

## Artículo

# Política de emprendimiento en Colombia, 2002-2010

Edwin Tarapuez Chamorro<sup>a\*</sup>, Hugo Osorio Ceballos<sup>b</sup> y Juan José Botero Villa<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Profesor Asociado, Universidad del Quindío, Armenia, Colombia

<sup>b</sup>Docente e Asistente, Universidad del Quindío, Armenia, Colombia

## INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

### *Historial del artículo:*

Recibido el 15 de septiembre de 2011

Aceptado el 16 de septiembre de 2013

### *Clasificación JEL:*

D78

E65

O38

### *Palabras clave:*

Política pública

Política de emprendimiento

Emprendimiento

## RESUMEN

El artículo pretende determinar, bajo el enfoque de políticas públicas, los principales factores que condujeron a la generación de una política de emprendimiento en Colombia en el período 2002-2010, resaltando el papel del Servicio Nacional de Aprendizaje y las universidades. El trabajo corresponde a una investigación exploratoria-descriptiva. Se utiliza información primaria (encuestas y entrevistas a expertos en el tema) y secundaria (revisión de documentos varios). Se obtienen 2 lecciones principales: 1) para generar una política de emprendimiento no es condición previa contar con una ley o documento que la impulse, sino con voluntad política y visión clara de lo que se persigue por parte de los actores involucrados, y 2) las entidades gubernamentales que lideran su diseño y ejecución, al igual que sus directivos, deben contar al menos con amplia credibilidad, experiencia y estabilidad.

© 2013 Universidad ICESI. Publicado por Elsevier España. Todos los derechos reservados.

## Entrepreneurship Policy in Colombia 2002-2010

### ABSTRACT

The article seeks to determine, under the public policy approach, the main factors leading to the generation of an entrepreneurship policy in Colombia during 2002-2010, highlighting the role of Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) and universities. An exploratory-descriptive study was conducted, using source information (surveys and interviews with experts in the field), and secondary (multiple document review). Two main lessons were learned: 1) to generate an entrepreneurship policy is not a prerequisite to have a law or document that drives it, but with political will and clear vision of what is intended by the actors involved, and 2) government agencies leading its design and execution, as well as their managers, must have at least credence, experience and stability.

© 2013 Universidad ICESI. Published by Elsevier España. All rights reserved.

## Política de Empreendimento na Colômbia 2002-2010

### RESUMO

### *Classificação JEL:*

D78

E65

O38

### *Palavras-Chave:*

Política pública

Política de emprendimiento

Empreendimento

O artigo pretende determinar, com foco principal nas políticas públicas, quais são os principais factores que levaram à criação de uma política de empreendimento na Colômbia no período 2002-2010, sublinhando o papel do Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA) e das universidades. O trabalho é uma investigação exploratória/descriptiva. Utiliza-se a informação primária (inquéritos e entrevistas a especialistas no assunto) e secundária (análise de vários documentos) e retiram-se duas lições principais: 1) para criar uma política de empreendimento não é necessário contar, previamente, com uma lei ou documento que a impulsione, e sim com vontade política e visão clara do que é perseguido por parte dos actores envolvidos, e 2) as entidades governamentais que lideram o seu plano e execução, tal como os seus dirigentes, devem contar com, pelo menos, uma grande credibilidade, experiência e estabilidade.

© 2013 Universidad ICESI. Publicado por Elsevier España. Todos os direitos reservados.

\*Autor para correspondencia.

Carrera 15 Calle 12 Norte, Armenia, Quindío, Colombia.

Correo electrónico: [eitarapuez@uniquindio.edu.co](mailto:eitarapuez@uniquindio.edu.co) (E. Tarapuez Chamorro).

## 1. Introducción

Con la aprobación de la Constitución Política de 1991, los agentes económicos de Colombia tuvieron que afrontar nuevas condiciones para desarrollar sus actividades y competir de manera más directa con las empresas extranjeras.

Desde inicios de los noventa, los distintos Gobiernos habían realizado algunos esfuerzos aislados tendientes hacia la creación de más y mejores empresas. Estos esfuerzos habrían sido parciales, desarticulados y sin la continuidad necesaria en el tiempo.

Al incluirse el emprendimiento en la agenda de gobierno del presidente Uribe en 2002, se logra brindar la importancia necesaria a este tema, aspecto que al parecer generó la dinámica necesaria para involucrar a entidades públicas y privadas de distintos niveles que posteriormente terminaron operando de forma coordinada bajo un esquema de política pública.

El objetivo de este trabajo es determinar, bajo el enfoque de políticas públicas, los principales factores que condujeron a generar una política de emprendimiento en Colombia en el período 2002-2010, resaltando el papel del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las universidades.

Este artículo se divide en 9 partes. La primera es la introducción, la segunda corresponde a los antecedentes, en la tercera se definen las políticas públicas y la agenda de gobierno, en la cuarta se esboza la metodología y los resultados del estudio, la quinta contiene una descripción del emprendimiento en Colombia en el período 2002-2010, la sexta parte aborda los principales aspectos de la Política Nacional de Emprendimiento (PNE), en la octava se presenta la discusión y, finalmente, las conclusiones.

## 2. Antecedentes

En Colombia, a partir de 1986, el SENA<sup>1</sup> comenzó a forjar sus primeros esfuerzos para la formación de empresarios. Una de las primeras acciones concretas fue el establecimiento de un esquema pedagógico y metodológico que permitiera la creación de nuevas empresas y estimular la mentalidad empresarial entre profesionales y técnicos (SENA, 1993).

Por la misma época, la Universidad Icesi, a través del Centro de Desarrollo del Espíritu Empresarial, realizaría el primer Congreso de Espíritu Empresarial y Creación de Empresas que hasta 2013 lleva 23 ediciones. Este espacio, bajo la dirección de Rodrigo Varela, se convertiría en un referente latinoamericano de encuentro de investigadores y académicos de todo el continente que indudablemente ha contribuido de manera notable a la generación de políticas, programas y proyectos de fomento del emprendimiento.

Posteriormente, a finales del Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), se aprobó la Ley de Ciencia y Tecnología (Congreso de la República de Colombia, 1990), por la cual se dictaron disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en el país.

A principios de los noventa, el SENA crearía el programa de Formación a Creadores de Empresa como una estrategia de reactivación económica y creación de empleo mediante la generación de empresarios en diversos sectores económicos.

Durante el Gobierno de César Gaviria se aprobó la Constitución de 1991. En ella, quedó claramente establecido que la libre competencia y la empresa son la base del nuevo modelo de desarrollo socioeconómico que iniciaba el país a principios de la década de los noventa. En este mandato, se reglamentó la Ley de Ciencia y Tecnología.

<sup>1</sup> El SENA es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrito en el período de estudio (2002-2010) al Ministerio de la Protección Social de la República de Colombia. Fue fundado durante el Gobierno de la Junta Militar, constituida con posterioridad a la renuncia del general Gustavo Rojas Pinilla, mediante Decreto-Ley 118 de 1957.

Durante su Gobierno, el presidente Gaviria convocó la llamada "Misión de Sabios" en cuyo informe se menciona, por ejemplo, que "El bachiller básico podrá iniciar la transición hacia el trabajo independiente como microempresario [...]" (Colciencias, 1995, p. 91) en diversos campos y recomienda que "la universidad debe buscar formar empresarios y no solo futuros empleados" (Colciencias, 1995, p. 110).

Posteriormente, en la Presidencia de Ernesto Samper (1994-1998), el Congreso de la República aprobó la Ley 344 de 1996 (Congreso de la República de Colombia, 1996) mediante la cual, entre otras cosas, el SENA debía destinar un 20% de sus ingresos parafiscales para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, a través de sus centros de formación o en convenio con otras entidades.

Durante este Gobierno, se aprobó la Ley de la Juventud (Congreso de la República de Colombia, 1997), que en su artículo 34 menciona que "El Estado garantizará oportunidades reales para la creación de empresas asociativas, cooperativas o cualquier tipo de organización productiva que beneficien a la juventud" (s.n.).

Posteriormente, el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) empieza a tomar algunas orientaciones en el tema de emprendimiento a través del SENA, entidad que asumió retos innovadores en el plan operativo de 2000 y enfocó sus esfuerzos hacia el logro de objetivos relacionados con "la capacitación de emprendedores de empresa [...] como estrategia para la generación de empleo y de riqueza" (SENA, 2000, p. 9).

Con base en la Ley de Juventud, se creó el programa Joven Empresario con resultados poco conocidos.

En 1999, el entonces Ministerio de Comercio Exterior creó el programa Jóvenes Emprendedores Exportadores<sup>2</sup>, que buscaba promover la competitividad de los nuevos empresarios en mercados internacionales, al igual que el programa Expopyme para apoyar a las pequeñas y medianas empresas en sus proyectos exportadores.

Al año siguiente se aprobó la Ley 590 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000) cuyo objeto era inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación y operación de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), a través de la concurrencia a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado, la creación del Fondo de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micros, pequeñas y medianas empresas, la implantación del Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Rurales (EMPRENDER)<sup>3</sup> y la reducción de los aportes parafiscales<sup>4</sup> durante los 3 primeros años de operación de las nuevas Mipymes, entre otros.

De igual manera, en el mismo año, se aprobaría un documento denominado "Política para el fomento del espíritu empresarial y la creación de empresas" (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2000), en cuya elaboración participaron varias entidades públicas, privadas y académicas de Colombia, bajo la orientación del entonces Ministerio de Desarrollo Económico, en cabeza de Jaime Alberto Cabal Sanclemente como ministro, y Juan Alfredo Pinto Saavedra como vice-ministro, quienes habían ocupado la Presidencia Nacional de la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas en distintos períodos y tenían un amplio conocimiento del sector de la Mipyme.

<sup>2</sup> Durante el Gobierno de Uribe, este programa sería llamado "Emprendedores Colombianos" y también se incluiría la cátedra CEINFI (Creación de empresas de impacto nacional con futuro internacional) como mecanismo de promoción del emprendimiento, que se ejecutó mediante convenios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con entidades educativas de todo el país.

<sup>3</sup> Establecido en 1993 y fortalecido bajo la Ley Mipyme, artículo 24. Es el único fondo de capital de riesgo creado en Colombia para el sector rural. Su propósito era aportar capital inicial y financiamiento para la creación y fortalecimiento de empresas comerciales y/o de transformación primaria de productos agropecuarios o pesqueros (Gómez, Martínez y Arzuza, 2006).

<sup>4</sup> En Colombia, las empresas legalmente constituidas deben pagar el 9% del valor de su nómina (aportes parafiscales) con destino al SENA (2%), Cajas de Compensación Familiar (4%) e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (3%).

Possiblemente, estos 2 esfuerzos (la ley y la política) pudieron deberse a un afán del Gobierno de Pastrana por ofrecer alternativas ante la caótica situación de desempleo que vivía Colombia durante su Gobierno. Al respecto, Villegas (2003, p. 92) afirma que "Los peores resultados en la Administración Pastrana fueron, sin duda, en el frente laboral. Basta con mencionar que, en este cuatrienio, se presentaron las mayores tasas de desempleo en la historia del país, acompañadas de una fuerte informalidad del empleo y un número creciente de subempleados".

En el documento de política, tuvo un gran peso la presión constructiva y propositiva que habían ejercido durante varios años algunas entidades académicas, entre ellas principalmente la Universidad Icesi, la Universidad del Norte, la Javeriana y la EAN, que habían liderado la elaboración de propuestas relacionadas con el tema, como fruto de varios años de experiencia en el fomento de la educación para el emprendimiento.

Al parecer, la ley y el documento mencionados construyeron la base fundamental para formular una política de emprendimiento en Colombia.

### 3. Políticas públicas

#### 3.1. Definición

Algunos autores como Solarte (2004) asumen que una política pública se puede definir simplemente como aquello que un Gobierno hace o deja de hacer. Esta es una definición muy simplista y en ella cabrían infinidad de acciones y omisiones del Gobierno de turno, dejando de lado aspectos esenciales de las políticas públicas.

Es más, ni siquiera todas las políticas gubernamentales pueden catalogarse como políticas públicas, es decir, no en todas las ocasiones las acciones del Gobierno se constituyen como tales, ya que estas solo se dan cuando este interactúa con la sociedad en su conjunto y en forma coordinada para buscar soluciones a problemas específicos y/o corregir distorsiones generadas por otras políticas.

El enfoque de políticas públicas amplía el horizonte de análisis al hacer referencia a decisiones del Gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 1992), de tal forma que quedan bien diferenciados los 2 actores fundamentales de las políticas públicas.

En este sentido, Lahera (2002) sostiene que una política pública es un programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Asume que las políticas públicas son cursos de acción y flujos relacionados con un objetivo público definido en forma democrática que son desarrollados por el sector público, frecuentemente con participación de la comunidad y el sector privado.

Sin embargo, los impactos esperados dependen en gran medida de la dotación de los recursos, aspecto que se convierte en un elemento fundamental que define el nivel jerárquico que las políticas públicas ocupan en la agenda de gobierno. De esta forma, los gobernantes se sienten más tentados a asignar un mayor presupuesto a aquellas políticas que van en la vía de sus diversos intereses. Así, para su adecuada implementación, las políticas públicas requieren acciones sostenidas en el tiempo y recursos, entre otros factores.

De esta manera, las políticas públicas pueden vincular las capacidades emprendedoras de la población y orientarlas hacia diversas áreas de acción, no solamente hacia la creación de empresas en el esquema tradicional. Por tal motivo, "Los encargados de establecer políticas públicas deben ser conscientes de la necesidad de incentivar el emprendimiento social. Hacer esto puede llevar a mejores condiciones para el crecimiento económico" (Guzmán y Trujillo, 2008, p. 120). Esto, debido a que al proponer y gestionar soluciones a pro-

blemas como el analfabetismo, la drogadicción o la contaminación ambiental se puede actuar en doble vía al potenciar las capacidades emprendedoras de las personas y a la vez solucionar problemas sensibles de la sociedad<sup>5</sup>.

#### 3.2 La agenda de gobierno

Todos los asuntos que los integrantes de una comunidad local, regional o nacional aprecian como dignos de la atención pública y como temas que se pueden incluir dentro de las obligaciones legítimas del Gobierno de turno constituyen la agenda pública.

La agenda de gobierno, por su parte, puede entenderse como el conjunto de temas de interés, problemas o asuntos que los líderes del Gobierno han seleccionado y priorizado como los puntos sobre los cuales van a actuar durante su permanencia en el poder.

De acuerdo con el modelo por etapas, la agenda de gobierno es, en realidad, la fase inicial del verdadero proceso de elaboración de políticas públicas, luego se diseñan, posteriormente se gestionan y finalmente se evalúan, siempre teniendo en cuenta la retroalimentación que permitirá tomar las medidas del caso para mejorar los resultados o replantear las estrategias, entre otros factores (fig. 1).

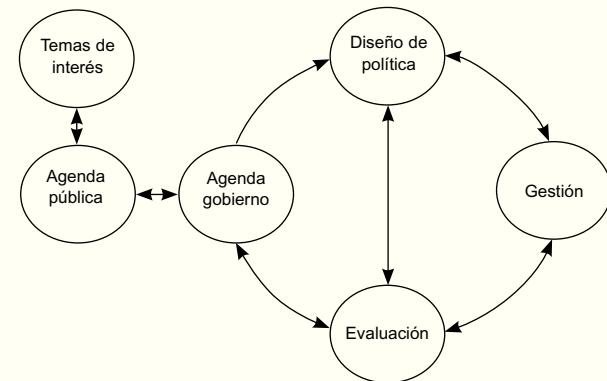


Figura 1. Esquema de elaboración de políticas públicas.

La priorización de la agenda de gobierno constituye un momento trascendental ya que evidencia cuáles son las personas, grupos sociales y organizaciones con mayor poder para presionar la inclusión de determinados temas que podrían llegar a tratarse mediante políticas públicas; sin embargo, no todos pueden ser incluidos ni a todos se les puede brindar el mismo nivel de apoyo dada la jerarquización que se realiza, la escasez de recursos y la voluntad política, entre otros factores.

En este sentido, la conformación de la agenda de gobierno es un proceso estratégico de toma de decisiones que se hace teniendo en cuenta, al menos 2 niveles, a saber, la agenda constitucional y la institucional<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Audretsch, Kelibach y Lehmann (2006) y Holtz-Eakin y Kao (2003) aportan evidencia empírica de Europa y Estados Unidos, respectivamente, sobre la existencia de una relación entre actividad emprendedora y crecimiento económico. De allí surge la política de fomento del emprendimiento (Audretsch, 2007) como un nuevo enfoque de política para impulsar el crecimiento económico.

<sup>6</sup> La primera es más amplia y abstracta e incluye los asuntos que los miembros de una comunidad política perciben como merecedores de atención pública. La segunda es más específica y concreta e incluye el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para una consideración activa por parte de los encargados de tomar decisiones (Aguilar, 1993).

## 4. Metodología y resultados

### 4.1 Metodología

El abordaje metodológico de este trabajo, incluye un diseño exploratorio y descriptivo. El primero es de carácter bibliográfico mediante el análisis de literatura específica sobre el tema del escrito. El estudio descriptivo incluyó como unidad de análisis a 16 expertos colombianos en emprendimiento vinculados a universidades en calidad de docentes e investigadores, incubadoras de empresas, entidades gubernamentales de carácter nacional y regional, entidades internacionales, congresistas, representantes gremiales y consultores independientes en emprendimiento y desarrollo empresarial.

Ambos diseños fueron fundamentales y complementarios para establecer los principales hechos que condujeron a la creación de una política de emprendimiento en Colombia.

Del total de expertos vinculados al estudio, 9 de ellos respondieron la encuesta enviada por correo electrónico, en tanto que los 8 restantes fueron contactados por Skype o teléfono para la obtención de información a través de una entrevista en profundidad.

El objetivo de este estudio es determinar, bajo el enfoque de políticas públicas, los principales factores que condujeron a generar una política de emprendimiento en Colombia durante el período 2002-2010. Para tal efecto, las variables analizadas para el período 2002-2010 fueron:

- Grupos de poder que determinaron la inclusión del emprendimiento en Colombia.
- Apreciación sobre el liderazgo personal e institucional en la promoción del emprendimiento.
- Percepción sobre la coordinación y articulación de la política de emprendimiento.
- Aspectos estratégicos que se han de tener en cuenta en el desarrollo de una política de emprendimiento.

### 4.2 Resultados

De las encuestas y entrevistas realizadas se obtuvieron los resultados que se presentan en las tablas 1 a 5.

De acuerdo con la tabla 1, ninguno de los expertos vinculados al estudio otorga a un solo grupo o entidad la influencia exclusiva en la inclusión del emprendimiento en la agenda de gobierno 2002-2010. Todas las opiniones conceden esta facultad a por lo menos 2 grupos o entidades.

**Tabla 1**

Grupos de mayor influencia en la inclusión del emprendimiento en la agenda de gobierno 2002-2010, Colombia

Grupo	Fi	Hi
Universidades y SENA	15	44,1%
Empresarios, gremios e incubadoras de empresas	12	35,3%
Congresistas	4	11,8%
Tecnocracia gubernamental	3	8,8%
Total*	34	100,0%

\*Respuesta múltiple; Fi: número de respuestas; Hi: porcentaje de respuestas con respecto al total.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, el 79,4% de las opiniones estarían a favor de que fueron los sectores educativo y productivo (universidades, SENA, empresarios, gremios e incubadoras), los que mayor influencia tuvieron en la inclusión del emprendimiento en la agenda de gobierno, en tanto que el 20,6% de las mismas se orienta a que fueron algunos representantes del Estado (congresistas y tecnocracia gubernamental).

Con base en la información de la tabla 2, el 60,7% de las respuestas concuerdan con que el nombramiento de Darío Montoya en la Dirección General del SENA posicionó el emprendimiento como tema de interés nacional. El 25% de las respuestas se orientan hacia el papel que el directivo desarrolló en la promoción de la formación emprendedora, y el 14,3% que su principal resultado fue el impulso del SENA como entidad.

**Tabla 2**

Implicaciones del nombramiento del director general del SENA en el emprendimiento 2002-2010, Colombia

Implicación	Fi	Hi
Contribuyó a posicionar el emprendimiento como tema de interés nacional	17	60,7%
Promovió la formación emprendedora	7	25,0%
Impulsó el desarrollo del SENA*	4	14,3%
Total**	28	100,0%

\* Servicio Nacional de Aprendizaje; \*\*Respuesta múltiple; Fi: número de respuestas; Hi: porcentaje de respuestas con respecto al total.

Fuente: elaboración propia.

En esta pregunta, solamente uno de los expertos consultados dio una sola respuesta. Los 15 restantes le otorgaron varias connotaciones al papel desarrollado por Montoya en la Dirección del SENA. Un denominador común en todas las respuestas obtenidas es que las implicaciones del directivo en mención son positivas en cuanto al emprendimiento y el desarrollo institucional de la entidad.

Sin embargo, 9 de los expertos consultados (56,3%) mencionan que el solo nombramiento de Darío Montoya en el SENA no hubiera logrado los resultados conocidos si este no hubiera desarrollado su labor en una entidad con estas características, es decir, el liderazgo personal unido al liderazgo institucional se constituyeron en un factor de éxito de la política de emprendimiento en Colombia.

En cuanto a qué entidad coordina la política de emprendimiento en Colombia (tabla 3), el 81,3% de las personas vinculadas al estudio opinan que es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), en tanto que el 18,8% cree que hay una coordinación conjunta entre el MCIT y el SENA. El 43,8% de los expertos (7) destacan el liderazgo institucional del MCIT y el papel que desempeñó el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata, en el apoyo a la política de emprendimiento. Aquí se nota nuevamente la importancia del liderazgo de ciertos funcionarios públicos de alto nivel en la gestión de este tipo de políticas públicas.

**Tabla 3**

Entidad que coordina la política de emprendimiento en Colombia

Entidad	Fi	Hi
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	13	81,3%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y SENA, conjuntamente	3	18,8%
Total	16	100,0%

Fi: número de respuestas; Hi: porcentaje de respuestas con respecto al total.

Fuente: elaboración propia.

A pesar de lo anterior, 11 expertos (68,8%) coinciden en mencionar de distintas maneras el papel preponderante que ha tenido el SENA en la ejecución de la política de emprendimiento a lo largo y ancho del país, debido factores como su infraestructura, experiencia, talento humano y liderazgo directivo e institucional, entre otros factores. De igual manera, coinciden en que más allá de la coordinación centrada en una sola entidad, lo que se da en realidad es una coordinación mancomunada en la que cada entidad tiene claridad en la función que desarrolla.

Sobre las principales características que deben tener los líderes de las entidades y las entidades mismas (tabla 4), las respuestas de los expertos se pueden agrupar en experiencia (54,5%) y credibilidad (39,4%). Dos respuestas (6,1%) se enfocaron hacia la habilidad política que se requiere para manejar procesos en el sector público.

**Tabla 4**  
Características del liderazgo personal e institucional en una política de emprendimiento

Característica	Fi	Hi
Experiencia y liderazgo	18	54,5%
Credibilidad	13	39,4%
Habilidad política	2	6,1%
Total*	33	100,0%

\*Respuesta múltiple; Fi: número de respuestas; Hi: porcentaje de respuestas con respecto al total.

Fuente: elaboración propia.

Dentro de las respuestas de los expertos (tabla 5) se encuentran 3 grupos de recomendaciones que es pertinente mencionar. El 41,4% de ellas se relaciona con enfocar el emprendimiento hacia sectores de exportación y base tecnológica, el 34,5% hacia brindarle a dicha política un enfoque integral y de largo plazo, y el 24,1% de las respuestas busca que los Gobiernos locales y regionales adquieran mayor responsabilidad en la ejecución de la política de emprendimiento.

**Tabla 5**  
Recomendaciones estratégicas para la política de emprendimiento

Recomendación	Fi	Hi
Enfocar el emprendimiento hacia sectores de exportación y base tecnológica	12	41,4%
Enfoque integral y de largo plazo	10	34,5%
Mayor responsabilidad en Gobiernos locales y regionales	7	24,1%
Total*	29	100,0%

\*Respuesta múltiple; Fi: número de respuestas; Hi: porcentaje de respuestas con respecto al total.

Fuente: elaboración propia.

## 5. El emprendimiento en Colombia, 2002-2010

Al inicio de su primer mandato en 2002, el presidente Uribe tomó algunas decisiones que impactarían de manera fundamental la formulación y puesta en marcha de la política de emprendimiento.

En primer lugar, la fusión de los Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior en uno solo que desde 2002 se denomina MCIT creó una unidad de acción que permitió promover varias de las reformas necesarias para facilitar aspectos relacionados con la eficiencia en el proceso de creación de empresas y fortalecimiento de las ya existentes.

Por otra parte, los nombramientos de Juan Luis Londoño (<sup>†</sup>) como ministro de Protección Social, y de Darío Montoya en la Dirección General del SENA tuvieron una triple implicación.

En primer lugar, los 2 tenían un carácter más técnico que político y gozaban de liderazgo<sup>7</sup> y de una gran credibilidad en los sectores productivo y académico del país. Londoño había alcanzado formación doctoral y una amplia experiencia académica, investigativa y profesional. Como director de la revista *Dinero* fundó el famoso concurso *Ventures* en el año 2000, en el que se premian, en distintas categorías, los proyectos de los emprendedores colombianos. Montoya,

ya, además de su extensa formación y experiencia empresarial, había ocupado exitosamente la Dirección de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia y tenía una enorme claridad de la temática del emprendimiento y sus estrategias de aplicación. Las orientaciones que ellos le brindaron al emprendimiento en el Plan de Desarrollo 2002-2006 fueron decisivas.

En segundo lugar, la empatía de Londoño y Montoya con el tema del emprendimiento brindaba unidad de visión en torno a los objetivos que se perseguirían, más aún si se tiene en cuenta que el SENA dependía del entonces Ministerio de Protección Social.

En tercer lugar, se requería el soporte de una institución que tuviera una cobertura nacional que sirviera de plataforma para expandir las acciones que se llevarían a cabo en emprendimiento. Esta entidad era el SENA, ya que ninguna otra institución del Estado tenía la experiencia, talento humano formado en emprendimiento, cobertura, flexibilidad, infraestructura, credibilidad y presupuesto para afrontar un reto tan importante en la ejecución de los programas estratégicos de formación de emprendedores y creación de empresas. No era suficiente tener a 2 personas idóneas en el tema dentro del equipo directivo del Gobierno, había que brindarles además el soporte y el liderazgo de una institución que les permitiera actuar de manera adecuada.

Al inicio de su mandato, el presidente Álvaro Uribe manifestó públicamente que su equipo de trabajo iba a permanecer durante todo su Gobierno, refiriéndose al primer período (en esa época, la reelección presidencial todavía no estaba permitida por la Constitución de Colombia). A pesar de que no todos los integrantes de su gabinete resistieron el ritmo ni el estilo de trabajo del presidente durante el período 2002-2010, los ministros de Uribe contaron con una gran estabilidad. El MCIT solamente tuvo 2 ministros (Botero y Plata), y el de Hacienda tuvo 3. En el caso del SENA, Montoya sería su director general durante los 8 años de Gobierno de Uribe, aspecto que garantizaba la continuidad en la ejecución de las estrategias para promover el emprendimiento en el país a través del SENA<sup>8</sup>.

### 5.1 Primer Gobierno de Uribe (2002-2006)

El emprendimiento era un tema familiar para el presidente Uribe. Como gobernador de Antioquia en 1996, había apoyado la fundación de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia y conocía los grandes beneficios y potencialidades de estas entidades.

En el Plan de Desarrollo 2002-2006, "Hacia un Estado Comunitario" (DNP, 2003), se propone ligar el emprendimiento con la competitividad, preparar a los egresados del SENA para que generaran sus propios empleos, eliminar las restricciones de acceso al financiamiento y desarrollar instrumentos de apoyo no financiero, investigación y desarrollo tecnológico.

A pesar de que el emprendimiento quedó explícitamente incluido en este plan de desarrollo, no hubo nada realmente nuevo ni se hizo un marcado énfasis hacia la creación de empresas. Al parecer, se tomaría la Ley 590 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000) como la orientadora de los esfuerzos hacia las Mipymes, pues el documento de Política de Espíritu Empresarial y Creación de Empresas aprobado en el Gobierno de Pastrana no había generado mayor entusiasmo entre los agentes involucrados en el tema y por lo tanto su continuidad había sido nula.

En 2002, se aprueba la Ley 789 (Congreso de la República de Colombia, 2002) que creó el Fondo EMPRENDER (art. 40) como una cuenta independiente y especial adscrita al SENA, que dinamizaría el entusiasmo de las universidades a través de sus unidades de emprendimiento, apoyando a sus estudiantes para que presentaran sus

<sup>7</sup> El BID (2006, p. 13) anota que "El liderazgo puede ser a veces una fuerza extraordinaria en el proceso político, pero sus posibilidades e implicaciones están estrechamente ligadas al marco institucional". En este caso, los 2 aspectos estaban estratégicamente unidos.

<sup>8</sup> Juan Luis Londoño desaparecería prematuramente en un accidente aéreo en febrero de 2003, es decir, apenas 6 meses después de haber asumido como ministro de Protección Social.

propuestas ante dicho fondo y accedieran a capital semilla no reembolsable.

Posteriormente, se expediría la Ley 905 de 2004 (Congreso de la República de Colombia, 2004) que ampliaría el horizonte de acción institucional del Gobierno hacia las Mipymes. Entre otras cosas, la nueva ley aprobó modificar el rango económico de las medianas empresas, creó el Sistema Nacional de Mipymes y los Consejos Regionales de Pymes, y brindó mayores elementos para que este tipo de unidades productivas, y los nuevos emprendedores, pudieran ingresar en los mercados, acceder a recursos crediticios y a sistemas impositivos regionales diferenciales. De igual manera, estipuló de manera tímida que las entidades educativas incluyeran la formación para el emprendimiento.

Sin embargo, a pesar de lo general que resultaba el tema del emprendimiento en el Plan Nacional de Desarrollo, el SENA había empezado por denominar su Plan Estratégico 2002-2006, así: "SENA, una organización de Conocimiento", en el que se planteó contribuir al logro de 4 objetivos sectoriales del plan de desarrollo del país.

Este plan estratégico "se orienta por la decisión de reinventar al SENA y convertirlo en una 'Organización de Conocimiento' para que la Formación Profesional Integral para el Trabajo, la Innovación y el Emprendimiento sea accesible a los trabajadores, los jóvenes, los desempleados, los empleadores, el Estado, el Gobierno y la sociedad colombiana en general" (SENA, 2003, p.1). En esta nueva etapa, el SENA incluyó dentro de sus valores corporativos la creatividad, la innovación y el empresariado. La directriz n.º 10 del Plan Estratégico (SENA, 2003) corresponde a emprendimiento y empresariado y en él establece la formación para el emprendimiento con el liderazgo de la Red Colombiana de Creación, Desarrollo e Incubación de Empresas, aspecto que legalmente no le había sido conferido pero que decidió asumir<sup>9</sup>.

Desde el inicio, se plantea que el nuevo SENA debía realizar el trabajo articulado y en alianzas estratégicas con todas las fuerzas vivas del país para liderar, asegurar, medir y consolidar la misión del SENA, en una interacción continua con diversas entidades que desarrollaban programas a lo largo de la cadena de valor de la creación de empresas. Esta estrategia se pudo dar por la cobertura de la entidad en el ámbito nacional, ya que posiblemente ninguna otra tenía la infraestructura para hacerlo.

De igual manera, se definieron 8 vectores estratégicos que orientarían la gestión del SENA hacia la proyección y modernización del quehacer de la entidad. El tercero correspondió a emprendimiento y empresariado, definiéndolo como el "desarrollo de competencias emprendedoras de las personas, [que] debe orientarse a la creación de empresas innovadoras, que permitan incrementar en número y calidad los puestos de trabajo del país y fortalecer las empresas existentes" (SENA, 2003, p. 59).

Este vector incluyó una variada gama de estrategias, pasando por la sensibilización de los colombianos en cuanto al emprendimiento, formación, creación de empresas de base tecnológica, financiación y desarrollo de incubadoras, entre otras.

De igual manera, se estableció que "El SENA participará en la creación de normas y leyes que permitan actuar de manera conjunta ante el país en la generación de empleo y traer mejores prácticas de otros países para la productividad laboral y la creación continua de nuevas empresas" (SENA, 2003, anexo 2-4).

El SENA adoptó una actitud dinámica para el desarrollo de los esfuerzos del Gobierno colombiano en torno al emprendimiento, sin desconocer el trabajo mancomunado y las competencias de otros ministerios y entidades públicas y privadas del orden nacional y regional. Dichos esfuerzos se concentraron en: formación, industria de soporte, financiación, marco legal, incubación e internacionalización.

<sup>9</sup> A finales del primer Gobierno de Uribe, la Ley de Emprendimiento (Ley 1014 de 2006), en su artículo 5.º, establecería que la Red Nacional para el Emprendimiento estaría adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien hiciere sus veces.

Finalizando el primer Gobierno de Uribe, se aprobó la Ley 1014 de 2006 (Congreso de la República de Colombia, 2006) más conocida como Ley de Emprendimiento. A pesar de lo general de dicha ley, generó instrumentos adicionales para promover el emprendimiento y creó un ambiente propicio para incluir la creación de nuevas empresas como un tema específico que debe ser coordinado por el Estado en unión con una variedad de instituciones públicas y privadas que de una u otra manera tienen que ver con la cadena de valor.

A esta fecha, el país contaba con las leyes 590 de 2000, 905 de 2004 (que modifica parcialmente la anterior) y 1014 de 2006 (Congreso de la República de Colombia, 2000, 2004, 2006); sin embargo, aún no había una política pública de emprendimiento explícitamente establecida, a pesar de que muchos de los esfuerzos conjuntos y articulados ya se venían dando desde principio de este Gobierno.

## 5.2. Segundo Gobierno de Uribe (2006-2010)

A pesar de que la Ley 1014 de 2006 (Congreso de la República de Colombia, 2006) es muy general y no estableció mayores compromisos ni obligaciones para las entidades vinculadas con el emprendimiento, sí especificó en su artículo 2.º, literal b), que se debe "Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas" (s.n.).

En el plan de desarrollo del segundo Gobierno de Uribe, el emprendimiento se hace más explícito y se toma como una estrategia transversal, que va desde el apoyo a las iniciativas de las personas con menores recursos para la generación de ingresos, hasta la creación de empresas de base tecnológica que promuevan la competitividad de la economía colombiana, pasando por el sistema educativo. En el segundo plan de desarrollo, el tema de emprendimiento era mucho más visible y específico en los resultados que se buscarían.

Sin embargo, en este plan tampoco se previó de manera explícita llegar a tener una política de emprendimiento, solo se habló de la creación de un Sistema Nacional de Emprendimiento, conformado por distintas entidades, que establecería el paquete de políticas necesario según las características de las unidades productivas y dictaría los criterios de coordinación e intervención (DNP, 2007).

A pesar del conocimiento que el presidente y el director de SENA tenían sobre las bondades de esta estrategia en la promoción del emprendimiento, parece que en la formulación del plan de desarrollo del segundo Gobierno tampoco se vislumbró el efecto multiplicador que esta iniciativa iba a tener en el país, ya que no solo se creó una red, sino que derivó en una política, ello aunado a factores relacionados con la credibilidad que el presidente Uribe había logrado mantener durante todo su primer mandato y el gran liderazgo y posicionamiento que el SENA había alcanzado.

Se planteó, por ejemplo, un subprograma de atención en generación de ingresos, que se desarrollaría a través de las siguientes actividades, entre otras (DNP, 2007) a través de procesos de vinculación laboral, emprendimiento y fortalecimiento de negocios existentes, y apoyo financiero.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estaba claro que el SENA tenía un papel importante como facilitador y asesor técnico para la implementación de esta estrategia (la del Sistema Nacional de Emprendimiento), ya que ofrecía y tenía una amplia experiencia en un paquete de servicios que comprende asesoría empresarial, asistencia técnica, formación gerencial, formación y asesoría a creadores de empresa e incubación empresarial y de capacitación en empresariado y emprendimiento (DNP, 2007).

Una de las preocupaciones estratégicas del SENA era la relacionada con los servicios de emprendimiento que realizaban sus centros, que deberían sintonizarse y ser mucho más coherentes con la dinámica socioeconómica nacional, regional o local.

El tema de emprendimiento para Colombia quedaría explícitamente incluido en el Documento Conpes 3527 de 2008, Política Nacional de Competitividad y Productividad (DNP, 2008).

## 6. Política Nacional de Emprendimiento

### 6.1. Definición y objetivos

La Política de Emprendimiento<sup>10</sup> en Colombia se concebía como "un conjunto de personas, variables y factores que intervienen en el proceso de crear una empresa. Una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza [...] centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado; su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad" (Ministerio de Cultura, 2010, p. 11).

De manera oficial, la PNE se adoptó en 2009 mediante un documento expedido específicamente por el MCIT para tal fin, en el que se establece que el Estado tiene un papel múltiple en el fomento del emprendimiento, el cual puede ser resumido en los siguientes 3 principales roles (MCIT, 2009): promotor de la alianza público-privada-académica, facilitador de las condiciones para el emprendimiento y desarrollador de la dimensión local, regional, nacional e internacional del emprendimiento.

La PNE en Colombia tiene 5 objetivos estratégicos que conforman un esquema integral en el que se incluyen los diferentes aspectos que tienen que ver con el desarrollo y fortalecimiento de las nuevas empresas y de las ya creadas. Entre otros, se trabajan los componentes de innovación, capacitación, comercialización, financiación, medio ambiente, reglamentación y trámites legales.

De acuerdo con el MCIT (2009), los 2 ejes transversales de la PNE son la industria de soporte no financiero y ciencia y tecnología.

Dentro de este eje están las unidades de emprendimiento, que se establecen en las instituciones universitarias y en los centros regionales del SENA para brindar apoyo y asesoría a los emprendedores.

### 6.2 Componentes de una política de emprendimiento

En la formulación de una política de emprendimiento se deben presentar al menos 3 componentes: las instituciones, la base legal y las intervenciones que los agentes públicos y privados realizan mediante planes, programas y proyectos en las distintas fases de la cadena de valor de la creación de empresas (fig. 2).

En el centro están los emprendedores, posibles emprendedores y sus empresas, que son el objetivo de todas las acciones de la política de emprendimiento, es decir, los esfuerzos están enfocados hacia quienes ya desempeñan un rol como emprendedores, y hacia la formación de quienes aún no lo son pero que podrían serlo, y hacia la creación y desarrollo de empresas.

### 6.3. Coordinación de la política de emprendimiento

Al igual que en otros países de la OCDE<sup>11</sup> (2010), la mayor parte del proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas ocurre en el ámbito de los ministerios y agencias asociadas a los mismos. Colombia no es la excepción, ya que el MCIT ha asumido importantes retos relacionados con la aplicación de la Ley 1014 de 2006 (Congre-

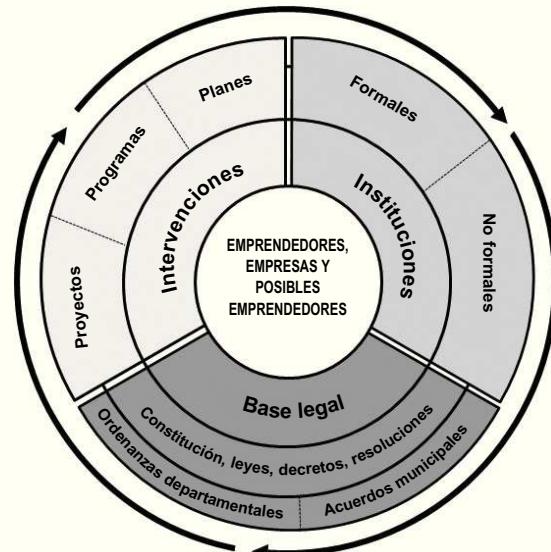


Figura 2. Componentes de una política de emprendimiento.

so de la República de Colombia, 2006) de fomento de la cultura del emprendimiento, "la cual lo compromete como actor responsable de la política pública en la materia" (MCIT, 2009, p. 34).

Aunque no está explícitamente establecido, en Colombia la coordinación de la política de emprendimiento, durante el período analizado la realizó el MCIT, a través de la Red Nacional para el Emprendimiento establecida en la Ley 1014 de 2006 (Congreso de la República de Colombia, 1996).

En el desarrollo de esta red, se cuenta con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias); los Ministerios de Protección Social (del cual depende el SENA), Agricultura y Desarrollo Rural, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y, de cierta manera, el de Cultura. De esta forma, puede afirmarse que en Colombia, la Red Nacional para el Emprendimiento —que lidera la política de emprendimiento— tiene un esquema colaborativo, no solo en el liderazgo de la misma, que está en cabeza del MCIT, sino en la gran cantidad de instituciones que vincula para su desarrollo (fig. 3).

Estas instituciones conforman una especie de telaraña en la que se han vinculado entidades públicas y privadas con una serie de instrumentos, programas, proyectos y acciones que apoyan la cadena de valor de la creación de empresas. Cada entidad desarrolla al menos una actividad directa en la creación y fortalecimiento de empresas en Colombia.

El SENA, aunque no es una de las entidades coordinadoras, alienta el desarrollo de la cultura empresarial y social que propicia las condiciones y capacidades locales y sectoriales para la incorporación, innovación y transferencia de tecnología que promueva la creación de nuevas empresas de conocimiento, participando activamente en el desarrollo de la política pública.

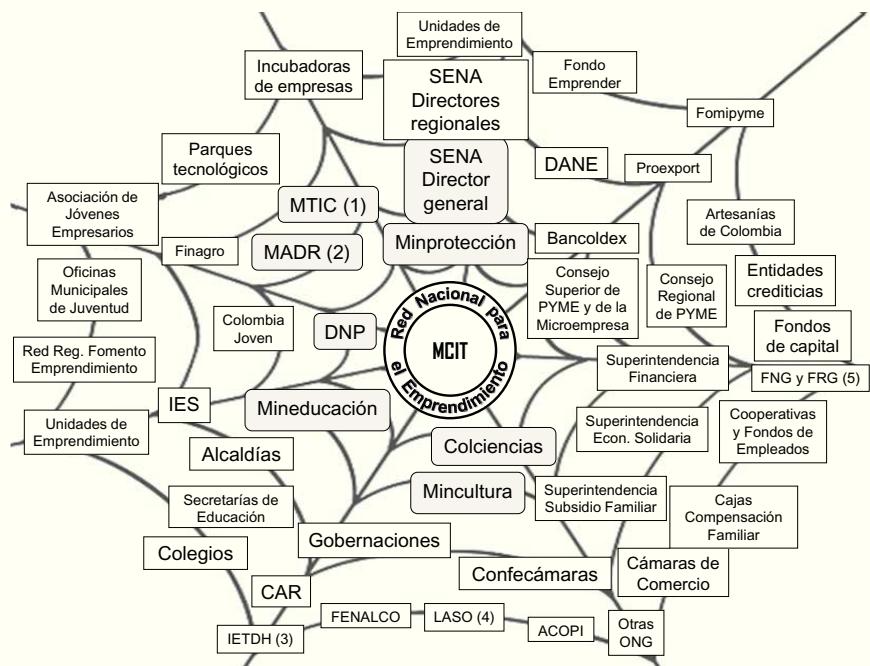
### 6.4. Principales resultados y aspectos innovadores

Luego de 8 años de trabajo en torno a la construcción de una política de emprendimiento, los principales resultados fueron, entre otros, los siguientes:

- Definición de un documento oficial de política.
- A principios de 2002, en Colombia había 6 incubadoras de empresas. El sistema llegó a contar con 37, pero a finales de 2010 solo quedaban 20 incubadoras.
- En el período estudiado, se crearon 399 unidades de emprendimiento en las universidades y sedes del SENA a lo largo y ancho de

<sup>10</sup> En el documento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2009) no se da una definición explícita del significado de la política de emprendimiento, sin embargo se toma esta definición del Ministerio de Cultura que cita un documento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<sup>11</sup> Este documento anota que la mayor parte de los Gobiernos de América Latina enfrentan al menos 5 desafíos importantes en la formulación de políticas públicas: (i) capacidad técnica insuficiente en el centro del Gobierno para formularlas o evaluarlas; (ii) poca coordinación entre políticas sectoriales; (iii) bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de políticas, ya sea dentro del Ejecutivo, desde el Legislativo o desde fuera del sector público; (iv) desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas, y (v) si bien la política influye fuertemente en la formulación de políticas públicas en todos los países, se observa una mayor distancia entre las propuestas de diferentes partidos políticos en países de América Latina en comparación con la OCDE (2010).



**Figura 3.** Principales instituciones que participan en la Red Nacional para el Emprendimiento en Colombia.

(1) Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; (2) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; (3) Institutos de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano; (4) Laboratorios Sociales de Cultura y Emprendimiento; (5) Fondo Nacional de Garantías y Fondos Regionales de Garantías.

Colombia. Ello implica que prácticamente todas las universidades públicas y privadas del país estaban trabajando el emprendimiento.

- Reformulación de la Ley 590 de 2000 y expedición de la Ley 905 de 2004 (Congreso de la República de Colombia, 2000, 2004), con mayores ventajas durante los primeros años de creación de la empresa, y vinculación de las Mipymes a la red de contratación estatal.

- Aprobación de la Ley 1014 de 2006 (Congreso de la República de Colombia, 2006), que formula un marco general para la promoción del emprendimiento y la creación de empresas en todo el país, y la vinculación de todo el sistema educativo colombiano además de las distintas entidades públicas y privadas que aúnan esfuerzos para promover la creación de empresas.

- Creación del Fondo EMPRENDER, programa de capital semilla. Según el sistema de información de dicho fondo, entre 2005 y 2010, se realizaron 50 convocatorias (10 nacionales y 40 regionales), se asignaron 121.198 millones de pesos colombianos (aproximadamente 64 millones de dólares americanos), se aprobaron 2.111 proyectos que involucraron a 5.726 emprendedores, en 315 municipios y 31 departamentos. Se proyectaron 11.537 empleos en el primer año y unas ventas estimadas en 181 millones de dólares americanos.

• Aprobación de la Ley 1258 de 2008 (Congreso de la República de Colombia, 2008), con la cual se crean las sociedades anónimas simplificadas, que flexibilizan los requisitos para crear empresas. En septiembre de 2010, un 82% de las empresas creadas (45.733) correspondían a sociedades anónimas simplificadas.

- Aprobación de la "ventanilla única" como una estrategia que disminuyó considerablemente el tiempo de creación y formalización de las empresas.

- Convocatorias para el fortalecimiento de empresas mediante proyectos de desarrollo tecnológico a través de recursos aprobados por Ley 344 de 1996.

- Gran respaldo de entidades privadas que promueven concursos y otorgan recursos para apoyar la política de emprendimiento.

## 8. Discusión

Lo encontrado a través de los análisis de realizados en este trabajo evidencia que la información brindada por los expertos encuestados o

entrevistados coincide en gran medida con los resultados de políticas públicas de emprendimiento y estudios realizados en otros países.

De acuerdo con los estudios de Kantis, Ishida y Komori (2002), Lundström y Stevenson (2005) y Cooper (2003), una política de emprendimiento puede incrementar las fuentes de riqueza económica, la cantidad de emprendedores dinámicos y fortalecer los canales de movilidad social, tal como se ha puesto de manifiesto en lo que se busca en Colombia con una iniciativa de este tipo. A pesar de que la relación puede parecer sencilla, no es fácil para muchos Gobiernos llegar a generar una política de emprendimiento que promueva el crecimiento de la economía y que esta, a su vez, se refleje en indicadores de desarrollo socioeconómico.

Por otra parte, Kantis et al. (2002) proponen que el emprendimiento debe abordarse mediante una política integral conformada por un conjunto de estrategias que atienda a cada uno de los factores que influyen sobre las diferentes etapas del proceso emprendedor, con una estrecha coordinación entre programas y entidades nacionales y locales que participan en la ejecución. Esta afirmación cobra sentido al encontrarse en el estudio realizado que 2 de las 3 recomendaciones estratégicas de los expertos consultados se relacionan directamente con esta misma orientación (enfoque integral y de largo plazo, y mayor responsabilidad en Gobiernos locales y regionales).

Además, la política de emprendimiento en Colombia ha partido del diseño de un esquema integral en el que se ha buscado vincular el mayor número de variables, entidades (fig. 3) y programas que tengan que ver con el proceso de creación, desarrollo y fortalecimiento de empresas.

Las conclusiones del trabajo de Kantis, Angelelli y Llisterri (2004) orientan las principales áreas de trabajo hacia las cuales deben enfocarse las políticas de emprendimiento en América Latina. Estas recomendaciones se alinean hacia campos similares a los abordados en Colombia, entre otros, la ampliación de la base social, acceso al financiamiento, descentralización del proceso, empresas intensivas en conocimiento, mejoramiento del entorno, complementación e integración de esfuerzos, y enfoque de inversión social de largo plazo. Sin embargo, adicionalmente incluyen el enfoque de género, tema que no ha sido abordado de manera consistente en la política de emprendimiento en Colombia durante el período analizado, pero que podría

considerarse como un aspecto que mejore la integralidad de la política.

Varios estudios sirven de base para comparar lo realizado en Colombia con lo ejecutado en otros países con mayor trayectoria en el campo de las políticas públicas de emprendimiento.

Los estudios de Kantis y Federico (2004a, 2004b) y Bianchi y Parrilli (2004) muestran elementos comunes en las políticas de emprendimiento en Estados Unidos, Canadá e Italia, tales como la capacitación y orientación, financiamiento y asesoría y acompañamiento en la gestión de la empresa, que están claramente establecidos en la política de emprendimiento colombiana.

Federico y Kantis (2004a) y Capelleras y Kantis (2009), refiriéndose a la experiencia escocesa de creación de empresas y a la creación de empresas en América Latina en general, respectivamente, argumentan que una política en este campo no debe ser una isla, sino que debe enmarcarse en un contexto de políticas más generales y que exista cierta articulación y complementación con los programas y estructuras preexistentes en torno a una cadena de valor más efectiva. De igual manera, resaltan la necesidad de contar con una coordinación central y un proceso que descentralice la política hacia las regiones, a la vez que es recomendable combinar objetivos genéricos (creación de empresas) con particulares que se enfoquen hacia nichos específicos de población y tipos de empresas.

Estos aspectos han sido desarrollados en Colombia de manera paulatina, pues la política de emprendimiento cuenta con una coordinación central a cargo del MCIT, dicha política forma parte de otras como la de ciencia y tecnología, la de competitividad y productividad y la de empleo, entre otras, y el proceso se ha irradiado hacia todas las regiones del país.

Los trabajos de Bianchi y Parrilli (2004), Capelleras y Kantis (2009) y Federico y Kantis (2004b) destacan la importancia de las particularidades regionales y locales en el diseño e implementación de políticas de emprendimiento. Si bien este aspecto se ha tenido en cuenta en el diseño de la política de emprendimiento en el país, aún hace falta profundizar más en este componente, teniendo en cuenta la diversidad regional que existe en Colombia y la poca claridad sobre el tema de ordenamiento territorial que aún se tiene.

El papel fundamental de las universidades dentro de las políticas de emprendimiento está claramente diferenciado en el estudio de Capelleras y Kantis (2009), al igual que el papel protagónico que desarrollaron las universidades y el SENA en Colombia en la inclusión del emprendimiento en la agenda de gobierno y su posterior diseño y ejecución.

En cuanto al liderazgo funcional, Rodrik (1995), Stein & Tomassi (2006) y Hart (2008) argumentan que este es uno de los factores para que una política pública sea exitosa, debido a que puede alentar procesos de deliberación que permitan que las políticas e instituciones se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad. En sentido similar, de acuerdo con los resultados obtenidos, la política de emprendimiento en Colombia contiene una importante influencia del liderazgo ejercido por el entonces ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata, y el entonces director del SENA, Darío Montoya, sin dejar de lado el liderazgo de las universidades en el fomento del emprendimiento desde las aulas de clase.

Complementariamente, el BID (2006) plantea que las políticas públicas realizadas en un ambiente de democracia vinculan a determinados líderes que actúan como catalizadores del proceso deliberativo que permite que dichas políticas y las instituciones se adapten a las demandas de una sociedad abierta. Uno de los desafíos que enfrentan estos líderes es la articulación de las motivaciones políticas y técnicas para producir políticas de calidad, situación que se equipara a lo ocurrido en Colombia.

## 9. Conclusiones

El asunto sobre cómo incluir el emprendimiento en la agenda del Gobierno nacional es un tema que deben analizar los actores sociales

de cada país. Puede que la cuestión le interese directamente al presidente de la República o a un grupo de congresistas de la coalición de gobierno, o que existan personas allegadas al primer mandatario que lo motiven a incluir el tema, o que haya un grupo de presión con mucha influencia en la nación, o que las condiciones sociales de una determinada época obliguen al Gobierno a que genere estrategias heterodoxas para promover la generación de empleo e ingresos para la población, entre otras posibles situaciones.

En el caso de Colombia, los 2 sectores de mayor influencia para incluir el emprendimiento en la agenda de gobierno en el período 2002-2010 fueron el educativo y el productivo. Aunque el tema era relativamente nuevo en el período analizado, se había alcanzado una experiencia importante en investigación, eventos académicos y formación curricular y extracurricular de emprendedores en el sector educativo. Este factor, unido al conocimiento práctico de la gestión empresarial de los empresarios, la cercanía de los gremios con instancias estratégicas como el SENA y el dinamismo inicial de las incubadoras de empresas generaron un ambiente ideal para influir en la inclusión del emprendimiento en la agenda de gobierno en el período 2002-2010.

Estos 2 sectores, además, han compartido varios espacios comunes de gestión institucional desde hace muchos años. Las universidades y los gremios tienen asiento en los consejos directivos nacionales y regionales del SENA. Las juntas directivas de las incubadoras de empresas cuentan con representantes del SENA, las universidades y los empresarios, entre otros. Este factor pudo haber fortalecido su poder de influencia para la inclusión de una política de emprendimiento en Colombia.

De igual manera, las universidades, empresarios, gremios e incubadoras han tenido una relación mucho más cercana con el SENA. De allí que este factor sea posiblemente uno de los que haya contribuido para que esta entidad se posicionara como una institución clave dentro de la política de emprendimiento en Colombia.

El liderazgo del SENA en la política de emprendimiento se ha nutrido de un factor fundamental que es el trabajo directo con los emprendedores en todo el país. Aunque las universidades han realizado un trabajo similar con sus propios estudiantes, estas no han contado con la posibilidad de articular otros instrumentos como el acceso a capital semilla, factor que el SENA ha podido vincular dentro de su esquema de gestión a través del Fondo EMPRENDER y los recursos de Ley 344 de 1996 para desarrollo tecnológico. A pesar de que estos recursos se asignan mediante convocatoria pública, el SENA tiene la facultad de orientar los principios y políticas bajo los cuales opera.

A juicio de Stein y Tomassi (2006), las buenas recetas de políticas públicas no son suficientes para lograr los objetivos del desarrollo, sino que es igualmente importante el proceso de diseño, adopción e implementación que se sigue con ellas. El SENA es la principal entidad en Colombia que está vinculada a estos 3 procesos de manera integral.

El MCIT, en cambio, se ha centrado en los aspectos macro de la política de emprendimiento y por ello su trabajo directo con emprendedores es muy limitado, y su visibilidad entre los beneficiarios de la política, también.

Por otra parte, la temática de emprendimiento ha sido incluida de muchas maneras y de forma insistente en los documentos oficiales del SENA, mucho más que en los del MCIT.

En todo caso, y dado que las políticas públicas tienen su esencia en la interacción coordinada que el Gobierno tiene con la sociedad en su conjunto, ellas requieren de instituciones gubernamentales con experiencia, liderazgo y credibilidad, que además sean orientadas por funcionarios con estabilidad en sus cargos y que posean similares características.

En las condiciones de la etapa analizada, no hubiera sido muy viable generar una política de emprendimiento sin el concurso del SENA, o al menos no con la cobertura y los resultados obtenidos, pues a pesar de que aún hace falta mucha más integración de esfuer-

zos, mayores recursos, más seguimiento y más programas que fomenten empresas de base tecnológica, los principales estudios que miden la actividad emprendedora en el mundo (GEM, 2009 y Doing Business, 2011) dan cuenta de los avances que Colombia ha tenido en comparación con otras naciones.

Este trabajo tuvo ciertos aspectos que limitaron el abordaje del problema de estudio. Algunos de los expertos contactados inicialmente no respondieron la encuesta ni pudieron ser ubicados para la entrevista, a pesar de que varios se habían comprometido a ello. Otros pidieron no ser identificados o evadieron responder algunas preguntas de manera más precisa y amplia.

Dada la relativa novedad del tema, la bibliografía referente a las políticas de emprendimiento es escasa y en muchos casos ambigua, pues se confunde con políticas de desarrollo de la Mipyme, que aunque son relacionadas, no incluyen por lo general el componente de promoción de emprendedores, sino la atención a las empresas ya creadas.

Finalmente, se propone trabajar en futuras líneas de investigación que se relacionen con: a) factores clave de éxito en las políticas de emprendimiento en América Latina; b) mecanismos de coordinación de las políticas de emprendimiento, y c) estrategias de inclusión de las políticas de emprendimiento en las agendas de gobierno.

## Referencias

- Aguilar, L. (1992). Estudio introductorio. *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Audretsch, D. (2007). Entrepreneurship capital and economic growth. *Oxford Review of Economic Policy*, 23, 63-78.
- Audretsch, D., Kelbach, M. y Lehmann, E. (2006). *Entrepreneurship and Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Bianchi, P. y Parrilli, M. (2004). La experiencia italiana en el fomento de la empresarialidad. En: Kantis, H. (Ed.). *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington: BID-Fundes Internacional.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington: Harvard University-Editorial Planeta.
- Capelleras, J. y Kantis, H. (2009). *Nuevas empresas en América Latina: factores que favorecen su rápido crecimiento*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Colciencias (1995). *Colombia: al filo de la oportunidad. Informe de la misión de Sabios*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Congreso de la República de Colombia (1990). Ley 29 de 1990, por la cual se dictaron disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- Congreso de la República de Colombia (1996). Ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expedien otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 375 de 1997, por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia (2000). Ley 590 de 2000, por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Congreso de la República de Colombia (2002). Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustitutivo de Trabajo.
- Congreso de la República de Colombia (2004). Ley 905 de 2004, por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia (2006). Ley 1014 de 2006, de fomento a la cultura del emprendimiento.
- Congreso de la República de Colombia (2008). Ley 1258 de 2008, por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificadas.
- Cooper, A. (2003). *Entrepreneurship. The Past, the Present, the Future*. En: Zoltan, A. y Audretsch, D. (eds). *Handbook of Entrepreneurship Research*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Departamento Nacional de Planeación (2008). *Documento Conpes 3527*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: DNP.
- Doing Business (2011). *Making a difference for entrepreneurs*. Washington: World Bank y The International Finance Corporation.
- Federico, J. y Kantis, H. (2004a). La experiencia escocesa en creación de empresas. En: Kantis, H. (ed). *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington: BID-Fundes Internacional.
- Federico, J. y Kantis, H. (2004b). La experiencia del programa alemán Exist. En: Kantis, H. (ed). *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington: BID-Fundes Internacional.
- GEM (2009). *Global Entrepreneurship Monitor: reporte anual Colombia 2008*. Vesga, R., Quiróga, R., Gómez, L., Varela, R. y Pereira, F. Bogotá: Universidad de Los Andes, Universidad ICESI, Ediciones Unianandes.
- Gómez, L., Martínez, J. y Arzuza, M. (2006). Política pública y creación de empresas en Colombia. *Pensamiento & gestión*, 21, 1-25.
- Guzman, A. y Trujillo, M. (2008). Emprendimiento social - revisión de literatura. *Estudios Gerenciales*, 24, 105-125.
- Hart, D. (2008). The Politics of "Entrepreneurial" Economic Development Policy of States in the U.S. *Review of Policy Research*, 25, 149-166.
- Holtz-Eakin, D. y Kao, C. (2003). Entrepreneurship and Economic Growth: The Proof Is in the Productivity. *Center for Policy Research*, working paper 111. Disponible en: <http://surface.syr.edu/cpr/111>
- Kantis, H. y Federico, J. (2004a). Iniciativas de fomento de la empresarialidad en Estados Unidos. En: Kantis, H. (ed). *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington: BID-Fundes Internacional.
- Kantis, H. y Federico, J. (2004b). La estrategia de promoción de empresas en la región atlántica de Canadá. En Kantis, H. (ed). *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington: BID-Fundes Internacional.
- Kantis, H., Angelelli, P. y Llisterri, J. (2004). Implicaciones para la formulación de políticas. En: Kantis, H. (ed). *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington: BID-Fundes Internacional.
- Kantis, H., Ishida, M. y Komori, M. (2002). *Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*. Washington: BID.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lundström, A. y Stevenson, L. (2005). *Entrepreneurship policy. Theory and practice*. Nueva York: International Studies in Entrepreneurship.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2000). Política para el Fomento del Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas. [consultado 13 May 2011]. Disponible en: [http://www\[mincomercio.gov.co/econtent/documentos/mipymes/Policies/policy02.htm](http://www[mincomercio.gov.co/econtent/documentos/mipymes/Policies/policy02.htm)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2009). *Política de emprendimiento*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Cultura (2010). *Manual de emprendimiento cultural*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- OCDE (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*. Washington: Banco Mundial.
- Rodrik, D. (1995). The Dynamics of Political Support for Reform in Economies in Transition. *Journal of the Japanese and International Economies*, 9, 403-425.
- SENA (1993). Programas de asesoría a la micro, pequeña y mediana empresa; y, programa de formación a creadores de empresa. *Revista Proposiciones*, (23), 290-306.
- SENA (2000). El SENA del 2000. *Enlace*, (59), 9.
- SENA. (2003). *Plan estratégico 2002-2006: SENA, una organización de conocimiento*. Bogotá: SENA.
- Solarte, L. (2004). *Las evaluaciones de políticas públicas en el estado liberal*. Cali: Universidad del Valle.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13, 393-416.
- Villegas, A. (2003). Comportamiento del mercado laboral en el cuatrienio Pastrana: deterioro alarmante. *Perfil de Coyuntura Económica*, Octubre, 84-105.