC.
- Restrepo, M.H. (2006b). *Teoría de derechos humanos y políticas públicas*. Tunja: UPTC.
- Roth, D. A. (2007). *Políticas Públicas* (6ªed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar V., C. (s.f.a). Análisis de políticas públicas. 1ª parte. *Revista Agendas*, 43-52, disponible en <http://www.carlosalazarvargas.com/articulos.php?id=POLÍTICAS PÚBLICAS>



- Salazar V., C. (s.f.b). Análisis de políticas públicas. 2ª parte. *Revista Agendas*, 69–77, disponible en <http://www.carlosalazarvargas.com/articulos.php?id=POLÍTICAS PÚBLICAS>
- Salazar V., C. (s.f.c). Prototipo de una política pública de desarrollo. *Revista Agendas*, 82–91, disponible en <http://www.carlosalazarvargas.com/articulos.php?id=POLÍTICAS PÚBLICAS>
- Subirats, J. (2001). El análisis de las Políticas Públicas. *Revista Gac Sani* 15(3), 259-264.
- Tamayo T., M. (1999). *El proyecto de investigación. Módulo 5. Serie ICFES*. Bogotá: Afro Ediciones.
- Valencia, G.; Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Revista Estudios políticos*, 33, 93 – 114.
- Velásquez G., R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos*, 20, 149 – 187.
- Velásquez G., R. (s.f.). *Módulo de gestión de políticas públicas*. ESAP, Diplomado en Gerencia Pública.
- Uricoechea, F. (s.f.) *Lo público: historia y estructura*. Trans. Universidad Nacional. Bogotá.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de cultura económica.

