Patricia Herrera Kit
Jorge Iván Cuervo
Claudia Lugo Upegui
(editores)

El referencial de Política Pública: cuatro estudios de caso

Una aproximación desde Colombia

Universidad Externado de Colombia

El referencial de política pública : cuatro estudios de caso : una aproximación desde Colombia / María Cristina Guevara Astudillo [y otros] ; Patricia Herrera Kit, Jorge Iván Cuervo y Claudia Lugo Upegui (eds.) – Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2019.

305 páginas : gráficas ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587902518

1. Política pública – Colombia -- Estudio de caso 2. Mujeres -- Aspectos sociales – Colombia 3. Educación rural -- Colombia I. Herrera Kit, Patricia, editora II. Cuervo, Jorge Iván, 1959-, editor III. Lugo Upegui, Claudia, editor IV. Universidad Externado de Colombia V. Título

320.6 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.
Diciembre de 2019

ISBN 978-958-790-251-8

© 2019, PATRICIA HERRERA KIT, JORGE IVÁN CUERVO
Y CLAUDIA LUGO UPEGUI (EDS.)
© 2019, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2019

Imagen de cubierta: *Los lagartos*, por M. C. Escher, 1943
Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Luis Fernando García Núñez
Composición: María Libia Rubiano
Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 5
POLÍTICA PÚBLICA DE EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA 2006-2016: UN ANÁLISIS COGNITIVO DESDE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN[1]

Luisa Fernanda Martínez Vega

1. Introducción

Los años noventa representaron para el mundo una época de grandes cambios, tanto a nivel geopolítico como a nivel económico y social. Los modelos de desarrollo que ubicaban a la gran empresa y al sector industrial como las bases de la actividad económica de los países, parecían quedar obsoletos ante el surgimiento y sobresaliente desempeño de unas pequeñas firmas que trajeron consigo nuevos productos y procesos, cambiando drásticamente los modos de producción de las economías y los estilos de vida de las sociedades. Dichas firmas fueron el resultado de la acción de los emprendedores: individuos con capacidades excepcionales, que salvaron a unas economías afectadas por el desempleo, la desaceleración industrial y la baja productividad; problemas que habían sido heredados de la década

1 El presente documento surge de la investigación que la autora realizó para obtener el título de magíster en gobierno y políticas públicas de la Universidad Externado de Colombia.

anterior (Hébert & Link, 1989; Greene, Mole & Storey, 2004; Acs & Szerb, 2007; Huggins, Morgan & Williams, 2015).

Con el tiempo, los emprendedores captarían la atención de los gobiernos del mundo, que comenzaron a percibirlos como los actores que conseguirían dar respuesta a diversos retos en materia pública a través de su actividad emprendedora. Retos tales como: la reducción del desempleo y la pobreza, el logro de la cohesión social, la renovación económica, el desarrollo regional, el aumento de la productividad y la competitividad, entre otros. Lo anterior, generó la necesidad en los gobiernos de crear medidas que buscaran no solo alentar a más personas a convertirse en emprendedores, sino a establecer unas condiciones propicias para la creación y consolidación de nuevas empresas en el mercado. De este modo, surge la política pública de emprendimiento en el mundo (Stevenson & Lundström, 2007; Heinonen & Hytti, 2016).

No obstante, pese al enorme interés que se ha generado entre los gobiernos por apoyar y fomentar la actividad emprendedora en sus sociedades a través de la acción pública durante los últimos 20 años, la política pública de emprendimiento es considerada un fenómeno de reciente aparición. Eso en palabras de Stevenson y Lundström (2007, p. 94) ha generado "a lack of clarity concerning what actually constitutes entrepreneurship policy and much confusion about the scope and differentiating characteristics of entrepreneurship policy compared to the more developed area of small and medium-sized enterprise (SME) policy"[2]. Es por esta razón que el examen académico de la política pública de emprendimiento se ha ido consolidando como un importante campo de investigación en todas las disciplinas

2 "Una falta de claridad acerca de lo que realmente constituye una política pública de emprendimiento, y una confusión mayor sobre el alcance y características que le diferencian de la más desarrollada política pública de pequeñas y medianas empresas (pyme)". Traducción libre de la autora.

sociales[3] que se interesan por conocer más acerca de este fenómeno y sus determinantes, en un intento por brindar a los gobiernos mayores herramientas de base para la toma de decisiones en materia de emprendimiento (Campbell & Mitchell, 2012).

En este esfuerzo académico por precisar lo que "*debería ser*" la política pública de emprendimiento (Stevenson & Lundström, 2007, p. 111), se encuentran trabajos que la definen mediante marcos que integran, tanto los determinantes de la actividad emprendedora como las medidas que los gobiernos pueden tomar para elevar dicha actividad entre la población (Audretsch, Grilo & Thurik, 2007; Verheul *et al.*, 2001; Reynolds *et al*., 1999; Wennekers & Thurik, 1999, citados por Stevenson & Lundström, 2007). Ejemplo de este tipo de investigaciones es el 'Marco Ecléctico' construido por Verheul *et al*. (2001, citado en Stevenson y Lundström, 2007) que considera las variables que determinan la demanda[4] y la oferta[5] de emprendimiento en una economía, destacando cinco tipos de intervenciones que los gobiernos

---

3 Que además de la ciencia política, se incluyen la economía, la administración de empresas, la psicología, la sociología y el derecho, entre otras (Audretsch, Grilo & Thurik, 2007; Minniti, 2008; Campbell & Mitchell, 2012).

4 La demanda de emprendimiento "creates opportunities through market demand for products and services and is influenced by such factors as technological development, the differentiation of consumer demand, the industrial structure of the economy and the stage of economic development" (crea oportunidades a través de la demanda del mercado por bienes y servicios y es influenciada por factores tales como el desarrollo tecnológico, la diferenciación de la demanda del consumidor, la estructura industrial de la economía y el grado de desarrollo económico) (Stevenson & Lundström, 2007, p. 101). Traducción libre de la autora.

5 "The supply side is influenced by such factors as the demographic composition and density of the population, the resources and abilities of individuals and their attitudes towards entrepreneurship" (La oferta es influenciada por factores tales como la composición demográfica y la densidad de la población, los recursos y las habilidades de los individuos y sus actitudes frente al emprendimiento) (Stevenson & Lundström, 2007, p. 101). Traducción libre de la autora.

pueden realizar para influir sobre el nivel de actividad emprendedora en la sociedad:

1. Medidas encaminadas a afectar el tipo, número y accesibilidad a las oportunidades de emprendimiento;

2. Medidas dirigidas a aumentar o disminuir la oferta de potenciales emprendedores (como las políticas de migración);

3. Medidas que buscan mejorar la disponibilidad de recursos y el conocimiento de los potenciales emprendedores (ejemplos: la asesoría profesional, apoyo financiero directo, capital de riesgo y educación para el emprendimiento);

4. Medidas que tienen por objetivo dar forma a los valores emprendedores de la sociedad (a través de los medios de comunicación y el sistema educativo);

5. Medidas que pretenden modificar la estructura de pagos[6] de la economía frente a la actividad emprendedora, afectando de ese modo el proceso de toma de decisión de los individuos (intervenciones tales como cambios en la regulación tributaria, mejoras en el sistema de seguridad social, legislación del mercado laboral y leyes de bancarrota, entre otras) (p. 101).

También pueden encontrarse investigaciones que se enfocan en analizar la influencia que las políticas públicas formuladas en otras áreas (regulación tributaria, disponibilidad de capital de riesgo, políticas migratorias y de seguridad social, entre otras) pueden tener sobre los niveles de actividad emprendedora en una sociedad, especialmente en los países con economías desarrolladas (Saiz, 2001; Acs & Szerb, 2007; Hughes, 2008). No obstante, una característica de estos estudios es que no reconocen la existencia de una

---

6 Es decir, los riesgos asociados a la actividad emprendedora, y las recompensas que la economía y la sociedad le brindan al individuo que decide comenzar dicha actividad. Para un análisis más profundo sobre la manera como la estructura de pagos de una economía puede llegar a afectar los niveles de actividad emprendedora en una sociedad, ver Baumol (1990).

política pública de emprendimiento como tal, sino que en su lugar hablan de una "policy in an entrepreneurial economy"[7] (Acs & Szerb, 2007, p. 112). Por tanto, el objetivo de estos estudios es definir una ruta de acción para los gobiernos que les permita hacer la transición de una economía dirigida a una economía emprendedora[8]. En palabras de Roth Deubel (2015), este tipo de investigaciones pueden ser considerados como análisis "para" la política pública[9].

No obstante, es igualmente posible encontrar estudios que serían catalogados por Roth Deubel (2015) como análisis "de" la política pública[10] de emprendimiento, pese a que estos representan solo una pequeña parte del vasto cuerpo de trabajos académicos que se han realizado sobre la materia (Minniti, 2008; Campbell & Mitchell, 2012).

El común denominador de las investigaciones que se han adelantado en este último grupo es el uso de una fase

---

7 "Política pública en una economía emprendedora".

8 Tres características claves diferencian a las economías dirigidas de las emprendedoras: la composición de sus industrias (grandes empresas contra micro y pequeñas empresas), el tamaño de su Estado (gran gobierno contra la privatización) y el tipo de innovación que sus empresas impulsan (innovación a procesos dentro de la empresa contra innovaciones radicales que cambian las formas de producción de las economías para siempre) (Acs & Szerb, 2007, p. 110). Debido a esto, los gobiernos de cada una de estas economías tienen objetivos muy diferentes con su política pública: mientras los gobiernos de la economía dirigida se preguntan "How can the government withhold firms from abusing their market power?" ("¿cómo puede el gobierno evitar que las empresas abusen de su poder de mercado?"), los gobiernos de la economía emprendedora se preguntan "How can governments create an environment fostering the success and viability of firms?" ("¿cómo pueden los gobiernos crear un ambiente que propicie el éxito y la viabilidad de las firmas?") (Thurik, 2009, p. 11). Traducción libre de la autora.

9 Es decir, estudios que realizan una evaluación cuantitativa de los problemas públicos y de las soluciones que se le han dado a los mismos a través de la formulación e implementación de políticas públicas. Su objetivo es la generación de *benchmarking* o buenas prácticas que lleven al mejoramiento en la formulación de las políticas públicas al interior de los gobiernos (Roth Deubel, 2015).

10 Para Roth Deubel (2015), este tipo de análisis tiene como objetivo el aporte al conocimiento científico, pues busca explicar la acción pública a partir de un marco teórico, el cual es puesto a prueba mediante la investigación.

específica del ciclo de las políticas públicas como punto de partida. Es así como se encuentran autores interesados en el proceso detrás de la inclusión del emprendimiento en la agenda pública (Tarapuez, Osorio & Botero, 2013), pasando por aquellos que desean conocer los pormenores de la formulación de su política pública (Arshed, Carter & Mason, 2014; Grimm, 2011; Bager, Klyver & Nielsen, 2015; Heinonen & Hytti, 2016), siguiendo con los investigadores que analizan la fase de implementación de dicha política pública (Hart, 2008; Yu, Stough y Nijkamp, 2009; Perdomo, Rosas y Murillo, 2014; Huggins, Morgan y Williams, 2015; Nielsen, 2016), y finalizando con los autores que realizan una evaluación de la política pública de emprendimiento, sobre todo para economías en desarrollo (Schott y Wickstrom, 2008; Sheriff y Muffatto, 2014).

El presente capítulo se suma a esta pequeña, pero creciente lista de investigaciones que se han dedicado a comprender la manera como los gobiernos pueden aprovechar, a través de las políticas públicas, el poder transformador que tiene el emprendimiento para cambiar las economías y las sociedades. Especialmente para Colombia, pues el emprendimiento ha sido considerado como un instrumento clave en la construcción de la paz en el territorio durante la etapa de posconflicto[11] tanto por expertos como por el gobierno nacional. En consecuencia, esta investigación pretende contribuir a la caracterización de la política pública de emprendimiento en Colombia, estableciendo con claridad qué es, qué medidas la componen y cómo ha sido su desarrollo a través del tiempo; lo que puede conducir, a su vez, a la elaboración de propuestas concretas que lleven a tomar ventaja de todo el potencial que la actividad emprendedora puede brindarle al país.

---

11 Ver *Colombia.inn* (2014); *Dinero* (2015); Caracol Radio (2016) y *Dinero* (2017).

La pregunta que guía la investigación expuesta en este capítulo es: "¿cómo cambió el referencial de la política pública de emprendimiento en Colombia durante el período 2006-2016?" Se busca demostrar que, a medida que el gobierno nacional fue adquiriendo un mayor conocimiento acerca de la actividad emprendedora y sus determinantes, las medidas que conforman la política pública de emprendimiento en el país pasaron de facilitar la creación y operación de las nuevas empresas, a fomentar y consolidar una verdadera cultura del emprendimiento en la sociedad colombiana, adoptando de este modo un enfoque mucho más holístico de la actividad emprendedora. Dicho de otra manera, este capítulo busca analizar la forma como el gobierno nacional ha comprendido el fenómeno del emprendimiento, y cómo esto ha tenido efectos sobre la acción pública en esta área durante el período 2006-2016.

La investigación toma como punto de partida el año 2006 debido a la expedición de la Ley 1014 (de fomento de la cultura del emprendimiento), que marcó un hito en materia de política pública por cuanto se trató de la primera normatividad dirigida específicamente al estímulo de la actividad emprendedora en la sociedad colombiana. Por tanto, el presente documento pretende realizar un análisis de las transformaciones que presentó la política pública de emprendimiento colombiana a lo largo de la década siguiente a la entrada en vigor de la mencionada ley.

Para ello, se empleó el enfoque del referencial propuesto por Muller (2010), que pertenece al enfoque cognitivo del análisis de las políticas públicas; enfoque que ha sido poco utilizado en las investigaciones sobre la política pública de emprendimiento[12]. Lo anterior fue complementado con las

12 En la revisión de literatura se encontró que solo Hart (2008) analiza la política pública de emprendimiento desde el enfoque cognitivista (usando el *Advocacy Coalition Framework* de Sabatier).

tipologías[13] de Stevenson y Lundström (2005), las cuales permitieron dar cuenta de los diferentes problemas económicos y sociales que el gobierno colombiano deseaba resolver con su política pública de emprendimiento (Ver Tabla 6), llevando a definir los tipos de medidas que conformarían la mencionada política en los diez años que abarca el estudio. El trabajo de Stevenson y Lundström fue escogido sobre el "Marco Ecléctico" presentado líneas arriba no solo por la detallada caracterización que realiza de la política pública de emprendimiento[14], sino además por su fácil aplicación en el análisis de la mencionada política para economías en desarrollo[15] (Sheriff y Muffatto, 2014).

En esta investigación fueron usados, como unidad de análisis, los documentos Conpes que sustentan la política pública de emprendimiento, con los cuales se efectuó un ejercicio de revisión y análisis documental. Ese ejercicio

---

13 Pese a que existe una diferencia metodológica importante respecto al uso de los términos "tipo" y "tipología" en la investigación en ciencias sociales (George & Bennett, 2005), Stevenson y Lundström (2007) emplean ambas palabras como sinónimos. Por lo tanto, la mencionada distinción no será tenida en cuenta a lo largo de este capítulo.

14 Stevenson y Lundström (2005) no se quedan solo en la definición de los alcances y las medidas que conforman una política pública de emprendimiento, sino que construyen una clara y completa definición de esta. Aunque existen otras definiciones, como las de Hart (2003, citado por Stevenson & Lundström, 2007); y Audretsch (2002, citado por Campbell & Mitchell, 2012), estos esfuerzos son imprecisos por cuanto no delimitan claramente el rango de acción de la política pública de emprendimiento. Por supuesto, la definición propuesta por Stevenson y Lundström no está exenta de críticas por parte de otros académicos. Heinonen y Hytti (2016) la consideran incompleta, pues no incluye los procesos de búsqueda e identificación de oportunidades, cuestiones que también debería tratar la política pública en su opinión. Sin embargo, pese a esta crítica, Heinonen y Hytti no proponen una definición nueva.

15 El Marco Ecléctico, en palabras de Thurik (2009), ha sido creado "to better understand the role of entrepreneurship, its drivers, its consequences and its policy requirements in the framework of developed economies" ("para entender mejor el papel del emprendimiento, sus determinantes, sus consecuencias y sus requerimientos en política pública en el marco de los países desarrollados") (p. 2). Por tanto, resulta ser poco útil para el análisis de la actividad emprendedora (y su política pública) en países como Colombia.

tuvo como objetivo la identificación de los niveles de percepción del mundo articulados por el referencial de Muller (2010), y de las características de las tipologías de Stevenson y Lundström (2005) dentro del texto. Los resultados del análisis fueron relacionados en una matriz que se construyó con base en los trabajos de Sheriff y Muffatto (2014)[16], Fontecha Rivera (2015)[17], y Heinonen y Hytti (2016)[18]. El presente trabajo tiene un carácter exploratorio y cualitativo: exploratorio, porque en la revisión del estado del arte no se encontraron análisis similares de la política pública de emprendimiento en Colombia; cualitativa, porque no hace uso de métodos estadísticos o econométricos para desarrollar el objetivo planteado. El análisis se limitó únicamente al contexto colombiano y al desarrollo de la política pública de emprendimiento bajo este contexto[19].

---

16 Estos autores buscan comprender las características y el grado de avance de las políticas públicas de emprendimiento construidas por los gobiernos de tres países africanos (Kenia, Ruanda y Tanzania), empleando como marco de análisis las tipologías de Stevenson y Lundström (2007).

17 En su trabajo, esta autora realiza un estudio de las rupturas y continuidades de la política pública de vivienda en Colombia, a partir de los instrumentos de planificación (Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo, y Documentos CONPES). Fontecha basa la elección de sus unidades de análisis en la propuesta metodológica de Bejarano (2012), según la cual los instrumentos de planificación pueden ser considerados instrumentos de acción pública (en el sentido de Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès) puesto que son portadores de valores, principios, ideas e intereses públicos. Lo anterior, les convierte en elementos útiles para el análisis del cambio en la acción pública.

18 Estos autores emplean el análisis de discurso para estudiar los documentos que configuran la política pública de emprendimiento en Finlandia. Para esto, los autores señalan la importancia que tiene el lenguaje en la construcción de realidades sociales. En su opinión, el lenguaje: "not only describes the world but it gives meaning and simultaneously constructs, reproduces and transforms the social reality we inhabit" ("no solo describe el mundo, sino que le da significado y a su vez construye, reproduce y transforma la realidad social que vivimos") (Heinonen & Hytti, 2016, p. 153). La función del lenguaje es presentada por estos autores de forma similar a como Muller (2005) presenta en su trabajo la función del referencial en la construcción de políticas públicas.

19 En esta investigación no se tendrá en cuenta la posible influencia que ejerce el contexto mundial sobre el desempeño de la actividad emprendedora en

Este capítulo está compuesto por cinco partes, siendo la primera parte la presente introducción. En la segunda parte se expone la aproximación teórica usada en la investigación, que tiene, por un lado, el estudio del cambio de las políticas públicas a partir del enfoque del referencial de Muller (2005), y por el otro, la definición, marco de medidas y tipologías de la política pública de emprendimiento, construidas por Stevenson y Lundström (2005). La sección termina con la presentación de la matriz que relaciona los conceptos presentados por estos autores, y que sirvió como instrumento para el análisis cognitivo de los documentos Conpes.

En la tercera parte se presentan los antecedentes de la política pública de emprendimiento, mediante una reseña histórica que da cuenta de las circunstancias que dieron lugar al surgimiento y consolidación, tanto de la política industrial como de la política pyme en el período 1945-2002[20], y la forma como estas dos políticas públicas cimentaron las bases para la posterior conformación de la política pública de emprendimiento en Colombia, concluyendo con un resumen de la evolución que ha presentado esta última en los años 2002-2016[21]. En la cuarta parte se exponen los resultados del análisis cognitivo de la política pública de emprendi-

---

Colombia, y sobre la política pública de emprendimiento del país, debido a las limitaciones propias del objeto de análisis seleccionado para este estudio.

20 El establecimiento de este período se construyó con base en los textos de Greene *et al*., (2004), Stevenson y Lundström (2007), Acs y Szerb (2007), Hart (2007), Hughes (2008) y Bager *et al*. (2015) que presentan la aparición y evolución histórica que tuvieron la política industrial (surgida después de la segunda guerra mundial), la política pyme y la política de emprendimiento en el mundo, resaltando las características más significativas de cada tipo de política pública. Las mencionadas investigaciones fueron cotejadas con las realizadas por Tarapuez *et al*. (2013), Quiroga (2014) y Vizcaíno y Rodríguez (2014), en las que se presenta la transición de dichas políticas públicas para el caso colombiano. Esto será tratado a profundidad más adelante.

21 En su investigación sobre la política de emprendimiento en Colombia, Tarapuez *et al*. (2013) presentan el año 2002 como el punto de partida de la acción pública en el fomento y consolidación de la actividad emprendedora en el país, pues el emprendimiento fue incluido tanto en la agenda pública como

miento colombiana en el período 2006-2016, mostrando el cambio que tuvo el referencial en estos años, el cual pasó de conformar una política dirigida a la creación de nuevas empresas, a convertirla en una política pública "holística" que llevaría el emprendimiento más allá del ámbito empresarial. El capítulo termina con unos comentarios finales.

2. Aproximación teórica

2.1. Cambio en las políticas públicas desde el enfoque del referencial: generalidades y consideraciones sobre la política pública de emprendimiento[22]

Yves Surel (2009) expone que los marcos de análisis del enfoque cognitivo de las políticas públicas tienen, como una proposición común, que los cambios en la acción pública se originan a partir de la transformación "de los elementos cognitivos y normativos característicos de una política, de un problema o de un sector de intervención pública dado" (p. 191). De este modo, las ideas se convierten en el factor explicativo de las posturas de los diversos actores que forman parte de la política pública, y los cambios que se generan en la misma son el resultado de la confrontación entre las diversas ideas que existen en relación con la construcción del problema y sus posibles soluciones (Roth, 2015).

Para una ampliación del punto anterior, conviene revisar el artículo "Bosquejo de una teoría del cambio en la acción pública. Estructuras, actores y marcos cognitivos" [Esquisse

---

de gobierno bajo el primer mandato de Álvaro Uribe. De esto se hablará con más detalle en las próximas páginas.

22 El primer capítulo de este libro expone detalladamente los orígenes y los postulados que componen el enfoque del referencial desarrollado por Pierre Muller y Bruno Jobert. En esta parte del capítulo solo se hará énfasis en los elementos puntuales del mencionado enfoque que fueron empleados para estudiar la evolución de la política pública de emprendimiento en Colombia.

d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs] escrito por el académico francés Pierre Muller (2005). En ese artículo, el autor expone las razones por las cuales el enfoque del referencial es una excelente herramienta para explicar el cambio en la política pública. Este último presenta tres elementos importantes:

– Un changement des *objectifs* des politiques et, plus généralement, des cadres normatifs qui orientent l'action publique[23];

– Un changement des *instruments* qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine[24];

– Un changement des *cadres institutionnels* qui structurent l'action publique dans le domaine concerné[25] (pp. 156-157. Cursivas propias de la cita).

Para entender cómo este enfoque puede explicar el cambio en la acción pública, se deben tener en cuenta los cuatro niveles de percepción que articula el referencial, que a su vez conforman la matriz cognitiva con la cual se interpreta el mundo (referencial global) y que termina por regir los diversos subsistemas de la sociedad (referenciales sectoriales): valores, normas, algoritmos e imágenes. Las modificaciones que surjan en los componentes de la matriz cognitiva constituyen el índice de una transformación en la política pública que está siendo analizada. En otras palabras, se puede hablar de un cambio de referencial cuando:

> le code d'une politique se transforme à travers la mise en place d'un nouveau système d'explication et d'interprétation du pro-

---

23 "Un cambio en los *objetivos* de las políticas y, en general, en los marcos normativos que guían la acción pública". Traducción libre de la autora.

24 "Un cambio en los *instrumentos* que permiten concretar y poner en marcha la acción pública en un campo". Traducción libre de la autora.

25 "Un cambio en los *marcos institucionales* que estructuran la acción pública en el área en cuestión". Traducción libre de la autora.

> blème (d'une nouvelle formulation du problème), de nouvelles solutions (appuyées sur de nouvelles relations causales), de nouvelles normes (modifiant la représentation de ce qui est souhaitable, désirable) avec, la plupart du temps, une remise en cause de la hiérarchie des groupes et des acteurs collectifs dans le secteur et même (on y reviendra) une modification des frontières du secteur (Muller, 2005, p. 174) [26].

De igual modo, para comprender mejor los procesos de transición de un referencial a otro, hay que tener presentes las dos formas que puede adoptar el referencial de una política pública. Estas son: el referencial de acción pública, que contiene el marco cognitivo y normativo a partir del cual se define un problema público (contaminación, delincuencia, desempleo, pensiones, etc.), y el referencial de acción colectiva, que expresa la manera en la que un grupo de la sociedad (sector empresarial, académicos, etc.) define los lineamientos de la acción pública en un área determinada, con base en sus estrategias de poder y de identidad (Muller, 2005).

En efecto, el enfoque cognitivo y en especial el enfoque del referencial no están exentos de críticas. Una de estas opiniones, compartida por Dupuy, Ledoux y Pollard (2007), está dirigida hacia dos supuestos de esta teoría del cambio[27]: la clara identificación de los sectores de la sociedad y la anexión inequívoca que los actores realizan hacia un determinado sector. Lo anterior, en la estimación de los autores, llevaría a una excesiva rigidez de las fronteras de las

---

26 "El código de una política se transforma a través del establecimiento de un nuevo sistema de explicación e interpretación del problema (de una nueva formulación del problema), nuevas soluciones (apoyadas sobre nuevas relaciones causales), nuevas normas (que modifican la representación de lo que es deseable) con, la mayoría de las veces, un cuestionamiento de la jerarquía de grupos y actores colectivos en el sector (e incluso generando) un cambio en los límites del sector" (Muller, 2005, p. 174). Traducción libre de la autora.

27 Como la llama Muller en su artículo.

políticas públicas y a una sobrestimación de la coherencia de los espacios donde estas se desarrollan.

En respuesta, el profesor Muller (2005) recalca en su artículo que la noción de sector no es exclusiva del enfoque cognitivo (pues se emplea en varias definiciones de acción pública que se encuentran en la literatura) y que la utilización mecánica de dicho término puede conducir, efectivamente, a una simplificación excesiva del ámbito en el que se discuten y formulan las políticas públicas. Aun así, considera que el concepto de sector es fundamental en el ejercicio de análisis de las políticas públicas por dos razones: constituyen una lógica fundamental de la acción pública, y son esenciales para comprender mejor las restricciones que ciertas estructuras pueden ejercer sobre los actores, llevando, en últimas, a la necesidad de cambio de la política pública (la relación global-sectorial).

En efecto, la importancia del concepto de sector es innegable dentro del examen académico de las políticas públicas, debido a que la mayoría de los problemas son identificados con base en sus características más representativas (relaciones exteriores, la tasa de cambio, provisión de seguridad, etc.) o en función al tipo de población sobre la cual dicho problema puede ejercer alguna clase de impacto (los agricultores, los fumadores, los artesanos, etc.). Desde este punto de vista, los sectores se presentan a sí mismos como el objeto o el blanco de las políticas públicas, cuando estos pueden ser claramente definidos (Muller, 2009).

Sin embargo, en el aporte que realiza el académico francés al *Diccionario de políticas públicas* sobre la definición de "sector" años más tarde, añade que:

> Detrás de la noción de "sector de intervención", se esconden numerosos casos que van desde la existencia de un campo de actividad relativamente bien delimitado, ejercido por un grupo o una profesión más o menos bien identificados, a los cuales corresponde un ministerio y una política más o menos

> estables (agricultura, defensa, educación), hasta situaciones mucho más borrosas en las cuales una política pública no corresponde con ningún campo de actividades claramente identificables y ejercidas por un grupo bien preciso, como es el caso de las políticas ambientales o de lucha contra el desempleo (Muller, 2009, p. 406).

Es por eso que la acción pública se enfrenta a un dilema cuando intenta dar respuesta a los problemas que está llamada a resolver, ya que muchos de estos "son generalmente multiformes, con múltiples causas y remiten siempre a una lógica de causalidad sistémica que infringe las especializaciones". En aras de zanjar esta dificultad, el profesor propone a los responsables gubernamentales superar la sectorialidad de la acción pública "poniendo en marcha estrategias intersectoriales y haciendo colaborar a los actores de diferentes sectores" o también podrían elaborar "políticas transectoriales, es decir, políticas que no se identifican con un sector pero que deben integrarse en el conjunto de sectores ya existentes" (Muller, 2009, p. 408). Esta solución será particularmente útil para el caso de la política pública de emprendimiento, de lo cual se hablará más adelante.

Para finalizar su artículo sobre la teoría del cambio de la acción pública, el investigador francés dirige su disertación hacia el concepto de "mediadores": actores (individuales o colectivos) que poseen la capacidad de vincular el referencial global con el referencial sectorial. Este vínculo se traduce, no solo en una reflexión técnica del área pública a intervenir (estableciendo criterios y normas para la acción pública), sino también en el desarrollo de una nueva imagen del sector (que debe ser congruente con el referencial global). Esta doble función les convierte, por tanto, en una parte necesaria de cualquier análisis de cambio de política pública.

No obstante, el profesor Muller (2005) reconoce que la identificación de estos actores no es una tarea sencilla. Mucho más si se tiene en cuenta que en varios casos, durante

el proceso de formulación de políticas públicas, el número de actores involucrados es enorme e interactúan en niveles diferentes. Lo anterior, hace que parezca imposible distinguir el agente (o agentes) que desempeñan el papel central de producir el nuevo referencial sectorial en sintonía con el referencial global. Por ello, en lugar de hablar de "mediadores", el investigador francés habla de "procesos de mediación" y estos pueden encontrarse de tres maneras:

– Un actor que construya el nuevo referencial sobre algún problema público, además de involucrarse en el cambio (o formulación) de la política pública dirigida a resolver dicho problema;

– Un grupo de agentes que buscan introducir el cambio tanto en el referencial como en la (re)formulación de la política pública (participando activamente durante este proceso);

– Una situación en la que no es posible identificar a un actor (individual o colectivo) de manera específica, sino que el proceso de mediación resulta "de una multitud de interacciones entre muchos actores, que no forman un grupo *per se*". Es en estos casos donde no es posible hablar de un "mediador" sino de un "campo" o un "espacio" de mediación (pp. 184-186).

Una vez expuestos estos elementos teóricos propios de la teoría del cambio en la acción pública, formulada bajo el enfoque del referencial, conviene hacer algunas consideraciones respecto a la política pública de emprendimiento.

En primer lugar, tal y como lo señalan Stevenson y Lundström (2007, p. 97), la acción pública sobre la actividad emprendedora de una nación se fundamenta en la definición del emprendimiento[28] como un fenómeno social

---

28 El emprendimiento "is an ill-defined, multi-dimensional concept in a multi-disciplinary field of scholarly inquiry that suffers from a diversity of meanings" ("es un concepto mal definido, en un campo multidisciplinario de investigación académica que sufre de una diversidad de significados") (Stevenson & Lundström, 2007, p. 96). Traducción libre de la autora. Las di-

que involucra, tanto al gobierno como a distintas instituciones, organizaciones e individuos que, juntos, forman un sistema que apoya el surgimiento de emprendedores y la actividad empresarial. Por tanto, este carácter sistémico del emprendimiento ha llevado a que la formulación, implementación y ejecución de su política pública tenga una naturaleza intersectorial. Áreas como la educación, el comercio, el mercado laboral, la innovación, la inmigración, la seguridad social, entre otras, son integradas y articuladas en la política pública de emprendimiento con el fin de cumplir su más grande objetivo: la creación de condiciones propicias para el surgimiento, operación y consolidación de los emprendedores en las economías. Por tanto, siguiendo la definición de Muller, el emprendimiento formaría parte de esos sectores de intervención, en los que no es posible identificar una actividad puntual realizada por un grupo poblacional o una profesión de forma específica[29].

En segundo lugar, siguiendo muy de cerca el punto anterior, se encuentra que dentro del proceso de formulación de la política pública de emprendimiento es muy difícil destacar a un actor (individual o colectivo) que haya llevado a cabo el proceso de mediación que Muller describe para la mayoría de las políticas públicas. El caso colombiano ilustra bien lo

---

versas definiciones que pueden encontrarse de este término en la literatura pueden ser clasificadas en tres categorías: emprendimiento desde el individuo, emprendimiento como proceso u organización y emprendimiento como sistema. Dado que estas últimas tienen en cuenta el papel de los gobiernos en el fomento de la actividad emprendedora en las sociedades, las políticas públicas de emprendimiento se basan en estas definiciones.

29 Aunque se use la categoría 'emprendedores' para establecer a la población objetivo de la política pública de emprendimiento (separándose así de los 'empresarios'), esta categoría sigue siendo muy abierta, aplicable a cualquier individuo capaz de identificar oportunidades en su entorno, y que posea las habilidades requeridas para explotar dicha oportunidad a través de la creación de una empresa (ya sea que busque el beneficio propio o colectivo) (Baumol, 1990; Shane, 2009; Campbell & Mitchell, 2012; Sheriff & Muffatto, 2014).

que sucedió en la mayoría de los países que actualmente cuentan con una política pública de emprendimiento[30].

Colombia tuvo conocimiento del fenómeno del emprendimiento por primera vez en 1975, cuando el profesor Rodrigo Varela introdujo este concepto en el currículo de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad del Valle. A partir de entonces, numerosas instituciones académicas[31] se mostraron interesadas en investigar más acerca de este fenómeno y en fomentar la actividad emprendedora entre sus estudiantes. Sin embargo, se encuentra que el emprendimiento no fue considerado como problema público sino hasta el año 2002 cuando el mandatario de turno, Álvaro Uribe Vélez, nombró a Juan Luis Londoño como ministro de Protección Social y a Darío Montoya en la Dirección General del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). Para Tarapuez *et al*. (2013) este acontecimiento tuvo una triple implicación para la formulación y puesta en marcha de la política pública de emprendimiento en Colombia:

–Los dos funcionarios poseían un carácter más técnico que político y gozaban de una gran credibilidad en los sectores productivo y académico del país. Londoño, como director de la revista *Dinero*, fundó el concurso *Ventures* en el 2000; premio otorgado a los proyectos de los emprendedores colombianos presentados en diferentes categorías. Montoya había ocupado exitosamente la Dirección de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica en Antioquia y poseía una enorme claridad frente a la temática del emprendimiento y sus estrategias de fomento. Las orientaciones que ambos

---

30 Pues en algunos casos, no existe una delimitación clara en los documentos públicos acerca de la política pública de emprendimiento y la política pyme, por lo que no se pude hablar de la existencia de la primera. Tal es el caso del Reino Unido (Hughes, 2009), Kenia, Ruanda y Tanzania (Sheriff & Muffatto, 2015).

31 Entre las que se destacan la Universidad Icesi, Universidad del Norte, Javeriana, ean e incluso el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) (Tarapuez *et al*., 2013; Vizcaíno & Rodríguez, 2014).

funcionarios le brindaron al emprendimiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 fueron decisivas.

– La empatía de Londoño y Montoya con el tema del emprendimiento brindaba una unidad de visión en torno a los objetivos que se pretendían alcanzar, más aún si se tiene en cuenta que el Sena dependía del entonces Ministerio de Protección Social[32].

– Para que los dos funcionarios pudieran cumplir satisfactoriamente sus objetivos en materia de emprendimiento, era necesario brindarles el soporte y el liderazgo de una institución que tuviera una cobertura nacional, y que sirviese de plataforma para impulsar la acción pública estatal sobre la actividad emprendedora en el país. Dicha institución era el Sena, ya que ninguna otra entidad del Estado tenía la experiencia, talento humano formado en temas de emprendimiento, cobertura, flexibilidad, infraestructura, credibilidad y presupuesto para afrontar los retos de formación de emprendedores y creación de empresas (p. 278).

No obstante, como lo señala Quiroga (2014), la consolidación que alcanzó el ecosistema del emprendimiento en general (y la política pública de emprendimiento en particular) durante los años siguientes no se debió únicamente a la acción realizada por las entidades del Estado sino también a la acción de varios actores con naturalezas diferentes, entre los que se destacan el Banco Interamericano de De-

32 Hoy Ministerio de Salud y Protección Social. El Sena ahora depende del Ministerio de Trabajo.

sarrollo[33], la Fundación Corona, Bavaria S.A.[34] y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)[35], entre otros.

Por tanto, se concluye que la política pública de emprendimiento se desarrolla en un "espacio de mediación", en la que actores de distintas naturalezas (públicos y privados), de los diferentes niveles de gobierno (nacionales, departamentales y municipales)[36] se reúnen para articular las lógicas de sentido del referencial global con los distintos referenciales sectoriales, generando cambios en la política pública de forma constante.

En consecuencia, la presente investigación analizará el cambio del referencial de la política pública de emprendimiento en los años 2006-2016 a partir de las modificaciones

---

33 En el 2004, en conjunto con la Fundación Corona y el Sena, lanzó el programa Jóvenes con Empresa, que estuvo dirigido a estudiantes universitarios de las principales ciudades del país (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga). Capacitó a 10.000 jóvenes y creó un banco de oportunidades de negocio con el apoyo del sector empresarial. La red institucional a nivel nacional que construyó este programa fortaleció el entonces incipiente ecosistema de emprendimiento en Colombia (Quiroga, 2014, p. 31).

34 Empresa que estuvo comprometida en el fomento de la actividad emprendedora colombiana a través de su programa Destapa Futuro: un concurso de planes de negocio que promovía la capacitación de emprendedores, la entrega de capital semilla y la mentoría voluntaria de ejecutivos con gran experiencia en el sector empresarial (Quiroga, 2014, p. 33). Para 2016, Destapa Futuro había promovido la capacitación de 6.000 emprendedores, entregado US$11.5 millones en capital semilla y financiado 3.500 horas de mentorías voluntarias a más de 185 compañías del país (*Dinero*, 2017). Este programa fue cancelado en el 2017.

35 Entidad de naturaleza privada que ha jugado un papel importante en el ecosistema de emprendimiento del país. En el 2006, junto con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) de la Alcaldía Mayor de Bogotá, crearon dos de los programas más importantes en materia de emprendimiento distrital y nacional: Bogotá Emprende (programa que brinda asesoría general y específica a los emprendedores para llevar a cabo su proyecto empresarial) e Invest Bogotá (agencia de inversión que apoya inversionistas que deseen explorar oportunidades empresariales en la ciudad) (Quiroga, 2014, p. 33).

36 Esto, debido a que el emprendimiento tiene una marcada dimensión subnacional, donde el espacio, el lugar y los recursos locales juegan un papel determinante en su gestación y desempeño posteriores (Minniti, 2008; Huggins *et al*., 2015; Heinonen & Hytti, 2016).

que sufrió la matriz cognitiva y normativa en sus cuatro componentes, es decir: valores, normas, algoritmos e imágenes. Como se verá más adelante, dichas transformaciones dieron lugar a cambios en los objetivos, los instrumentos y los marcos institucionales de la política de emprendimiento; basados en una mayor comprensión, por parte del gobierno nacional, del fenómeno del emprendimiento y sus determinantes (en otras palabras, por medio de un cambio en el referencial de acción pública). Ese análisis fue complementado con las tipologías desarrolladas por Stevenson y Lundström (2005), cuyos elementos más relevantes serán expuestos a continuación.

2.2. Tipologías de la política pública de emprendimiento de Stevenson y Lundström (2005)

Las tipologías de la política pública de emprendimiento están basadas en la siguiente definición construida por Stevenson y Lundström (2007):

> Policy aimed at the pre-start, the start-up and early post-start-up phases of the entrepreneurial process, designed and delivered to address the areas of motivation, opportunity and skills, with the primary objective of encouraging more people in the population to consider entrepreneurship as an option, move into the nascent stage of taking actions to start a business and proceed into the entry and early stages of the business[37] (p. 105).

---

37 "Es la política pública dirigida a las fases de gestación (*pre-start*), puesta en marcha (*start-up*), y desarrollo inicial (*post start-up*) del proceso emprendedor, diseñada y ejecutada para abordar las áreas de motivación, oportunidades y competencias, con el objetivo principal de alentar a un mayor número de personas de la población a considerar el emprendimiento como una opción de carrera profesional, moverse dentro de la etapa naciente de la toma de decisiones para iniciar un negocio y proceder a la entrada al mercado y etapas tempranas de creación de una empresa" (Stevenson y Lundström 2007, p. 105). Traducción libre de la autora.

La importancia de la descripción de Stevenson y Lundström radica en la clara delimitación que realiza del espacio temporal en el que se desarrolla la política pública de emprendimiento: sus medidas acompañan a los emprendedores desde el momento en que consideran la creación de empresa como una opción viable de carrera profesional, hasta el momento en que su nueva empresa alcanza los cuarenta y dos meses de existencia en el mercado (3.5 años). Es a partir de este punto que las medidas de política pública dirigidas a las pequeñas y medianas empresas (pyme) entran en juego, ayudando al emprendedor en las etapas posteriores de crecimiento y consolidación de su unidad productiva (Ilustración 1). De ahí que exista una estrecha relación entre ambas políticas públicas, lo que hace muy difícil su diferenciación (Minniti, 2008). En la Tabla 1 se puede encontrar una descripción más detallada de las etapas que componen el proceso emprendedor, realizada por la encuesta Global Entrepreneurship Monitor (GEM), una de las más importantes en materia de emprendimiento a nivel mundial. Esas descripciones facilitarán la comprensión tanto del espacio temporal graficado en la Ilustración 1, como de los cambios en el referencial de la política pública de emprendimiento colombiana, que son expuestos en la cuarta sección de este capítulo.

Adicionalmente, la definición de Stevenson y Lundström incluye tres categorías que, combinadas, determinan el nivel de actividad emprendedora de una sociedad: motivación, oportunidades y competencias. La primera hace relación a las razones que tiene un individuo para convertirse en emprendedor, que pueden estar motivadas por las circunstancias familiares, sociales, económicas y culturales que le rodean (Stevenson & Lundström, 2007). Las oportunidades constituyen la principal razón de existir del emprendedor (Baumol, 1990; Campbell & Mitchell, 2012), pues son estos individuos quienes están llamados a descubrir las circunstancias oportunas en los mercados y aprovecharlas a través de

la creación de una empresa. Stevenson y Lundström (2007) agregan que la facilidad con la que un emprendedor sea capaz de conseguir esto es fuertemente influenciada por el grado de acceso que estos tengan a apoyo y recursos (p. 104). Finalmente, las competencias son las cualidades que posee el emprendedor para conseguir que su unidad productiva crezca y se mantenga en el mercado. Algunos ejemplos de esto son: habilidades técnicas y administrativas, experiencia en la realización de algún oficio o producto, conocimientos sobre el mercado, etc. (Stevenson & Lundström, 2007).

Esas tres categorías (motivación, oportunidades y competencias) llevan implícita una serie de aspectos que deben ser abordados por la política pública de emprendimiento, los cuales terminan por dar forma a las diversas medidas que adoptan los gobiernos para elevar el nivel de actividad emprendedora de la población. Stevenson y Lundström (2007, p. 107) resumen en un marco los objetivos y los desafíos de política que los gobiernos, comprometidos con la formulación de esta política pública, intentan alcanzar y resolver, respectivamente. Dicho marco se presenta en la Ilustración 2.

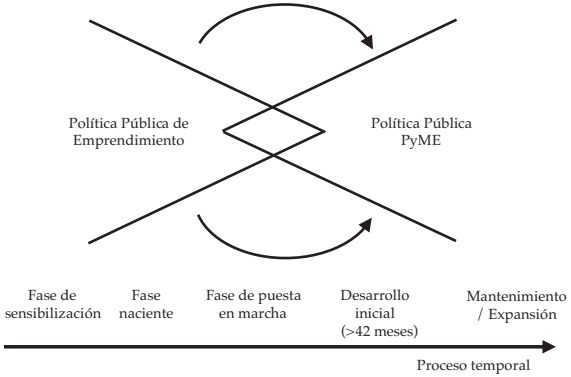
Tabla 1: Etapas del proceso emprendedor según GEM

Etapas según Stevenson y Lundström (2007)	Etapas según GEM	Definición (GEM) = Proceso temporal en Ilustración 5
Fase de sensibilización	Aceptación sociocultural hacia la creación de empresa	Porcentaje de la población adulta entre 18 y 64 años que afirma: que crear una empresa es una elección deseable de carrera profesional, que los emprendedores exitosos gozan de un alto nivel de estatus y respeto, y que los medios de comunicación difunden a menudo noticias sobre los nuevos emprendedores exitosos.

Etapas según Stevenson y Lundström (2007)	Etapas según GEM	Definición (GEM) = Proceso temporal en Ilustración 5
	Emprendedor potencial	Porcentaje de la población adulta entre 18 y 64 años que afirma: que en los próximos 6 meses habrá buenas oportunidades para crear empresa en el área donde viven, que tienen los conocimientos, habilidades y experiencia necesarios para crear empresa, y que el temor al fracaso no los detendría al momento de crear una empresa.
	Emprendedor intencional	Porcentaje de la población adulta entre 18 y 64 años que tiene la intención de iniciar una nueva actividad emprendedora, solo o con otras personas, en los próximos tres años.
Fase naciente	Emprendedor naciente	Porcentaje de la población adulta entre 18 y 64 años que ha realizado alguna actividad específica en la creación de una nueva empresa, pero solo ha pagado salarios o cualquier tipo de remuneración (en dinero o en especie) a empleados y/o propietarios **por menos de tres meses.**
Fase de puesta en marcha	Nuevo emprendedor	Porcentaje de la población adulta entre 18 y 64 años que ha estado al frente de su iniciativa empresarial y ha pagado salarios o cualquier tipo de remuneración (en dinero o en especie) a empleados y/o propietarios **por más de tres meses, pero por menos de 42 meses (3,5 años)**.
Desarrollo inicial	Emprendedor establecido	Porcentaje de la población adulta entre 18 y 64 años que ha estado al frente de su iniciativa empresarial y ha pagado salarios o cualquier tipo de remuneración (en dinero o en especie) a empleados y/o propietarios por **más de 42 meses (3,5 años).**

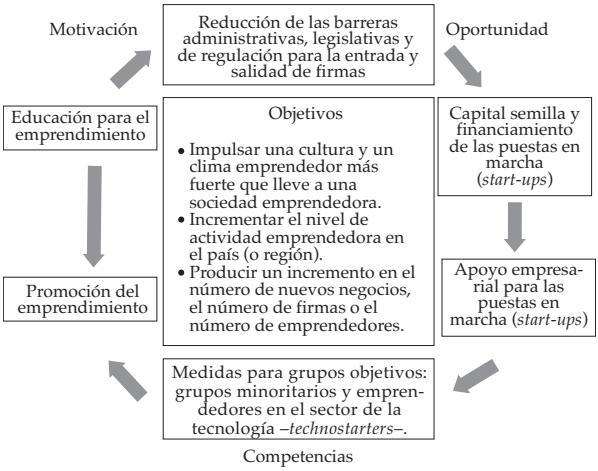
Fuente: Elaboración propia con datos de Stevenson y Lundström (2007), Escandón-Barbosa *et al*. (2015) y Varela *et al*. (2017).

Ilustración 1: Alcance de la política pública PyME y la política pública de emprendimiento dentro del proceso emprendedor y empresarial



Nota: El límite superior de tiempo de operación en la definición de política pública de emprendimiento es de 42 meses, el mismo límite empleado por la Global Entrepreneurship Monitor.
Fuente: Adaptado de Stevenson y Lundström (2007, p. 106).

Ilustración 2: Marco de medidas de la política pública de emprendimiento



Fuente: Elaboración propia, con base en Stevenson y Lundström (2007, p. 107).

Dependiendo de la naturaleza de los problemas económicos y sociales que los gobiernos deseen solucionar con sus políticas públicas de emprendimiento, los formuladores de política emplearán unas medidas más que otras. Dicho de otro modo, harán más énfasis en ciertos componentes del marco más que en los otros. Este énfasis determinará el tipo de política pública de emprendimiento que el gobierno decida poner en marcha. Por ello, Stevenson y Lundström (2005) distinguen cuatro tipologías de la política de emprendimiento, con base en su enfoque: **a)** un complemento o extensión de la política empresarial; **b)** un enfoque a ciertos grupos objetivo o nichos de población; **c)** un enfoque de apoyo a la creación de nuevas empresas; **d)** un enfoque holístico de la política pública de emprendimiento. La Tabla 3, resume las características más relevantes de cada una de ellas.

Tabla 2: Matriz cruzada empleada para analizar los documentos Conpes

Stevenson y Lundström (2005) → Muller (2009) ↓	Políticas de extensión	Políticas de creación de nuevas empresas	Políticas de grupos objetivo	Política de emprendimiento 'holística'
Valores				
Normas				
Algoritmos				
Imágenes				

Fuente: Elaboración propia

Para analizar el cambio en el referencial de la política pública de emprendimiento en Colombia, se efectuó un ejercicio de revisión y análisis documental de los Conpes que fueron emitidos entre el 2006 y 2016, usando como herramienta de apoyo una matriz cruzada (Tabla 2) que relaciona los dos conceptos teóricos presentados en esta sección, a saber: los cuatro niveles de percepción articulados por el referencial (Muller, 2009; Muller, 2010) con las cuatro tipologías de política de emprendimiento elaboradas por Stevenson y Lundström (2007).

Tabla 3: Comparación de las tipologías de la política pública de emprendimiento

Características	Políticas de extensión	Políticas de creación de nuevas empresas	Políticas de grupos objetivo	Política de emprendimiento 'holística'
Objetivos	Mejorar el acceso al apoyo de las puestas en marcha (*start-ups*) a través de la estructura de apoyo a las PyME ya existentes; ofrecer un mejor servicio a los emprendedores.	Reducción de barreras para la entrada y salida de firmas; simplificación de los procesos y requerimientos para las puestas en marcha (*start-ups*); incrementar la tasa de creación de nuevas empresas.	Aumentar la tasa de empresas en etapa de puesta en marcha entre los grupos que están subrepresentados como propietarios de negocios o de potenciales creadores de empresas innovadoras.	Fortalecer la cultura del emprendimiento; impulsar el emprendimiento como opción de carrera, crear mercados dinámicos para las puestas en marcha / crear mejores condiciones de crecimiento.
Justificación de la política	Fallas de mercado; asimetrías en la información.	Fallas de gobierno; fallas de mercado.	Fallas sistémicas; equidad social; fallas de mercado.	Fallas de gobierno; fallas en el sistema educativo; fallas de mercado; asimetrías de información.
Áreas de la política	Información empresarial; servicios de capacitación, planificación y consejería; programas de desarrollo económico regional y comunitario.	Competencia; ley de quiebras; ley de sociedades; procedimientos para el registro mercantil; regulación del mercado laboral y régimen tributario.	Políticas migratorias; políticas de apoyo empresarial; financiamiento; incubación; políticas de innovación; políticas de género.	Sensibilización del emprendimiento; emprendimiento en el currículo de educación nacional; apoyo a las puestas en marcha (*start-up*); información, financiamiento; infraestructura; política regional.

Características	Políticas de extensión	Políticas de creación de nuevas empresas	Políticas de grupos objetivo	Política de emprendimiento 'holística'
Medidas de política	Microcréditos; servicios de consejería empresarial; sitios web; programas de capacitación para el autoempleo; servicios locales.	Flexibilidad en el mercado laboral; competencia abierta; ley de quiebras menos estricta; pocos requisitos para el registro mercantil; bajos costos para la creación de empresa; licencias obtenidas en menos tiempo; simplificación de procesos; ventanillas únicas de atención; carga impositiva reducida.	Soporte hecho a la medida para cada grupo objetivo identificado (centros empresariales); programas de promoción y premiación; fondos de crédito para empresas en etapa de puesta en marcha (*start-up*); páginas web; programas de creación de redes y asesoría empresarial; unidades de incubación; modelos a seguir.	Programas de premiación y promoción; modelos a seguir; emprendimiento en las escuelas; ventanillas únicas "todo-en-uno"; centros empresariales; incubadoras; programas de redes entre pares y de asesoría empresarial; consultoría para puestas en marcha (*start-up*) y sitios web; capital semilla y microcréditos.
Estructura de la política (la más probable)	Vertical; interacción limitada con los ministerios de educación o departamentos de regulación.	Más horizontal; existen muchos departamentos gubernamentales implicados.	Vertical; interacción limitada con los ministerios de educación o departamentos de regulación; puede haber nexos con el ministerio de ciencia y tecnología.	Horizontal, estructura interministerial. Se reconoce que son varias las áreas del gobierno que impactan sobre la creación de nuevas empresas y sobre el crecimiento de las mismas.

Características	Políticas de extensión	Políticas de creación de nuevas empresas	Políticas de grupos objetivo	Política de emprendimiento 'holística'
Limitaciones	Las iniciativas que se diseñan para las puestas en marcha (*start-up*) son "añadidas" poco a poco a la estructura de apoyo que existe para las PyME; existe un enfoque limitado del emprendimiento en el sistema educativo; no se hace mucho por remover las barreras de entrada.	Se enfoca principalmente en los cambios en el "ambiente de negocios"; simplificación de la fase de puesta en marcha (*start-up*) de las empresas; menos énfasis en una estrategia a largo plazo para la promoción de la cultura del emprendimiento y la integración del emprendimiento en las escuelas.	El enfoque excesivo hacia los grupos objetivo puede llevar a desestimar el potencial de crecimiento de los grupos no objeto de la política o de sectores de baja tecnología; puede tener un enfoque limitado hacia los cambios en la regulación o no aborda las debilidades generales que existen en la cultura del emprendimiento.	Dificultad en la gestión de las interdependencias de las políticas públicas entre los departamentos y los niveles de gobierno.

Fuente: Adaptado de Stevenson y Lundström (2007, p. 111).

3. Política de emprendimiento en Colombia: antecedentes y contexto

Los antecedentes de la política pública de emprendimiento en Colombia se remontan a 1945, luego de que la economía colombiana experimentara una fuerte desaceleración en los años 1930 como consecuencia de la Gran Depresión, lo que obligó al gobierno de turno a tomar medidas que condujeran a la reactivación de la economía, en general, y de la industria, en particular. Fue así como se creó la política industrial, la cual duró cerca de 30 años, y tuvo tres características: la consideración de la industria como única vía al desarrollo económico, un Estado intervencionista en el mercado y un enfoque de las medidas de política hacia la gran empresa (Kalmanovitz, 2010; Ocampo, Bernal, Avella & Errázuriz, 1987).

A partir de 1974, y en los siguientes diez años con la progresiva desindustrialización de la economía colombiana, la política industrial se fue transformando, cambiando su enfoque. Pasó de proteger el sector industrial a impulsar la actividad al interior de las empresas, con el fin de aumentar su competitividad, su productividad y su capacidad para generar nuevos puestos de trabajo. Se buscó lograr lo anterior con medidas dirigidas a fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico al interior de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes)[38], así como la creación y ampliación de la oferta de servicios de asesoría y capacitación empresarial (a través del Sena), y la reactivación del crédito dirigido a estos segmentos empresariales (Tarapuez *et al*., 2013; Quiroga, 2014; Vizcaíno & Rodríguez, 2014).

De este modo, en el período 1984-1995 se da la transición de la política industrial a la política pyme, la cual se vería

38 A través de la creación de incubadoras y parques tecnológicos, con la promulgación de la Ley 29 de 1990 (Quiroga, 2014).

materializada con la Constitución de 1991 (en su artículo 333), que coloca a la empresa y a la libre competencia como los nuevos pilares del desarrollo económico en Colombia. Esta política se consolidaría en el país en el período 1996-2002 en respuesta a una severa recesión económica que afectó la capacidad productiva y de generación de empleos de las empresas del país. Las medidas implementadas en este período tenían como objetivo "fortalecer la industria nacional por medio de la consolidación de empresas más pequeñas, masificando la creación de empresas en Colombia y fortaleciendo a los pequeños empresarios en el crecimiento y consolidación de sus empresas" (Quiroga, 2014, p. 29).

Estas medidas, en opinión de Tarapuez *et al*. (2013) y Quiroga (2014), establecieron los principios para el surgimiento y posterior consolidación de la política pública de emprendimiento, la cual tendría sus comienzos en el 2002 cuando Juan Luis Londoño y Darío Montoya elevaron el emprendimiento a la categoría de problema público, incluyéndolo tanto en la agenda pública como en la agenda de gobierno. Posteriormente, el emprendimiento sería afianzado en la acción pública colombiana con la expedición de la Ley 1014 de 2006 ("Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento") y la redacción del documento *Política Nacional de Emprendimiento* en el 2009, en el cual se establece el rol múltiple del Estado colombiano en el fomento del emprendimiento: 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.

Desde el 2010 hasta el presente, el gobierno nacional ha buscado fortalecer no solo la institucionalidad que implementa la política pública de emprendimiento en el país, sino también las medidas que conforman dicha política. Este esfuerzo se ha visto impulsado, en los últimos tres años, por la necesidad de diversificar la oferta exportadora de la economía y de aumentar la capacidad de innovación y

absorción tecnológica de las empresas en el país. Aquí, se destaca la expedición de la Política de Desarrollo Productivo (Conpes 3866 de 2016), en la cual se establece el papel fundamental que jugarán el emprendimiento y la innovación dentro de las estrategias que buscan incrementar los niveles de productividad y competitividad nacionales durante los próximos diez años (2016-2025). De este modo, la mencionada política coloca a las empresas y sus necesidades como el centro de gravedad del desarrollo productivo.

4. Cambios en el referencial de la política pública de emprendimiento colombiana

Conpes 3424 de 2006 – Banca de las Oportunidades

Al analizar los niveles de percepción articulados por el referencial de acción pública (sobre el cual se basan las acciones descritas en la política Banca de las Oportunidades), se encuentra la imagen que el gobierno nacional tiene del emprendimiento: un fenómeno que conduce a la creación de empresas, a la reducción del desempleo y al crecimiento económico del país. Además, la relación que se establece entre los emprendedores y la población de bajos ingresos permite concluir que en el referencial de acción pública el emprendimiento es visto como una herramienta para combatir la pobreza. Aunque no se menciona, de manera abierta en el texto, el referencial trae implícita una idea de promoción del emprendimiento como forma de autoempleo para la población de escasos recursos mediante la creación de nuevas empresas (sin embargo, esto no descarta el apoyo a la actividad emprendedora que pueda surgir en segmentos de población distintos a la de escasos recursos, con un enfoque diferente al autoempleo).

En consecuencia, según las tipologías de Stevenson y Lundström (2005), la política Banca de las Oportunidades contiene medidas que conforman una política pública de

emprendimiento dirigida a la creación de nuevas empresas, incluyendo un conjunto de acciones enfocadas a apoyar a la población de bajos recursos (Tabla 4).

Tabla 4: Elementos destacables del referencial en Conpes 3424 de 2006

<table>
<tr><td colspan="3">Política de extensión</td></tr>
<tr><td colspan="2">Normas</td><td>Algoritmos</td></tr>
<tr><td colspan="2">– Las MiPymes son consideradas dentro de los grupos objetivo de la política (p. 8).
– Se propone la necesidad de reformar el marco que regula el sistema crediticio (beneficiando tanto a emprendedores como a MiPymes) (p. 11).</td><td>Creación del “Fondo de las Oportunidades” para promover el acceso a los microcréditos (p. 10).</td></tr>
<tr><td colspan="3">Política de creación de nuevas empresas</td></tr>
<tr><td>Normas</td><td>Algoritmos</td><td>Imágenes</td></tr>
<tr><td>Emprendimiento como forma de autoempleo (p. 11).</td><td>Si se formalizan los canales de acceso al crédito, no solo se reduce la informalidad empresarial, sino que además se aumentará la probabilidad de lograr un crecimiento económico alto (p. 2)</td><td>– El emprendimiento no solo conduce a la creación de empresas, sino además contribuye a la reducción del desempleo y al logro del crecimiento económico (p. 7).
– Se reconocen las dificultades de financiación que tienen los emprendedores debido a los altos riesgos inherentes a su actividad (p. 7).</td></tr>
<tr><td colspan="3">Política de grupos objetivo</td></tr>
<tr><td colspan="2">Valores</td><td>Normas</td></tr>
<tr><td colspan="2">Fomentar la equidad social (p. 1).</td><td>– El objetivo de la política es crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal a las familias de menores ingresos, MiPymes y emprendedores (p. 8).
– Se relaciona a los emprendedores con población de escasos recursos (emprendimiento como forma de autoempleo) (p. 11).</td></tr>
</table>

Política de emprendimiento holística	
Normas	Algoritmos
La necesidad de contar con el compromiso, no solo de los gobiernos regionales, sino también de actores de diversa naturaleza (banca, ONG, cooperativas, etc.) para la ejecución de la política (pp. 10-11).	Crear una estrategia en materia de educación financiera que cuente con el compromiso del sector financiero (p. 11).

Fuente: Elaboración propia.

Conpes 3439 de 2006 – Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad

Pese a ser considerado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2017) como uno de los instrumentos de planificación que sustentan la política pública de emprendimiento en Colombia, el Conpes 3439 de 2006 no contiene ninguna directriz dirigida explícitamente al emprendimiento; las medidas allí consignadas tienen como objetivo las MiPymes (lo que incluye indirectamente a los nuevos emprendedores, excluyendo así todas las demás fases del proceso emprendedor). No obstante, en este documento se habla sobre la necesidad de impulsar una política de innovación que permita, no solo la diversificación en los bienes de la canasta de exportación colombiana (tema que será reiterativo en los siguientes documentos Conpes), sino que promueva además la generación y difusión del conocimiento, tanto en la academia como en la empresa. En el Documento Conpes 3439, además, se reconocen los múltiples factores que afectan la actividad empresarial, tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico y productividad (p. 1).

De este modo, siguiendo las tipologías de Stevenson y Lundström (2005), en el Conpes 3439 de 2006 se encuentran medidas que conforman una política de extensión con acciones propias de una política de grupos objetivo; dirigidas a apoyar a los potenciales creadores de empresas de (o de

productos basados en procesos de) innovación, en lugar de enfocarse exclusivamente en los grupos poblacionales con dificultades económicas o sociales para iniciar un proceso emprendedor (Tabla 5).

Tabla 5: Elementos destacables del referencial en Conpes 3439 de 2006

Política de extensión		
Normas	Algoritmos	Imágenes
– Un criterio de focalización del gasto público serán las MiPymes (p. 32). – Promover el desarrollo regional a través de los programas de competitividad y productividad (p. 32).	Si se quiere desarrollar al sector productivo (en particular a las MiPymes) se debe aumentar su acceso al crédito (p. 14).	Uno de los deberes del sistema financiero es dirigir una parte de sus recursos al financiamiento de las MiPymes (p. 13).
Política de grupos objetivo		
Normas	Algoritmos	Imágenes
Para lograr una mayor bancarización es necesario ampliar la cobertura de los servicios del sector financiero a los grupos poblacionales que han sido excluidos de los mismos (p. 16).	Si se quiere que la innovación impulse la competitividad empresarial, se deben dedicar mayores esfuerzos al fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT) (pp. 8-9).	– Aumentos en la formación de capital humano llevarán a incrementos, tanto de la actividad innovadora como de la competitividad nacional (p. 9). – Una mayor actividad innovadora llevará a una mayor diversificación de la canasta exportadora colombiana (p. 23).
Política de emprendimiento holística		
Imágenes		
"La competitividad es el resultado de la interacción de múltiples factores relacionados con las condiciones que enfrenta la actividad empresarial y que condicionan su desempeño, tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico, y productividad" (p. 1).		

Fuente: Elaboración propia

Conpes 3484 de 2007 – Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado

En el Conpes 3484 de 2007 se observa que los niveles de percepción del mundo articulados por el referencial de acción pública sobre el emprendimiento presentaron un cambio significativo respecto a la manera como el gobierno nacional comprendió este fenómeno: pasa de ser sinónimo de la acción de crear una empresa a ser entendido como una cultura, la cual debe ser fomentada principalmente mediante acciones en el sector educativo y con el apoyo de los medios de comunicación[39].

De igual modo, en el referencial se encontraron dos elementos que refuerzan aún más esta nueva concepción que el gobierno nacional tiene del emprendimiento: la importancia que se otorga a las oportunidades y el reconocimiento que se le brinda al proceso emprendedor. El primer elemento (mencionado en normas e imágenes del referencial, tanto en relación con los emprendedores como con los empresarios MiPymes) constituye un hecho relevante, toda vez que demuestra la aceptación de la gran importancia que tiene el descubrimiento, evaluación y explotación de las oportunidades, en el surgimiento y desarrollo del emprendimiento en particular, y de la actividad empresarial en general[40].

El segundo elemento, encontrado al interior de un algoritmo del referencial, es tan importante como el primero, ya que delimita el alcance de la política pública de emprendimiento en relación con la política pyme que también se pretende impulsar con este documento. En otras palabras, el reconocimiento de que la creación de empresas lleva detrás

---

39 Lo que genera impactos significativos en la fase de sensibilización del proceso emprendedor (ver Tabla 5).

40 Esta relación, vale señalar, no es nueva: ya había sido realizada en la definición que la Ley 1014 de 2006 brinda del concepto de emprendimiento.

un proceso de formación y consolidación que requiere de un apoyo gubernamental distinto al que se le brinda a las empresas ya establecidas, demuestra la clara diferenciación que el gobierno colombiano tiene de ambas políticas públicas; algo que no todos los gobiernos del mundo han realizado con éxito, especialmente los de países con economías en desarrollo (Stevenson & Lundström, 2005; Minniti, 2008; Sheriff & Muffatto, 2014).

Estos elementos, relevantes para la generación y consolidación de una política pública de emprendimiento (Stevenson & Lundström, 2007; Huggins *et al*., 2015), permiten concluir que, a diferencia de Tarapuez *et al*. (2013), quienes establecen el año 2009 como la fecha en la cual se materializa la política pública de emprendimiento en Colombia[41], el referencial, en el Documento Conpes 3484, establece este hecho en una fecha anterior: 2007. Esta política pública, siguiendo con las tipologías de Stevenson y Lundström (2005), aún posee características propias de una política dirigida a la creación de empresas, con medidas enfocadas al apoyo tanto de los grupos poblacionales subrepresentados como propietarios de empresas (población afrocolombiana, palenquera y raizal, indígenas, mujeres, etc.) como de los posibles creadores de empresas de innovación. No obstante, la redefinición del emprendimiento como cultura, lleva a establecer que esta política pública de emprendimiento contiene medidas que la llevan a tener un carácter mucho más holístico (Tabla 6).

41 Con la expedición del documento *Política Nacional de Emprendimiento*, por parte del MCIT.

Tabla 6: Elementos destacables del referencial en Conpes 3484 de 2007

<table>
<tr><td colspan="2">Política de extensión</td></tr>
<tr><td>Normas</td><td>Imágenes</td></tr>
<tr><td>– El objetivo de la política es que las MiPymes mejoren su productividad y competitividad, constituyéndose en fuentes de generación de ingresos y empleo (p. 17).
– Debido a las diferencias que existen entre las microempresas y las Pymes, es necesario ajustar las medidas de política a cada una de sus necesidades particulares (p. 17).</td><td>– Las MiPymes son actores estratégicos en el crecimiento de la economía y contribuyen en la reducción de la pobreza y la inequidad (p. 1).
– El Conpes identifica que las Pymes no conciben los mercados externos como una oportunidad para la comercialización de insumos y productos, debido a las múltiples restricciones que enfrentan para exportar (p. 7).
– El bajo acceso a financiamiento de las MiPymes imposibilita su transformación productiva, afectando su productividad y competitividad (p. 8).</td></tr>
<tr><td colspan="2">Política de creación de nuevas empresas</td></tr>
<tr><td>Algoritmos</td><td>Imágenes</td></tr>
<tr><td>Si se desea crear una estrategia de generación de emprendimientos efectiva, se deberán desarrollar instrumentos de financiación adecuados a las diversas fases del proceso de formación y consolidación de nuevas empresas (p. 23).</td><td>– Mención de la Ley 1014 de 2006, estableciendo la relación entre el fomento de la cultura del emprendimiento con la creación de empresas (p. 10).
– La creación de empresas como alternativa de generación de ingresos para la población menos favorecida (p. 11).</td></tr>
<tr><td colspan="2">Política de grupos objetivo</td></tr>
<tr><td colspan="2">Normas</td></tr>
<tr><td colspan="2">– Una de las estrategias de la política tiene como objetivo brindar incentivos y crear condiciones para que las MiPymes puedan desarrollar sus capacidades de innovación y desarrollo tecnológico (p. 21).
– Se pide que se garantice la inclusión de: “la población vulnerable, minorías étnicas y población en situación de desventaja” en la implementación de las medidas contempladas en este documento Conpes (p. 25).</td></tr>
</table>

Política de emprendimiento holística	
Normas	Imágenes
– Se propone la necesidad de crear sistemas de información que evidencien oportunidades de negocio para los emprendedores (p. 23). – Se hace énfasis en la necesidad de: "llevar a cabo un amplio ejercicio de coordinación que complemente esfuerzos entre las distintas áreas y niveles del Gobierno, los organismos de cooperación internacional y las organizaciones privadas que desarrollan programas de emprendimiento para definir derroteros de acción comunes hacia el logro [de los objetivos de la política]" (p. 23). – Se propone: "reglamentar la Ley 1014 de 2006 y definir una estrategia de fomento al emprendimiento" (p. 30).	– Las acciones emprendidas por el Gobierno Nacional, dirigidas a mejorar la confianza y reducir la incertidumbre macroeconómica, han mejorado el entorno de los negocios y facilitan la acción de las empresas (p. 7). – El uso de las TIC puede reducir los costos de operación de las MiPymes y facilitar su gestión, de ahí que el Gobierno Nacional haga esfuerzos por mejorar el acceso y la infraestructura de las TIC (p. 16).

Fuente: Elaboración propia

Conpes 3527 de 2008 – Política Nacional de Competitividad y Productividad

En la Política Nacional de Competitividad y Productividad se hace visible el enorme impacto que tuvo la nueva comprensión del fenómeno del emprendimiento por parte del gobierno nacional en la definición de los alcances y los objetivos de la política pública de emprendimiento en Colombia. Además de los nuevos emprendedores (cuyas unidades productivas se cuentan entre las microempresas que existen en el país), en el documento se considera el papel y el lugar que ocupan los emprendedores nacientes dentro de la economía. Así mismo, el Conpes enumera todos los factores que pueden llegar a afectar el nivel de actividad emprendedora en el país y que deben ser abordados por la política pública de emprendimiento: fortalecimiento en la educación y cultura del emprendimiento, coordinación

interinstitucional, apertura de canales de financiación distintos al microcrédito, entre otros.

De este modo, a través del Conpes 3527 de 2008, el gobierno comienza a dar los primeros pasos hacia la construcción de una política pública de emprendimiento 'holística' (Tabla 7), la cual, según Stevenson y Lundström (2007, pp. 108-115) posee ciertos rasgos característicos, entre los que se destacan:

Tabla 7: Elementos destacables del referencial en Conpes 3527 de 2008

<table>
<tr><td colspan="3">Política de extensión</td></tr>
<tr><td>Normas</td><td colspan="2">Algoritmos</td></tr>
<tr><td>– Facilitar el acceso a los servicios financieros a las MiPymes (que incluye los microcréditos) (p. 62).
– Impulsar reformas legales que permitan la creación de alternativas de financiación para las MiPymes (como el factoring y los fondos de capitales de riesgo) (p. 62).</td><td colspan="2">Se proponen acciones que van encaminadas a dar solución a las necesidades expuestas en las Normas (acceso a financiación, programas de capacitación y desarrollo empresarial, generación de esquemas de asociatividad, desarrollo del mercado de valores, entre otras) (pp. 24-26).</td></tr>
<tr><td colspan="3">Política de creación de nuevas empresas</td></tr>
<tr><td>Normas</td><td>Algoritmos</td><td>Imágenes</td></tr>
<tr><td>– El objetivo de largo plazo de la política de competitividad es la promoción de la competencia en el aparato productivo (p. 6).
– Con la política se busca que las MiPymes y las nuevas empresas: "sean más productivas y puedan generar más empleos de mayor calidad" (p. 23).</td><td>Conseguir un aumento en el número de empresas que operan en la formalidad, a través de acciones en: proyectos de asistencia técnica a microempresas (realizados por cámaras de comercio, academia y Estado); mejoramiento en el clima de los negocios; simplificación de trámites de constitución y tributarios; mejoras en la reglamentación laboral y de liquidación de empresas, etc. (pp. 34-35).</td><td>Aumentos en la competitividad de las empresas llevarán a la generación de mejores oportunidades de empleo y a la reducción de los niveles de pobreza (p. 16).</td></tr>
</table>

Política de grupos objetivo	
Normas	Algoritmos
"El objetivo de la política de competitividad es lograr la transformación productiva del país" (p. 6).	– Formalización laboral mediante la promoción de creación de empresas entre la población vulnerable (pp. 38-39). – Transformación productiva a través del fomento a actividades y proyectos de innovación, tanto en las empresas como en la academia, así como el fortalecimiento de los sistemas de innovación (pp. 42-45).
Política de emprendimiento holística	
Normas	Algoritmos
Se propone como objetivo de una de las estrategias de la política el fortalecimiento del vínculo entre las universidades, los gobiernos regionales y el sector productivo (para el desarrollo de las regiones) (pp. 53-54).	Fomento al emprendimiento a través de las siguientes acciones: creación de fondos de capital semilla, reglamentación de la Ley 1014 de 2006, formulación de las bases para la Política Nacional de Emprendimiento, promoción de concursos y premiación de planes de negocio, sensibilización de 1000 personas en temas relacionados con la actividad emprendedora, etc. (pp. 24-25).

Fuente: Elaboración propia

1. La existencia de un documento de política donde se expongan claramente los objetivos, alcances y metas de la política pública de emprendimiento (en la Política Nacional de Competitividad y Productividad se ordena la redacción de las bases para la creación del documento *Política Nacional de Emprendimiento*),

2. la asignación de un ministerio que se responsabiliza de la implementación de la política en los demás ministerios o dependencias del gobierno que tengan bajo su cargo áreas que afecten la actividad emprendedora (el Conpes 3527 asigna al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) para la realización de esta labor, coordinando las acciones de entidades como el Sena y Colciencias),

3. la construcción de indicadores para medir, no solo el desempeño de la política sino también el clima y la cultura del emprendimiento (en el documento se encontraron in-

dicadores como: "sensibilización de 1000 personas para el fomento del emprendimiento"[42]).

Conpes 3533 de 2008 – Bases de un plan de acción para la adecuación del sistema de propiedad intelectual a la competitividad y productividad nacional. 2008-2010

De manera similar a lo que sucedió con el Conpes 3439 de 2006, el Conpes 3533 de 2008, pese a que no tiene en cuenta, de forma explícita, a los emprendedores[43] dentro de las medidas de política que allí se formulan para el fortalecimiento del Sistema de Propiedad Intelectual (SPI) del país, es considerado por el MCIT como uno de los instrumentos de planificación que complementan la Política Nacional de Emprendimiento, puesto que las estrategias que en este se proponen afectan indirectamente a los emprendedores cuya actividad se vea influenciada por el funcionamiento del SPI (en especial, a aquellos que desean desarrollar una idea de negocio en los sectores de alta tecnología[44]). Esto último solo se hace visible por los roles

---

42 Documento Conpes 3527, p. 24.

43 Los que denomina CAMPBELL y MITCHELL (2012, p. 186) como "emprendedores de mercado" de los cuales se ha hecho referencia a lo largo de este capítulo. En el Documento Conpes 3533 de 2008 se habla del "emprendimiento cultural", el cual exhibe características que lo diferencian del emprendimiento de mercado (o "emprendimiento económico") (Documento Conpes 3527, pie de página 11), que es el objetivo de la política pública de emprendimiento que hasta aquí se ha analizado. Por tanto, las consideraciones en materia de política pública que se hacen en el mencionado Conpes para el emprendimiento cultural no fueron tenidas en cuenta para el presente estudio.

44 Donde se requieren insumos tan importantes como el conocimiento, que solo puede ser accesible a los emprendedores mediante una estrecha relación con los centros de investigación y con la academia (pues el acceso a este recurso suele requerir de esfuerzos complejos que van más allá de sus capacidades, siendo imposible obtenerlo de otro modo). La obtención de conocimiento, por parte de los emprendedores, es esencial para la generación de procesos de innovación (esta última definida como la introducción de un nuevo bien o servicio al mercado) (CAMPBELL & MITCHELL, 2012; HUGGINS, 2015).

prominentes que en este documento se le asignan al MCIT y a Colciencias dentro del SPI: el primero, en la formulación, implementación y seguimiento de políticas relacionadas con la propiedad industrial, y en el fomento del uso de la información que existe en documentos relacionados con la propiedad intelectual; el segundo, en estimular a las empresas a la innovación y generación de conocimiento comercializable.

Debido a su enfoque exclusivo en el SPI colombiano, las medidas de política que son expuestas en el Conpes 3533 de 2008 corresponden a una política de grupos objetivo dentro de las tipologías de política pública de emprendimiento de Stevenson y Lundström (2005)[45] (Tabla 8). Y dado que los SPI constituyen tan solo una parte de la política pública de innovación, que a su vez comprende una de las tantas áreas que abarca la política pública de emprendimiento, resulta imposible establecer si los elementos que fueron encontrados en este documento constituyen un avance o un retroceso en el proceso de transformación del referencial de la política pública de emprendimiento en Colombia.

45 Incrustada, a su vez, en una política de extensión, pues en el Conpes 3533 se menciona al sector empresarial como uno de los usuarios del SPI (Documento Conpes 3533, p. 7), por lo que las medidas están dirigidas principalmente al apoyo de las Pymes. Esto también porque, como lo comentan Stevenson y Lundström (2007), las políticas de grupos objetivo solo son efectivas si se acompañan con las medidas que suelen pertenecer a las otras tres tipologías de política pública de emprendimiento; por tanto, más que una tipología por sí misma, las políticas de grupos objetivo suelen ser un complemento de las políticas de extensión, políticas de creación de empresas o políticas de emprendimiento 'holísticas'.

Tabla 8: Elementos destacables del referencial en Conpes 3533 de 2008

<table>
<tr><td colspan="3">Política de extensión</td></tr>
<tr><td>Normas</td><td colspan="2">Imágenes</td></tr>
<tr><td>A partir del fortalecimiento de los sistemas de innovación, ha surgido la necesidad de: “profundizar y establecer estrategias de investigación y la protección de la propiedad intelectual” (p. 18).</td><td colspan="2">– Entre usuarios del SPI están las personas naturales, las empresas (Pymes), instituciones académicas y los centros de investigación (p. 33).
– “Los pequeños y medianos empresarios desconocen la utilidad y las formas de protección de signos distintivos lo cual conduce en pérdidas de oportunidades y de mercados” (p. 21).
– La continua infracción de signos distintivos en Colombia impacta de manera negativa la productividad y la generación de empleo de las empresas (p. 2).
– “La mayoría de las MiPymes no conocen la legislación sobre propiedad intelectual”, lo que lleva a desaprovechar los beneficios de este tipo de propiedad (pp. 30-31).
– El MCIT y Colciencias como actores que conforman el SPI (pp. 46, 49).</td></tr>
<tr><td colspan="3">Política de grupos objetivo</td></tr>
<tr><td>Normas</td><td>Algoritmos</td><td>Imágenes</td></tr>
<tr><td>– Es necesario fomentar una cultura de respeto por las DPI (p. 3).
– Se deben simplificar los trámites requeridos para el registro de nuevas creaciones (p. 34).</td><td>– Se busca crear las condiciones para que el aparato productivo colombiano: “evolucione hacia una competencia basada en la creación, la adaptación tecnológica y la innovación” (p. 38).
– Propone líneas de acción que buscan cambiar la infraestructura institucional que administra los DPI en el país (pp. 42-43).</td><td>– “La producción de conocimiento, así como el uso del conocimiento disponible, son herramientas fundamentales para producir bienes y servicios innovadores (…)”, generando impactos positivos sobre la productividad y competitividad de un país (p. 1).
– La relación universidad-empresa ejerce una influencia directa sobre la generación de conocimiento patentable (p. 4).
– La escasa actividad innovadora de las empresas genera pérdidas de oportunidades para las mismas (transferencia de tecnología, explotación de información, etc.) (p. 35).</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia

Conpes 3866 de 2016 – Política Nacional de Desarrollo Productivo

La Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) surge ocho años después de la Política Nacional de Competitividad y Productividad. Pese a esto, la PDP evidencia que, durante este largo período, la matriz cognitiva y normativa que compone el referencial de acción pública del emprendimiento en Colombia continuó evolucionando, mostrando importantes transformaciones sobre la manera cómo el gobierno nacional concibe el fenómeno del emprendimiento, cambiando por completo su lugar y su papel al interior de la economía colombiana.

Este fenómeno, entendido en las anteriores políticas como sinónimo de autoempleo para ciertos grupos de población (mujeres, jóvenes, grupos étnicos minoritarios), que condujera a la reducción del desempleo y de los índices de pobreza en el país, es entendido ahora como uno de los determinantes de la productividad colombiana, que junto con la transferencia (y uso) de conocimiento y la generación de innovación, puede llegar a afectar la eficiencia de la unidad productora[46].

De este modo, el gobierno nacional cambia su imagen respecto al rol que desempeñan las nuevas firmas en la economía: pasan de ser vehículos para la mera generación de ingresos a ser actores relevantes en el logro de la diversificación[47] y sofisticación[48] del aparato productivo colombiano.

Este cambio en la visión gubernamental acerca del emprendimiento y las nuevas firmas trajo consigo una modifi-

---

46 Expresión que emplea la PDP para referirse a todos los segmentos empresariales, en lugar de usar el acrónimo MiPymes.

47 "La diversificación mide la cantidad de actividades económicas y capacidades productivas con las que cuenta una economía" (Documento Conpes 3866, p. 59).

48 "La sofisticación captura el contenido tecnológico y de conocimiento utilizado para transformar un bien o un servicio en uno de mayor valor agregado" (Documento Conpes 3866, p. 59).

cación en la forma como debe estructurarse la acción pública para impulsar la productividad nacional en general, y la actividad emprendedora en particular. En el Documento Conpes 3866 de 2016, se propone la creación de un marco institucional que entienda y aborde la dimensión sistémica de la PDP, identificando los componentes, procesos, actores y relaciones que existen al interior de cada uno de los determinantes de la productividad, llevando al fortalecimiento en la articulación entre los distintos ministerios y agencias del gobierno nacional, entre el sector público y el privado y entre el gobierno nacional y los diferentes gobiernos regionales (p. 31)[49].

Así mismo, en la PDP se hace un llamado de atención especial respecto a la manera como la política pública de emprendimiento en Colombia está siendo diseñada, implementada, ejecutada y evaluada, pues todas estas labores están siendo realizadas (de manera simultánea) por diferentes instituciones del Estado. Lo anterior "dificulta una focalización adecuada de las políticas y una especialización funcional de las diferentes entidades, y debilita el monitoreo de resultados por parte de las instancias encargadas de la formulación" (Documento Conpes 3866, p. 66)[50]. Por tanto, en este instrumento de planificación se sugiere la asignación del MCIT como entidad encargada de las funciones de "formulación, orientación, dirección, coordinación, ejecución e implementación de la política de Estado en materia de emprendimiento e innovación, incluyendo la transferencia de conocimiento y tecnología para el mejoramiento de la productividad" (Documento Conpes 3866, p. 99), coordinando

---

49 Esto pone en evidencia tanto el carácter intersectorial de la política pública de emprendimiento, como la naturaleza de los diversos actores que intervienen en el espacio de mediación en el que se desarrolla esta política pública (Muller, 2005).

50 Reflejando así las dificultades de coordinación mencionadas por Muller (2005) para el caso de las políticas públicas intersectoriales.

de este modo las acciones de los actores gubernamentales cuya acción influye directamente sobre el nivel de actividad emprendedora del país.

Todo lo anterior, sumado a:

– el objetivo general de la PDP, que consiste en: la corrección de fallas de mercado y fallas de gobierno o de articulación presentes a nivel de la unidad productora, de los factores de producción o del entorno competitivo, que afectan la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes y servicios más sofisticados,

– la identificación de fallas en el sistema educativo (en lo relativo a la formación de habilidades para la creación de empresa y al fomento de la cultura del emprendimiento),

– las asimetrías de información reconocidas por la PDP en el mercado financiero, que afectan negativamente las posibilidades de los emprendedores para obtener recursos de financiamiento en las diferentes etapas del proceso emprendedor,

– convierten la política pública presentada en el Conpes 3866 de 2016 en una política pública de emprendimiento 'holística', según las tipologías de Stevenson y Lundström (2005), conservando medidas propias de una política de grupos objetivo; estas últimas enfocadas enteramente a los emprendedores cuya actividad se desarrolla en los sectores de alta tecnología (Tabla 9).

Tabla9: Elementos destacables del referencial en Conpes 3866 de 2016

<table>
<tr><td colspan="3">Política de extensión</td></tr>
<tr><td colspan="3">Normas</td></tr>
<tr><td colspan="3">“La empresa debe estar en el centro de la política” (p. 18)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Política de creación de nuevas empresas</td></tr>
<tr><td colspan="3">Imágenes</td></tr>
<tr><td colspan="3">– Existe un marco regulatorio desfavorable para la innovación y el emprendimiento (“no se evidencian avances en materia de tributaciones y legislaciones especiales que favorezcan el emprendimiento”) (p. 41).
– “Algunas fallas de gobierno, como barreras regulatorias, han dificultado el surgimiento de instrumentos de financiación en masa (crowdfunding) y el capital de riesgo corporativo (corporate venturing)” (p. 49).
– Se relaciona el aumento de los niveles de productividad con la apertura de nuevas empresas que desarrollan procesos de innovación (pp. 15-16).
– La PDP forma parte de la agenda integral de competitividad, la cual incluye temas de formalización (laboral y empresarial) (p. 11).</td></tr>
<tr><td colspan="3">Política de grupos objetivo</td></tr>
<tr><td>Normas</td><td>Algoritmos</td><td>Imágenes</td></tr>
<tr><td>El primer objetivo específico de la PDP es: “mejorar las capacidades de innovación, emprendimiento y transferencia de conocimiento y tecnología de las unidades productivas” (pp. 69-75).</td><td>Para lograr aumentos en: “la actividad emprendedora y el emprendimiento en el aparato productivo”, se plantean acciones dirigidas a fortalecer la cultura del emprendimiento, fomentar modelos de capacitación empresarial (dirigidas a la creación de empresas que incorporen procesos de innovación), cofinanciar proyectos de innovación que surjan dentro de las empresas e impulsar el funcionamiento de las instituciones que se dedican a la incubación y aceleración de empresas (pp. 73-75).</td><td>“Poseer una masa crítica de unidades productoras que realicen actividades de innovación es esencial para fomentar la productividad, la diversificación y la sofisticación de la economía. (…) Además de procesos de innovación en las empresas ya existentes, una economía más compleja e innovadora demanda la creación de empresas que generen mayor valor agregado” (p. 39).</td></tr>
</table>

Política de emprendimiento holística			
Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
"Las regiones colombianas son diferentes en sus características económicas" (p. 19).	El objetivo general de la PDP es: "desarrollar instrumentos que apunten a resolver fallas de mercado, de gobierno o de articulación a nivel de la unidad productora, de los factores de producción o del entorno competitivo, para aumentar la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes y servicios más sofisticados" (p. 68).	– Se proponen acciones que buscan la promoción de nuevos instrumentos de financiamiento, y mejorar el acceso a estos, para la innovación y el emprendimiento. Algunas de estas acciones se encaminan: "al desarrollo de la industria de capital privado y de riesgo para financiar la creación, crecimiento y expansión de empresas innovadoras", la modernización del Fondo Emprender y la generación de cambios en la regulación tributaria que contribuyan a fomentar el emprendimiento (pp. 79-82). – Con el fin de: "mejorar la gobernanza del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI)", se le asigna al MCIT las funciones de: "formulación, orientación, dirección, coordinación, ejecución e implementación de la política de Estado en materia de emprendimiento e innovación (…)" (p. 99).	– Se relacionan los incrementos en la productividad con la innovación y la promoción del emprendimiento; lo anterior, soportado por: "una estructura institucional que permita una adecuada colaboración público-privada" (p. 20). – El marco institucional que se requiere para ejecutar la PDP debe responder a dos desafíos: uno, la dimensión sistémica de la política y dos, la gobernabilidad (es decir, la articulación: "entre los distintos ministerios y agencias del Gobierno Nacional, entre el sector público y el privado, y entre el nivel nacional y las regiones") (pp. 31-32). – Existe un: "bajo desarrollo de los servicios de apoyo y capacitación empresarial (…)". Dicha capacitación solo se concentra: "en la gestión y nacimiento de empresas, y no aborda suficientemente los procesos de consolidación y expansión" (p. 41). – El bajo acceso a financiamiento: "es el mayor obstáculo en el ambiente de negocios". Este obstáculo afecta: "a los nuevos emprendimientos y a los emprendimientos en sectores modernos" (p. 47).

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La investigación presentada en el presente capítulo buscó resolver la pregunta: ¿cómo cambió el referencial de la política pública de emprendimiento en Colombia durante el período 2006-2016?, para lo cual se analizaron las transformaciones que se dieron en la matriz cognitiva y normativa que dio lugar a esta política pública en el país, a partir de sus cuatro componentes, a saber: valores, normas, algoritmos e imágenes. Se usaron, como objeto de análisis, los documentos Conpes (instrumentos de planificación) que sustentaron la acción pública desarrollada por el gobierno nacional a lo largo de estos diez años, con el objetivo de aumentar el nivel de actividad emprendedora en la sociedad colombiana. Este estudio fue complementado con las cuatro tipologías de la política pública de emprendimiento construidas por Stevenson y Lundström (2005).

Dicho análisis permite afirmar que el referencial de la política pública de emprendimiento colombiana presentó una importante evolución en los últimos diez años, pues pasó de conformar una política enfocada en la creación de nuevas empresas, con énfasis en los grupos poblacionales con dificultades económicas o sociales para iniciar un proceso emprendedor, a conformar una política "holística" dirigida a los emprendedores con capacidad de crear, tanto empresas como productos, basados en procesos de innovación (Ilustración 3). Tal afirmación se sustenta en los elementos hallados en la matriz cognitiva y normativa, que corresponden con las características mencionadas por Muller (2005) como propias de una transformación en la política pública, a saber: cambio en los objetivos que guían la acción pública, cambio en los instrumentos que permiten poner en marcha la acción pública y cambio en los marcos institucionales que estructuran la acción pública del área en cuestión (pp. 156-157).

En primer lugar, la transformación que se presentó en la acción pública sobre el emprendimiento tuvo origen en la redefinición que hicieron los gobiernos del período 2006-2016 del papel y el lugar que debían tener, tanto la actividad emprendedora como el emprendedor, en las estrategias orientadas a generar aumentos en la productividad y competitividad del país. El emprendimiento pasa de ser una herramienta para combatir la pobreza y crear nuevos puestos de trabajo, a ser uno de los determinantes de la productividad colombiana, que junto con la transferencia (y uso) de conocimiento y la generación de innovación, conduce a la sofisticación y la diversificación del aparato productivo colombiano.

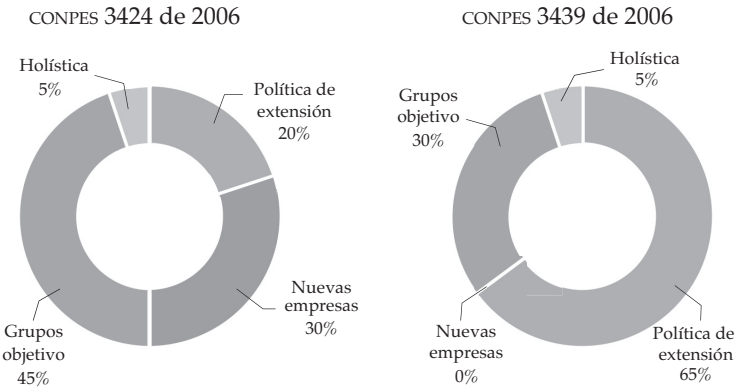
Estos cambios, que se dieron en la forma de comprender el fenómeno del emprendimiento, llevaron, en segundo lugar, a que el Estado colombiano identificara los diferentes factores que ejercen influencia sobre la actividad emprendedora en Colombia, configurando así una política más robusta, con medidas que le permitiesen abordar los diversos obstáculos que afronta el desarrollo del proceso emprendedor en el país, involucrando en ello a una gran variedad de actores de distintas naturalezas (públicos y privados), de los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). Esto último, sumado a las medidas adoptadas en materia de educación y fomento de la cultura del emprendimiento en el país, han conducido finalmente a concientizar al resto de la sociedad del importante papel que cumple el emprendedor (y su actividad emprendedora) en la economía colombiana, dándose así un importante cambio institucional que asegura la continuidad de la política pública de emprendimiento en Colombia en los años por venir[51].

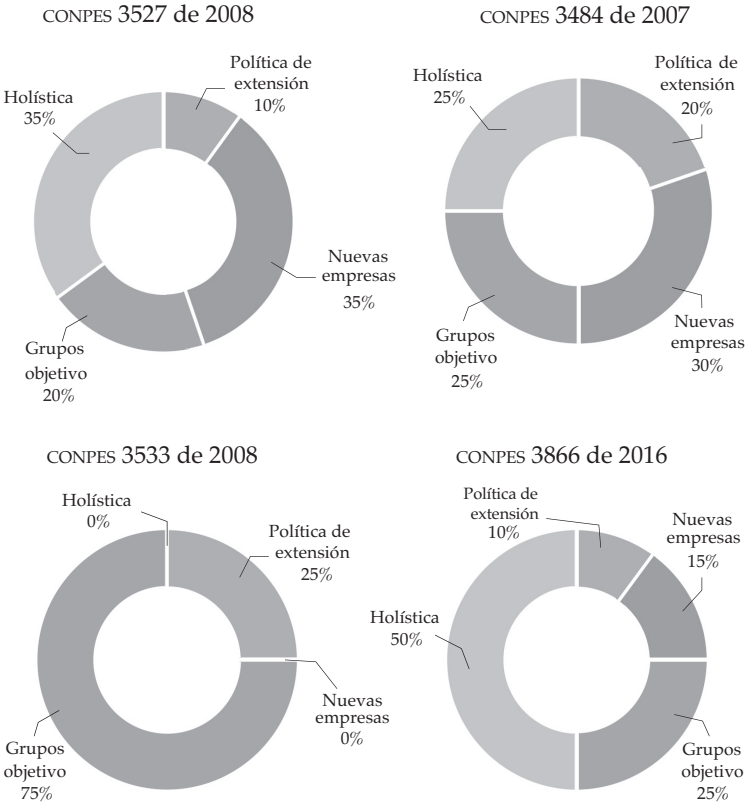
---

51 Esto se hace visible con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual considera el emprendimiento como uno de los tres pilares fundamentales para lograr la equidad en la sociedad colombiana, más allá de sus contribuciones en el aumento de la competitividad y la productividad del país.

La investigación presentada en este capítulo se suma a la reducida lista de trabajos académicos realizados en Colombia que buscan indagar más acerca de la política pública de emprendimiento que se diseña, implementa, ejecuta y evalúa en el país. De igual modo, representa un primer paso en la aplicación del enfoque del referencial en el examen académico de esta política pública, por lo que se considera que este trabajo no está exento de errores y posibles omisiones, causados en parte por las limitaciones que tuvo esta investigación como consecuencia del objeto de análisis que fue seleccionado para su realización, pues una de estas limitaciones fue la imposibilidad de analizar el cambio de la política pública de emprendimiento colombiana a partir de la relación global-sectorial, es decir, desde el punto de vista de los actores que interactúan en el espacio de mediación donde se construye esta política pública.

Ilustración 3: Evolución del referencial de la política pública de emprendimiento en Colombia 2006-2016 a través de los documentos Conpes





Fuente: Elaboración propia. Los porcentajes aquí mostrados fueron calculados de manera arbitraria, siendo usados con propósitos meramente ilustrativos.

Referencias

Acs, Z. J. & Szerb, L. (2007). Entrepreneurship, economic growth and public policy. *Small Business Economics*, 28(2-3), 109-122. Doi: 10.1007/s11187-006-9012-3

Arshed, N., Carter, S. & Mason, C. (2014). The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame?

Small Business Economics, 43(3), 639-659. Doi: 10.1007/s11187-014-9554-8

Audretsch, D. B., Grilo, I. & Thurik, A. R. (2007). Explaining entrepreneurship and the role of policy: a framework. En Audretsch, D. B., Grilo, I. & Thurik, A. R. (eds.), *The Handbook of Research on Entrepreneurship Policy* (pp. 1-17). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Bager, T. E., Klyver, K. & Nielsen, P. S. (2015). Special interest in decision making in entrepreneurship policy. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 22(4), 680-697. Doi: 10.1108/jsbed-07-2012-0083

Baumol, W. J. (1990). Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *The Journal of Political Economy*, 98(5 Part 1), 893-921. Doi: 10.1016/0883-9026(94)00014-X

Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.). (2009). *Diccionario de políticas públicas*. 1.ª ed. [Traducido al español de *Dictionnaire des politiques publiques*. 2.ª ed.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Campbell, N. & Mitchell, D. T. (2012). A (partial) review of entrepreneurship literature across disciplines. *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 1(2), 183-199. Doi: 10.1108/20452101211261453

Caracol Radio Medellín. (16/03/2016). Ministros de 15 países consideran el emprendimiento una clave para el posconflicto. Caracol Radio.

Colombia.Inn (03/10/2014). Unidad de Emprendimiento de la U. Nacional se alista para el posconflicto. Colombia.Inn.

Congreso de Colombia. (26/01/2006). *De fomento a la cultura del emprendimiento* [Ley 1014 de 2006]. DO: 46.164.

Departamento Nacional de Planeación. (14/08/2006). *Institucionalidad y principios rectores de política para la competitivi-*

dad y productividad (Documento Conpes 3439). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (16/05/2006). *La Banca de las Oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social* (Documento Conpes 3424). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (13/08/2007). *Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado* (Documento Conpes 3484). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (14/06/2008). *Bases de un plan de acción para la adecuación del sistema de propiedad intelectual a la competitividad y productividad nacional. 2008-2010* (Documento Conpes 3533). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (23/06/2008). *Política Nacional de Competitividad y Productividad* (Documento Conpes 3527). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (08/08/2016). *Política Nacional de Desarrollo Productivo* (Documento Conpes 3866). Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Dinero. (10/07/2017). Las posibilidades del posconflicto para el emprendimiento. *Dinero*.

Dinero. (10/04/2017). El programa de Bavaria 'Destapa Futuro' no va más. *Dinero*.

Dinero. (27/09/2015). Los emprendedores son el presente del desarrollo económico de una Colombia en paz. *Dinero*.

Dupuy, C., Ledoux, C. & Pollard, J. (2007). L'analyse cognitive et normative des politiques publiques. *Idées économiques et sociales* (*idees*), 147. Doi: 10.3406/rfsp.2000.395464

Escandón-Barbosa, D., Arias, A., Medina, L., Gómez, L., Varela, R., Martínez, P., Parra, L. (2015). *Reporte gem Colombia 2015/2016*. Bogotá.

Fontecha Rivera, M. C. (2015). *Análisis cognitivo de la política pública de vivienda a partir de los instrumentos de planificación y de gobierno identificando continuidades y rupturas en el período 2002-2014.* (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana).

George, A. L. & Bennett, A. (2005). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. *Perspectives on Politics*, 5(01), 256-301. Doi: 10.1017/S1537592707070491

Greene, F. J., Mole, K. F. & Storey, D. J. (2004). Does more mean worse? UK enterprise policy over three decades. *Urban Studies,* 41(7), 1207-1228. Doi: 10.1080/0042098042000214752

Grimm, H. M. (2011). The Lisbon Agenda and entrepreneurship policy: Governance implications from a German perspective. *Public Administration,* 89(4), 1526-1545. Doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01940.x

Hart, D. M. (2008). The politics of "entrepreneurial" economic development policy of states in the US. *Review of Policy Research*, 25(2), 149-168. Doi: 10.1111/j.1541-1338.2007.00316.x

Hébert, R. F. & Link, A. N. (1989). In search of the meaning of entrepreneurship. *Small Business Economics*, 1(1), 39-49. Doi: 10.1007/BF00389915

Heinonen, J. & Hytti, U. (2016). Entrepreneurship mission and content in Finnish policy programmes. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 23(1), 149-162. Doi: 10.1108/jsbed-10-2014-0170

Huggins, R., Morgan, B. & Williams, N. (2015). Regional entrepreneurship and the evolution of public policy and governance: Evidence from three regions. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 22(3), 473-511. Doi: 10.1108/jsbed-12-2012-0135

Hughes, A. (2008). Entrepreneurship and innovation policy: retrospect and prospect. *The Political Quarterly*, 79(s1), 133-152. Doi: 10.1111/j.1467-923X.2008.02041.x

Kalmanovitz, S. (ed.) (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. 1.ª ed., Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2017). *Política Nacional de Emprendimiento.* Consultado en: www.mincit.gov.co.

Minniti, M. (2008). The role of government policy on entrepreneurial activity: productive, unproductive, or destructive? *Entrepreneurship Theory and Practice*, 32(5), 779-790. Doi: 10.1111/j.1540-6520.2008.00255.x

Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187. Doi: 10.3917/rfsp.551.0155

Muller, P. (2009). Sector. En Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (dirs.). (2009). *Diccionario de políticas públicas*. 1.ª ed. [Traducido al español de *Dictionnaire des politiques publiques*. 2.ª ed.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. 3.ª ed. [Traducido al español de *Les politiques publiques*. 8.ª ed.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Nielsen, P. S. (2016). An organizational taxonomy of entrepreneurship policy delivery structures. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 23(2), 514-527. Doi: 10.1108/jsbed-08-2013-0110

Ocampo, J. A., Bernal, J., Avella, M. & Errázuriz, A. (1987). La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986). En Ocampo, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia* (1.ª ed.). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Perdomo Charry, G., Rosas Castro, J. A. & Murillo Vargas, G. (2014). Análisis del cambio organizacional e institucional: caso creame (1996-2010), en Medellín, Colombia. *Cuadernos de Administración* (Universidad del Valle), 30(51), 25-35. Disponible en http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/handle/10893/7995

Quiroga, R. F. (2014). *Panorama del ecosistema de emprendimiento de Bogotá*. Bogotá: ImpactA.

Roth Deubel, A. N. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 11.ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.

Saiz, M. (2001). Politics and economic development: Why governments adopt different strategies to induce economic growth. *Policy Studies Journal*, 29(2), 203-214. Doi: 10.1111/j.1541-0072.2001.tb02086.x

Schott, T. P. & Wickstrom Jensen, K. (2008). The coupling between entrepreneurship and public policy: Tight in developed countries but loose in developing countries. *Estudios de Economía*, 35(2), 195-214. Doi: 10.4067/S0718-52862008000200005.

Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, 33(2), 141-149. Doi: 10.1007/s11187-009-9215-5

Sheriff, M. & Muffatto, M. (2014). Reviewing existing policies for unleashing and fostering entrepreneurship in selected African countries. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 19(03), 1450016-1 - 1450016-36. Doi: 10.1142/S1084946714500162

Stevenson, L. & Lundström, A. (2005). *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice* (vol. 9). Washington: Springer Science & Business Media.

Stevenson, L. & Lundström, A. (2007). Dressing the emperor: the fabric of entrepreneurship policy. En Audretsch, D. B., Grilo, I. & Thurik, A. R. (eds.), *The Handbook of Research on Entrepreneurship Policy* (pp. 94-129). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tarapuez Chamorro, E., Osorio Ceballos, H. & Botero Villa, J. J. (2013). Política de emprendimiento en Colombia, 2002-2010. *Estudios Gerenciales*, 29 (128), 274-283. Doi: 10.1016/j.estger.2013.09.001

Thurik, R. (2009). *Entrepreneurship, economic growth and policy in emerging economies.* Recuperado de http://repub.eur.nl/pub/13318/ERS-2008-060-ORG.pdf

Varela, R., Moreno, J., Franco, C., Gómez, L., López, S., Osorio, F., Pereira, F., Buelvas, P., Matiz, F., García, G. (2017). *Reporte gem Colombia 2016/2017. Actividad Empresarial Colombiana.* Bogotá.

Vizcaíno Viña, A. & Rodríguez Lozano, G. I. (2014). Emprendimiento e innovación universitarios en Colombia. Una mirada desde la experiencia de la Universidad Nacional de Colombia. En Lagunés Toledo, L. A., Solano Méndez, F. R. E., Herrera Avilés, M., San Martín Reyna, J. M. & González Tamayo, L. A. (Coords.), *Innovación y emprendimiento a la luz del contexto latinoamericano. Guía de mejores prácticas para el impulso de la actividad emprendedora basada en la innovación* (pp. 177-187). Perú: Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración - Cladea.

Yu, J., Stough, R. R. & Nijkamp, P. (2009). Governing technological entrepreneurship in China and the West. *Public Administration Review*, 69(s1), S95-S100. Doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.02095.x