

Jahir A. Gutiérrez O.ⁱⁱ
Elimeleth Asprilla M.ⁱⁱⁱ
José M Gutiérrez L.^{iv}

Universidad de Medellín-Colombia, Universidad Simón Bolívar-Colombia y Universidad Cooperativa de Colombia

Aproximación a la Formulación y Evaluación de Políticas Públicas Frente al Desarrollo del Emprendimiento: Colombiaⁱ

Resumen

El artículo tiene por objetivo general analizar el marco de política pública que rodea al desarrollo y fomento del emprendimiento en Colombia. Si este último, no se encuentra ligado a la política económica internacional y de paso a los fundamentales macroeconómicos, termina por ubicarse como un programa más de los concebidos en el marco de acciones del Estado a escala empresarial. La estrategia metodológica es analítica-descriptiva para apreciar las bases sobre las que se programa el emprendimiento en el marco de la política pública y, por ende, de la política económica. Resultados: el emprendimiento en Colombia no ha avanzado en cuanto a la contextualización de los principios económicos y del mercado. Todavía se ve como un producto del interés por el fortalecimiento empresarial o la formación en prácticas empresariales, pero nada que muestre que es un cambio importante en la estructuración de nuevas empresas. A su vez, le cuesta claramente mostrarse como ejemplo a seguir por la connotación de vulnerabilidad a la que ha sido llevado desde la política pública que la ha conducido a considerarla como tal.

Palabras claves: Políticas públicas, emprendimiento, desarrollo del emprendimiento.

Approximation to the Formulation and Evaluation of Public Policies to Develop Entrepreneurship: Colombia

Abstract

The aim of this article is the analysis of the public policy framework that surrounds the development and fostering of entrepreneurship in Colombia. If the latter is not linked to the international economic policy and macroeconomic foundations, it ends up being another program conceived within the framework of State action at the enterprise level. The authors used an analytical-descriptive methodology to explore the foundations of the entrepreneurship program within the framework of public policy, and thus, of economic policy. Results: entrepreneurship in Colombia has not progressed in terms of contextualizing economic and market principles. It is still considered as a product of interest for strengthening enterprises or for creating new business practices. However, there is no important changes in the structure of the new enterprises. It is hard to make it a role model since it has a vulnerability connotation.

Keywords: public policies, entrepreneurship, entrepreneurship development.

Recibido: 07-09-2015

Aprobado: 17-11-2015

ⁱ Este artículo es producto del proyecto de investigación: "Impacto de las políticas y programas de las instituciones que procuran por el desarrollo del emprendimiento". Aprobado por la Dirección de Investigaciones de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia, entre el periodo de agosto de 2014 a noviembre de 2015. Realizado por el Grupo de Investigación Observatorio Público, escalafonado en categoría D en Colciencias.

ⁱⁱ Economista de la Universidad de Medellín, Colombia, (PHD) en Administración Pública, Atlantic International University (AIU), Honolulu, USA, Magíster en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Coordinador del Grupo de Investigación Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia. E-mail: jagutier@tdea.edu.co. Calle 78B No. 72A - 220 Medellín – Colombia. Tel: 454 70 00.

ⁱⁱⁱ Economista de la Universidad Simón Bolívar, Barranquilla. Especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública "ESAP" Antioquia - Chocó. Especialista en Gerencia de las Organizaciones. Corporación Universitaria Adventista - UNAC Medellín. Candidato a Magíster en Administración con Énfasis Mercadotecnia Universidad Montemorelos de México. Miembro del grupo de investigación Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia. Decano Facultad de Administración. Correo electrónico: eliasmo@tdea.edu.co.

^{iv} Economista de la Universidad Cooperativa de Colombia. Magíster en Administración con Acentuación en Mercadotecnia Universidad de Montemorelos de México. Especialista en Mercadeo de la Universidad EAFIT de Medellín y Especialista en Gerencia de las Organizaciones de la Corporación Universitaria Adventista de Colombia. Coordinador de la Unidad de Emprendimiento Empresarial del Tecnológico de Antioquia. Correo electrónico: josemagutierrez@gmail.com.

Introducción

Es importante reconocer la evolución del emprendimiento en cuanto a su estructuración, formulación y evaluación, en particular, cuando se trata de llevarlo hacia el marco de política pública y, por ende, fortalecer la política económica. De allí que la revisión de dicho contexto, a través una analítica-descriptiva, se definiría claramente lo que el emprendimiento trata de resolver y como se entiende eficazmente a la hora de articularse a los fundamentales macroeconómicos y la política económica nacional. Para ello, el identificar las bases sobre las que se apoya, a la par con la formulación que se plantea sobre el mismo y la evaluación que se hace del emprendimiento, sirve para programarlo como marco general de política.

La articulación del emprendimiento en el marco de la política económica en Colombia aún no es clara y mucho menos el aporte económico que una figura de este perfil podría traer, dejando por fuera, la posibilidad de establecer un marco de referencia de política pública sobre el cual atender algún acercamiento a un contexto que al parecer no es más que la derivación de otra forma de abonar a las apreciaciones en materia de desarrollo o fomento empresarial. Es por ello, que se requiere identificar el sendero tomado por el emprendimiento de cara a su articulación a los fundamentales de la economía a través de la macroeconomía, y como éstos, conducen a la definición básica de lo que implica a saber.

El identificar claramente los fundamentos, normas, principios, reglamentos o regulaciones sobre las que se desenvuelve el emprendimiento, representa la oportunidad de establecer claramente las bases que lo hacen posible, y de ellas, como se extiende para lograr incubarse en la realidad material de los países. Así, los diseños, modelos o prototipos sobre los que se exponen los elementos que hacen viable el emprendimiento, pueden servir de enlace para concebir la cercanía, impulso o restricciones que puede tener a la hora de facultarlo como política pública. Esta especie de prueba, es útil en la medida en que contribuye para evidenciar si efectivamente el emprendimiento supera el carácter derivado.

La definición de la política pública de emprendimiento debe superar el carácter de programación o de proyecto estatal cuando no está inserto en la realidad económica de los países. En su defecto, el emprendimiento debe obedecer precisamente a la capacidad económica del país en donde se inserta, en particular, en los principales renglones económicos en los que se tiene conocimiento y experticia. En su defecto, cualquier desviación hacia otros frentes en los que no se han alcanzado básicos, plenos o profundos

desarrollos, no sirven para trascender a la figura de política pública de emprendimiento. De allí, la evaluación surte su efecto en la medida en que contribuye al carácter de programa.

La composición del artículo corresponde a los siguientes planteamientos: 1. La estructuración del emprendimiento conforme a los lineamientos de la política económica internacional. 2. La formulación del emprendimiento y su trascendencia en la política pública en Colombia, y 3. La evaluación de las políticas públicas y de la política económica frente al desarrollo y fomento del emprendimiento en Colombia. El emprendimiento debe resolver los mismos cuestionamientos que consideran la economía de empresa y la estructura organizacional en cualquier ámbito, amén ante cualquier sorpresa que exponga un carácter diferencial y trascendental en la composición de dichas empresas.

Estructuración del emprendimiento conforme a la política económica internacional

La política económica contiene el conjunto de políticas que hacen posible el desempeño del producto interno bruto. A su interior, los fundamentales económicos o las llamadas cuentas nacionales discriminadas en el consumo, gasto público e inversión como inyectores de la economía a su vez que el ahorro, el déficit fiscal y la tasa de interés, se convierten en los filtros que determinan los resultados macroeconómicos y, por ende, del conjunto de la política económica. Frente a esto, el emprendimiento como fórmula para la generación, motivación o promoción dirigida al fomento empresarial o capitalización de nuevas formas empresariales debe evaluarse en la medida que efectivamente pueda insertarse a dicho flujo. Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini (2014) señalan que:

[...] Los principales retos de las políticas parecen estar relacionados con los rasgos estructurales más profundos del entorno favorable al emprendimiento innovador que no solo incluyen las leyes y las instituciones sino o de cantidad y calidad de capital humano. Es probable que estos elementos del entorno propicio resulten más importantes para el crecimiento conforme siga consolidando los logros de estabilidad macroeconómica y financiera que tanto le han costado conseguir [...] (p. 18).

De ahí que, el entorno posibilita el impulso del emprendimiento se logra en la medida en que termina

por acoplarse, insertarse o desenvolverse bajo los lineamientos de la política económica. De lo contrario, presenta todas las cualidades para categorizarse en el marco de programas planteados para promover la industria sin más atino que la disposición de recursos con poca o baja trascendencia en cuanto a resultados. Al respecto, el emprendimiento debe dar cuenta sobre su capacidad de adherirse al marco de la política económica internacional y sobre el importe o aporte que hace en los fundamentales macroeconómicos. Es esta evidencia con la que efectivamente podría contemplarse que realmente el emprendimiento trasciende. Consideran Lupiáñez, Priede y López-Cozar (2014) que:

[...] En este punto, y una vez establecida la figura del emprendedor y la de actividad emprendedora, es preciso plantearse su relación con el crecimiento económico. En principio, parece existir un amplio consenso con respecto a que la clave para conseguir crecimiento económico y mejoras en la productividad se encuentra en la capacidad [...] (p.59.)

Así mismo, la figura del emprendedor y figura emprendedora no logra materializarse como marco de referencia de la política económica internacional. En la medida que es un instrumento que termina por caracterizarse de manera dispersa a la hora de ejemplificar su éxito, fracaso o impactos. Es precisamente, el interés por identificar la estructura general que materializa transversalmente el sentido del emprendimiento y como este se articula a la política económica. Por ello, es relevante conocer el marco estructural que evidencia el alcance del emprendimiento sobre la política económica, y como este, efectivamente responde a los propósitos de la política, y de paso, hala de la mano con esto los fundamentales macroeconómicos de las economías en sí. Indican Cancino, Coronado y Farías (2012) que:

[...] El impacto económico y social de la actividad emprendedora ha sido ampliamente discutido en la literatura (Autio, 2007). Es por ello que las distintas economías del globo incentivan con sus políticas públicas la creación de nuevas empresas. Ahora bien, no se trata sólo de crear más empresas, sino de evaluar el tipo de negocio por desarrollar. Toda economía debe estar interesada en que sus mercados se desarrollen principalmente emprendimientos del tipo dinámico, pues representan un tipo de negocio que crece aceleradamente y destaca por la gran cantidad de ventas que genera en los primeros años desde la fundación [...] (p. 29).

El impacto económico de la estructura del emprendimiento se recoge a medida que se encuentran

diversos marcos de referencia desde el que instituciones y organismos internacionales habilitan líneas, programas o recursos bajo el sello de emprendimiento, como una mezcla entre oportunidad económica y alternativa empresarial. No obstante, el emprendimiento ha terminado por obedecer a criterios más de la órbita social o de programa público que a una real estrategia en la que la empresa o el mercado real se vean habilitados o con opción de crecer. Así, el emprendimiento tiende a ubicarse en el contexto de los diversos programas que se tienen para apalancar la empresa, dada la poca trascendencia demostrada por el sector real. Exponen Lederman et al. (2014):

[...] ¿Por qué deberían los responsables de las políticas preocuparse de los emprendedores, que suelen formar parte de la población acomodada? La respuesta es sencilla: el emprendimiento es un motor fundamental del crecimiento y el desarrollo. Así, la premisa básica de este informe – compartida por los economistas desde Adam Smith y apuntalada por la influyente obra de Joseph Shumpeter [...] (p. 1).

Los responsables de las políticas deben ocuparse de los emprendedores en tanto que la cosificación del tema ha terminado por preguntarse de manera imperativa el origen del concepto, las evidencias de su evolución o la trascendencia de su impacto en la economía, haciendo a un lado, la importancia de lo que implica el fortalecimiento empresarial, independiente a un nombre. Emprendimiento, creación de empresa, fortalecimiento de la empresa o teoría de la firma, cualquiera acepción es válida para sostener los requerimientos económicos de una economía o país para sortear los requerimientos económicos. Es este punto el que no queda claro, en cuanto a lo que efectivamente resuelve el emprendimiento en la economía o si esta perspectiva solo es consecuente cuando dicho ejercicio se aferra a los sectores más productivos o jalona efectivamente otras áreas de la economía. Al respecto expone Rodríguez (2009):

[...]La comprensión del fenómeno del emprendimiento requiere, primero que todo, analizarlo desde su evolución como aspecto económico y social, para luego estudiarlo desde diversas perspectivas, y en última instancia proponer su análisis desde el punto de vista cultural y psicoanalítico. Luego, el estado del arte del emprendimiento exige estudiar de manera inter y transdisciplinaria su naturaleza y sus diversos objetos de estudio para poder comprenderlo [...] (p. 96).

El fenómeno del emprendimiento ha logrado generar algún foco de atención por los interesados en el

fomento y la profundización empresarial. Pese a ello, para algunos expertos financieros ha sido asumido como espacio para dar cabida a quienes no alcanzan el umbral de grandes empresas o se encuentran en su etapa primigenia o de ensayo error a la hora de crear o proponer negocios. Frente a esto, cabe considerar las bases sobre las que se hace posible dimensionar la estructura del emprendimiento, y si efectivamente sirve de argumento para abonar a la política económica internacional. El emprendimiento debe superar la etapa básica a la cual ha sido confinada y, sobre la que finalmente ha sido confinada por todos quienes la fungen.

La estructuración del emprendimiento pasa por la concepción, uso aplicativo, escenario de desenvolvimiento y trascendencia que genera. El recorrido hecho en cuanto al mismo, no ha superado el eslabón que lo ata aun momento particular de evolución en el ámbito empresarial. No obstante, se ha encontrado claramente lo que implica en el emprendimiento en sí o a pesar de su cometido, es solo un sustrato de otra forma de entender la dinámica empresarial, apreciación muy común en dicho ámbito, en donde termina siendo más importante la dualidad conceptual que la impronta que pueda generar el concepto. El emprendimiento debe superar la barrera de entrada creada por los mismos hacedores de este. Ello lo ejemplifican Tovar y Victoria (2013):

[...]Por otro lado, previendo la creciente necesidad de realizar estudios sobre el tema, y para facilitar la tarea, cabe recomendar que la Encuesta del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) incluya un módulo sobre migración. Puesto que permite diferenciar entre emprendedores "por necesidad" y emprendedores "por oportunidad", ayudaría a detectar el tipo de actividades que emprenden las personas que retornan al país de origen y su impacto sobre el desarrollo económico. Y, además, las diferencias entre quienes retornan y quienes no retornan, así como sectores donde se concentra su actividad emprendedora [...] (p. 61).

La política económica contextualiza la combinación entre la política fiscal y monetaria en esencia sobre las que extiende los ajustes o restricciones, expansión o impulso de ambas para que la economía conserve o proyecte los indicadores económicos en cuanto al producto interno bruto, la inflación y la tasa de interés básicamente desde las que de manera evidente debe tener alguna influencia o relación los empeños vinculados al emprendimiento, que se encuentran aún expuestos como una especie de fenómeno ajeno a la realidad económica de los países o que por lo menos, no acarrea con los altibajos de los fundamentales macroeconómico y menos, los altibajos del producto interno bruto. Analizan Galindo y Méndez (2008):

[...] Para completar nuestro análisis, vamos a considerar también el efecto que pueden tener las políticas fiscal y monetaria sobre los emprendedores. Es de esperar que una política fiscal expansiva que suponga un mayor gasto público (ya hemos visto los efectos beneficiosos derivados de unas mejores infraestructuras y una mejor formación) y una reducción de los impuestos, tenga un efecto beneficioso sobre los emprendedores, no sólo directamente sino también indirectamente por el mayor crecimiento que pueden generar con la correspondiente mejora de expectativas. En cuanto a la política monetaria, si es expansiva supondría también un estímulo para los emprendedores por la reducción de tipo de interés o si ha sido mediante una mayor oferta monetaria supone que habrá más dinero para conceder créditos, lo que anima a desarrollar la actividad emprendedora [...] (p. 38).

El reconocimiento del impacto o interacción entre la política económica y el emprendimiento es poco conocido o consabido en el marco de la realidad que a ambas cobijas. Mientras, la correlación entre ambos frentes no sea clara, lo que se tiene al frente al parecer, es un esfuerzo más de los gobiernos por ubicar recursos para incentivar propuestas empresariales, y de lo que resulte en el tiempo tomar cartas en el asunto. En sí, el emprendimiento en principio tiene un fundamento más relacionado a la naturaleza social de la empresa que a la función económica. Por ende, es importante recordar que el emprendimiento en principio busca estar en el marco del ensayo – error a la hora de promover la creación de empresas. Consideran Lupiáñez et al. (2014):

[...]Por otra parte, parece evidente y así se ha demostrado empíricamente, que existe una relación positiva entre la actividad emprendedora y el crecimiento económico, si bien, la naturaleza de dicha relación, las causas y los canales que la favorecen no están unánimemente aceptados. En el presente artículo se propone que el conocimiento puede considerarse un factor decisivo que determina dicha relación, ya que el emprendimiento es capaz de transformación conocimiento en conocimiento con valor económico, convirtiéndose así en una figura imprescindible en el engranaje económico moderno [...] (p. 61).

A propósito, el crecimiento económico tiene un ejercicio aplicado al emprendimiento, por lo menos en los países emergentes, ha terminado por extenderse como fenómeno aplicado a sectores que no alcanzan a desenvolverse en la actividad real como es de esperarse que ocurra en el tiempo. Es decir, emergen actividades o propuestas de emprendimiento, generalmente comunes o con poco valor agregado, que dependen más de las bondades o naturaleza de los recursos previstos en dicho programa de apalancamiento emprendedor, vía finanzas, mercado o publicidad, que a una estructura sólida al margen de la naturaleza empresarial para generar valor. De allí

que, toma fuerza la idea el carácter ampliamente social del emprendimiento, más que empresarial.

Formulación del emprendimiento y su trascendencia en la política pública de Colombia

La política pública, a diferencia de lo observado en la evidencia empírica, está sujeta a la condición constitucional, legal y de política económica de los países. En ningún caso, se advierte que una política pública pueda sobrevivir por encima o fuera de los planteamientos de la política económica y del marco jurídico general. Por ello, es importante establecer los elementos sobre los cuales puede adherirse o derivarse la política pública a la realidad nacional. Seguido a ello, el marco general que reviste la formulación del emprendimiento por encima de los gobiernos de turno, y como finalmente, terminan realmente articuladas. Interés que igualmente se expresa para con la realidad colombiana frente al tema a saber.

Las normas y leyes establecidas en Colombia para el fomento de la actividad emprendedora se pueden esquematizar como aparecen en la Figura 1.



Figura 1
Esquema de emprendimiento
Fuente: Gómez, Martínez y Arzuza (2006:5).

El destacar los apoyos económicos y financieros de inversión a la par con los de exenciones tributarias y estímulos a la actividad económica deben ser parte del andamiaje sobre la que debe apoyarse el emprendimiento. No obstante, para evitar perfilarla como una política pública asistencial debe tener una clara respuesta por los sectores involucrados en cada ámbito, en tanto, la actividad industrial relevante, la banca de inversión y financiera, y un sistema tributario que atienda las implicaciones sobre lo que debería ser el apoyo pasajero a las empresas incubadas como emprendimiento. De lo contrario, queda muy poco

claro el hablar de política pública de emprendimiento solo al vaivén de las prerrogativas estatales. Plantean Gómez et al. (2006:22-23) que:

[...] Si bien en Colombia existen normas y medidas de apoyo generales y específicas relacionadas con la actividad emprendedora, sus niveles de claridad y especificidad son cuestionables. Esta afirmación es producto de los siguientes hechos:

El ordenamiento jurídico no es claro. Las leyes, decretos y resoluciones están dispersos e involucran una serie de organismos poco articulados que dificultan su concreción en términos prácticos. Las normas generales, aunque precisas, generan ambigüedad ya que en la práctica poco se propicia el derecho a la libre empresa y a la asociación, y los mecanismos de regulación son poco eficaces.

La continuidad y regularidad de las políticas de fomento es dudosa. La Ley MiPyME, de cuyo propósito hace parte el desarrollo de planes regionales que incluyan la promoción de nuevas empresas, no ha tenido mayor influencia. La "Política de Fomento del Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas" ha estado más inclinada a la promoción de tratados internacionales de comercio y a la incursión en mercados extranjeros que al desarrollo de nuevas empresas [...] (p. 22-23).

En un país con dificultades para la creación, generación y sustentación de empresas en el tiempo, resulta como aliciente el intentar exponer un lineamiento o programa embarcado en la política pública de emprendimiento. La estructura de mercado en Colombia, indica una amplia presencia de pequeñas y medianas empresas con muy baja participación de grandes compañías en lo que respecta a toda la conformación empresarial nacional. Por característica del país, la sobrevivencia de empresas en el tiempo ha pasado por el análisis de la perdurabilidad, el ámbito intergeneracional o el origen familiar de las mismas, dejando por fuera, el origen de las empresas que vienen por interés propio del mercado como por lógica se entiende que debería corresponder las empresas de emprendimiento.

La creación de empresas en Colombia como en la mayoría de los países en el mundo, pasa por un amplio proceso de revisión. La cultura empresarial, la fundación de nuevas compañías o la aparición de nuevas gestas articuladas a la realidad económica del país han pasado a sucumbir por empresas de comercio o servicios, en las que fungen otras consideraciones muy pocas articuladas a la realidad que pretende impregnar el emprendimiento. Y en este sentido, el componente de conocimiento, innovación, ciencia, invención y tecnología hace parte del amasijo de elementos con los que se cree parten las ideas del emprendimiento. Impera entonces, la necesidad de establecer si efectivamente este recoge lo planteado.

La formulación del emprendimiento en Colombia pasa por la articulación entre la política económica y la política pública. Si, en materia económica, el emprendimiento ha fortalecido el producto interno bruto,

es de esperarse que, en consecuencia, prenda motores la política pública, entendida ésta, como el grado de engranaje que efectivamente tiene la propuesta de emprendimiento para adherirse a todos los sectores y de paso, proponer desde sus bases, directrices y lineamientos sobre los cuales proponer avances o mejoras de la herramienta emprendimiento. En esencia, si el emprendimiento no alcanza a vislumbrarse como política pública, implica que no son claros los propósitos de esta. Al respecto analizan Mortimore y Peres (2001):

[...] El hecho de que los avances de la competitividad internacional se concentren en ciertos agentes económicos, sobre todo grandes empresas ya sea transnacionales o de capital nacional, ha sido positivo en términos de eficiencia, a juzgar por el creciente volumen de las exportaciones y su participación en el total. Sin embargo, la pujanza de esos líderes, al no arrastrar al resto de los agentes de la economía nacional, aumentó la polarización en la estructura productiva. La concentración de los avances de competitividad internacional en pocos países es el elemento más negativo del balance regional. Esto estaría sugiriendo que otros factores, por ejemplo, modalidades de atracción de la inversión extranjera y acuerdos comerciales, han representado un papel más importante. En este aspecto, como en varios otros, las reformas resultaron ser insuficientes para alcanzar sus objetivos [...] (p. 56-57).

La formulación del emprendimiento pasa por la estructura que lo explica desde la política económica, para luego ubicarla en el campo de la política pública. Esta última, implica el grado de aprehensión que se tiene del tema en diferentes ámbitos, contextos y escenarios. Así, para formular la política pública con enfoque de emprendimiento debe alentarse la figuración de esta en el ámbito de la economía, y luego, mostrar como a través de métodos o metodologías termina siendo apropiada. La política pública implica el fundamento, herramientas y principios en los que se apoya el emprendimiento para disponerse por cuenta propia como mecanismo capaz de solventar los aspectos que le dan origen y su contribución de paso a la economía. Indican Rodríguez y Hernández (2014) que:

[...] Los dirigentes deben reglamentar un engranaje estructurado para que la política pública de emprendimiento se constituya en una locomotora de creación de empresas y generación de empleo, hasta ahora el emprendimiento esta relegado a una serie de paños de agua tibia para un problema de orden social; desde ya algunos analistas y expertos en postconflictos aciertan en decir que de firmarse una posibles acuerdo de paz en el país, ¿qué pasará con las personas al margen de la ley para reingresarlos al sistema productivo?, el postconflicto ve en el emprendimiento una apuesta para resolver este asunto social de reincorporación, pero difícilmente lo lograra con una estructura desarticulada y con tan pocas garantías para los empresarios nacientes o ideas de negocios futuras [...] (p. 12).

Es consecuente que países con un alto grado de estructura económica igualmente contengan una fuer-

te estructura y formulación de políticas públicas, debido al interés para que las prácticas de política económica terminen plenamente allegadas a la población. La extensión de la política pública de emprendimiento para el caso colombiano, entre otros, implica precisamente, que el logro de la política económica en materia de emprendimiento es el de transferir a la población los frutos de dicha alianza a través de la política pública, en la que el emprendedor o el propio emprendimiento termina forjando por sí mismo la esencia sobre la que terminan vinculados los interesados en promover empresas por este medio los preceptos de la ley.

Los conceptos que se encuentran en el Capítulo I de la Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento (Ver Figura 2), deben entenderse como la base para mediar entre el deber ser del emprendimiento y sus principios conforme a las herramientas que requiere para articularse a la realidad económica del país. A la fecha, aun es ausente la producción en masa que se hace de la mano con la gabela del emprendimiento. Su cosificación en materia de información, publicidad o sello comercial se contempla desde la perspectiva pública y/o estatal en la sana lógica de quien irriga los recursos hacia la política, pero desde el punto de vista comercial, de producción o ventas, no es masiva la aglomeración de productos desde los que se exponga su origen o carácter en el emprendimiento, característica que hace imperceptible al mismo en todos los ámbitos.

LEY 1014 DE 2006

(enero 26)

De fomento a la cultura del emprendimiento.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Definiciones*

a) **Cultura:** Conjunto de valores, creencias, ideologías, hábitos, costumbres y normas, que comparten los individuos en la organización y que surgen de la interrelación social, los cuales generan patrones de comportamiento colectivos que establece una identidad entre sus miembros y los identifica de otra organización;

b) **Emprendedor:** Es una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva;

c) **Emprendimiento:** Una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a acabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad;

d) **Empresarialidad:** Despliegue de la capacidad creativa de la persona sobre la realidad que le rodea. Es la capacidad que posee todo ser humano para percibir e interrelacionarse con su entorno, mediando para ello las competencias empresariales;

e) **Formación para el emprendimiento.** La formación para el emprendimiento busca el desarrollo de la cultura del emprendimiento con acciones que buscan entre otros la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales dentro del sistema educativo formal y no formal y su articulación con el sector productivo;

f) **Planes de Negocios.** Es un documento escrito que define claramente los objetivos de un negocio y describe los métodos que van a emplearse para alcanzar los objetivos.

Figura 2

Ley 1410 de 2016

Fuente: Rodríguez (2009: 9)

El emprendimiento debe coligarse con la estructura de mercados, el consumidor, los precios y el bienestar a escala microeconómica. A su vez, habilitar espacios en cuanto a los fundamentales macroeconómicos y de paso, alentar condiciones para que la política económica pueda inferir o traducir sus impactos en componentes relevantes para el emprendimiento. Por ende, es que se requiere ampliamente el identificar el alcance y cometidas del emprendimiento en cada ámbito de la economía con alcance internacional, de lo contrario, es solo otro ejercicio arraigado en principios de fortalecimiento empresarial que tratan de evidenciar otras hojas de ruta para recomponer la fundación empresarial. Reitera Ordóñez de Haro (2009) que:

[...] La definición de mercado ha sido un instrumento clave en todas las áreas de la política de la competencia, incluyendo las investigaciones de los acuerdos entre empresas, abusos de posiciones dominantes y fusiones. Con la excepción de unos pocos comportamientos declarados prohibidos per se, la mayoría de las conductas o decisiones empresariales son analizadas, basándose en las leyes antimonopolio, para determinar si sus efectos producen o supondrán en el futuro un daño a la competencia. Esa evaluación necesariamente conlleva precisar el campo en el que tiene lugar la competencia, lo que se conoce como definir el mercado relevante o de referencia [...] (p. 137).

La fundamentación que pueda apremiar el emprendimiento conforme a la formulación básicamente jurídica económica, permite anticipar la idea que, si efectivamente el emprendimiento tiene como propósito lograr un espacio de trabajo en la actividad económica real, lo mínimo que podría esperarse es un recubrimiento en materia legal e interacción productiva con otros frentes o sectores productivos. Dicho propósito, abrigaría a las nacientes entidades que tratan de perfilar el quehacer del emprendimiento desde un horizonte institucional, que no de contar con la simbiosis comentada no logra diseminarse en los ámbitos en los que se espera compulse con la economía del sector real productivo.

Evaluación de la política económica frente al desarrollo y fomento del emprendimiento en Colombia

La evaluación de la política pública y de la política económica en materia de emprendimiento pasa

por la revisión analítica-descriptiva. Al respecto, debe considerarse el bastión numérico y teórico que abriga la fundamentación en ambos frentes. En especial, sobre la manera de entender el propósito general del emprendimiento en ambas vertientes. La metodología hace un recorrido básico desde los polos numéricos y teóricos a la hora de evaluar el problema que se pretende revisar con la propuesta. Tanto la búsqueda del desarrollo como la del fomento del emprendimiento en Colombia es un rédito que pasa la cuenta a toda política que funge como punto de apoyo. Contextualiza Restrepo (2010) lo siguiente:

[...] En Colombia se han creado 36.665 empresas durante los tres últimos años, de las cuales 25.631 son micro, 9.408 pequeñas, 1.477 medianas y 419 grandes. De lo anterior es posible concluir que el 99.9% de la totalidad de las empresas creadas en el país durante los años 2006, 2007 y 2008 pertenecen a lo que la Ley 905 de 2004 denomina MiPyMEs. Con todo, en la misma proporción en que Colombia es un país con reconocida capacidad de emprendimiento y de creación de empresas, también lo es en cuanto a los cierres anticipados de compañías [...] (p. 49).

El contexto de la política pública abriga las condiciones de manejo directo que genera la apuesta del emprendimiento para los interesados en dicho propósito. Es decir, la capacidad de transferencia que tiene la iniciativa para quienes optan por dicha opción a la hora de crear las empresas, y que tanto, comprenden cabalmente lo que implica insertarse en una movida de estas características. Esto implica, el reconocimiento empresarial, el acceso financiero, la hoja de ruta o perspectiva empresarial, y si es posible un espacio o espacio en la actividad económica real. Es la política pública quien debe ofrecer los elementos para que las iniciativas de emprendimiento tengan cabida natural en la economía internacional. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile (2012) expone:

[...] El emprendimiento constituye una herramienta fundamental en el nivel de desarrollo de un país, ya que permite entre otros factores crear nuevos empleos, aportar en la innovación e impulsar el crecimiento económico. [...] Nuestro país necesita una sociedad que pueda generar nuevos puestos de trabajo estables y que de la posibilidad de materializar las ideas propias de negocios, dejando de lado el emprendimiento por necesidad, para pasar a un emprendimiento que nazca desde la motivación personal, la creatividad y las oportunidades de Mercado [...] (p. 10).

La política pública se logra en la medida en que el emprendimiento genera condiciones de valor, tanto económico como social, de lo contrario tendría dificultades para manifestarse como tal. Por ende, se

requiere identificar qué es lo que hace viable el emprendimiento desde la política pública, cuando se trata de impulsar o evidenciar este a través de pergaminos. Básicamente, al reconocer o identificar las dificultades, problemas o solvencias que depura, resuelve o destaca el emprendimiento elaborado desde dicha fuente. De no lograrse esto, la política pública en la materia termina siendo ubicada como un mecanismo más de ayuda o cooperación para la malograda generación de empresas. Analizan Flores, Landerretche y Sánchez (2010):

[...] Los resultados del estudio permiten concluir que los principales determinantes de emprendimiento son aquellas características que tienen que ver con la experiencia laboral, los emprendedores aprenden cómo hacerlo. Y esto puede ser mediante la adquisición de experiencia o mirando cómo los empresarios cumplen sus funciones. En efecto, uno de los determinantes más importantes en la probabilidad de emprender, es el de haber trabajado en una micro o pequeña empresa, que al ser empresas de tamaños más pequeños, se puede estar más cerca de la administración de la empresa y aprender las funciones que se deben realizar para llevar a cabo el negocio. Asimismo, el haber trabajado como independiente también es un determinante significativo de emprendimiento, lo que se explicaría por la experiencia adquirida en relación al autoempleo, lo que facilitaría la administración de una empresa [...] (p. 21).

La evaluación de las políticas públicas y de la política económica frente al desarrollo y el fomento del emprendimiento en Colombia, pasa por la definición concreta de los elementos que contienen la política pública en la materia a la par con los preceptos de la política económica. La política pública, contempla la convocatoria de la población y el territorio para conectarse conforme a las convenciones de la política económica. En su haber, la política económica, profiere de elementos para incubar elementos de trabajo en la política pública. Por ende, se requiere identificar que tanto carácter empresarial reviste a las compañías gestadas en el emprendimiento y el alcance de ambas políticas referidas. En relación con esto, Cowen y Parker (1998) plantean:

[...]La necesidad de mayor flexibilidad y fluidez en las empresas plantea nuevas demandas a las estructuras de las organizaciones y a los procesos que se realizan en ellas. Hacen falta nuevas manera de asimilarse y adaptarse a las complejas y a menudo desconcertantes señales provenientes del medio externo. Sin embargo, también en los mercados se experimentan día a día las mismas complejidades de la información [...] (p. 47).

La combinación entre las políticas públicas y la política económica en materia de emprendimiento, implica el reconocimiento de los fundamentos que hacen

posible la primera y en consecuencia la segunda. De allí que, los preceptos establecidos en busca del desarrollo y el fomento del emprendimiento, conlleva a identificar los atributos con los que deben contarse en las políticas públicas y de los indicadores y/o variables que revisten a la política económica. Es decir que, el emprendimiento debe arrojar claramente los componentes de mercado micro y macro, a su vez que, los fundamentales como la economía agregada y la economía internacional, siendo estos últimos el camino a seguir.

El acceso a los mercados, las barreras de entrada y de salida, la definición de la oferta, la escasez de recursos, la maximización de los beneficios del mercado y el poder de diferenciación, hacen parte de las inquietudes que rodean a las empresas en diferentes marcos de las estructuras, y que no corresponden exclusivamente a los lineamientos bajo los cuales se antepone los criterios en que se desenvuelve la empresa ubicada en el monopolio. A la par de ella, el resto de estructuras también presentan las mismas disparidades. Asimismo, la estructura monopólica ha sido abordada como una forma organizacional contraria al comportamiento de las estructuras inmersas en la competencia y evaluada en la mayoría de versiones explicativas del mercado de manera antagónica. Comenta Ordóñez de Haro (2009) que:

[...] La economía y la política de la competencia mantienen una interacción continua desde sus orígenes hasta la actualidad. Desde los primeros momentos de la legislación antimonopolio, la teoría económica ha influido tanto en el contexto como en la aplicación de la ley. Un gran número de gobiernos ha introducido leyes para la defensa de la competencia. Generalmente éstas se refieren a la legislación, decisiones judiciales y regulación que tienen que ver bien con acuerdos entre empresas para limitar la competencia, con el abuso de una posición dominante por parte de una empresa o la resultante de la fusión entre distintas empresas. Las reglas establecidas por estas leyes pretenden asegurar que el proceso competitivo no se vea dañado por la creación de dominancia que provenga de formas de regulación o acuerdos entre competidores que restringen la competencia [...] (p. 23).

La disponibilidad de otros factores y recursos, no propiamente de producción, como el conocimiento, explican las diferencias entre las empresas. Éstas tienen la probabilidad de estimar la cantidad que al respecto aspiran a disponer conforme a la combinación de factores que son inherentes para cada estructura. No obstante, la manera de acceder a los mismos, no es el mecanismo más idóneo para explicar claramente la medida de la decisión que asumen a la hora de producir y, por tanto, a la estructura de mercado que obedecen. Ha sido ésta ubicación quien ha impedido estudiar a profundidad los fundamentos

del monopolio, y como éste, presenta elementos de fondo para explicar la conducta general de las organizaciones. Torres y Lugo (2008) plantean lo siguiente:

[...] El proceso de negociación también debe contener una estrategia concreta y una selección de tácticas apropiadas, posibles escenarios y opciones negociables; los términos de estrategias y tácticas usadas corrientemente en la literatura sobre negociación, sugieren y con toda razón, prácticas negociadoras donde los participantes se enfrentan en una batalla o una guerra como adversarios. Esta sugerente connotación hacia el enfrentamiento, la victoria y la propia derrota del adversario puede inhibir una actitud necesaria para el buen desarrollo de una negociación exitosa y de calidad, hacia la búsqueda de una mutua satisfacción. Por ello, cuando se habla de negociación eficaz, se refiere a que la fijación de los niveles de aspiración debe ser hecha con cierto rigor metodológico para establecer zonas de negociación y opciones negociadoras factibles, entonces se ha de evidenciar la importancia de lo que se ha afirmado hasta ahora [...] (p. 81).

El emprendimiento debe exponer claramente hacia cuales de los fundamentales o variables económicas apunta. De lo contrario, la explicación para su continuidad en el mediano y largo plazo estará sujeta a la discrecionalidad del tema, más que a una clara muestra de la efectividad de los programas derivados de dicho propósito. El emprendimiento, termina por elucubrar una vez más, otra forma de incentivar o hacer llamado, para quienes tienen como meta la constitución, generación o transformación empresarial. Si no se destaca en el ámbito lógico de la naturaleza económica sobre el que está expuesto, el emprendimiento no logra contemplarse como política económica y en su defecto, como política pública. Caracterizan esto Enciso, Gómez y Mugarra (2012:76):

[...] La figura del emprendimiento social está adquiriendo un reconocimiento amplio, de carácter global, no solo limitado a la UE. Así podemos encontrar múltiples agentes trabajando en su delimitación y desarrollo, desde organismos internacionales y fundaciones enfocadas en los emprendedores sociales hasta universidades y centros de investigación. Y en esa pluralidad de agentes interesados encontramos diversas opciones y conceptos sobre lo que debe entenderse por empresa social o por emprendimiento social [...] (p. 76).

La definición de mercados, consumidores y productores al igual que de la competencia, sectores complementarios, revisión de casos y reconocimiento de las diversas formas de composición industrial hacen parte de los elementos que deben revisar los emprendedores o las empresas amparadas en dicho periplo. Así, el emprendimiento exitoso o dinámico tiende a ubicarse en sectores cuya rentabilidad y rendimiento

terminan por generar actividades económicas complementarias a las arrojadas por la macroeconomía. De lo contrario, se considerarían economías exógenas que deben sujetarse a actividades económicas de representatividad internacional para considerarse viable. Sin embargo, dicha apuesta es consistente en la medida en que dan cuenta o afiancen el panorama global empresarial como un escenario de amplio análisis y estudio. Explican Useche y Fernández (2008) que:

[...] Cuando en un segmento de mercado son pocas las empresas que compiten, se hace más fácil establecer acuerdos se busca maximización de beneficios conjuntos y se distribuyen las operaciones del mercado en proporciones significativas, por lo que el incentivo para actuar de forma independiente es mínimo. Entonces una alta concentración de empresas favorece la actuación mancomunada y mayores ventajas que acciones independientes [...] (p. 120).

La tarea pendiente entre el marco de política pública y de la política económica es consecuente con la posibilidad de generar condiciones propicias para elevar la cultura del emprendimiento a los canones corporativos u organizacionales en cuanto a lo que implica la estructura organizacional sobre las que deben dar cuenta. Seguido, de la posibilidad de establecer los grados de movilidad que tiene la iniciativa en las diferentes esferas empresariales, mercados, sectores y pactos internacionales. Es decir, cabe por plantear que tanto espacio tiene el emprendimiento en los flancos considerados, y si realmente, puede pasar de la cultura a la economía de escala que se espera de cualquier renglón económico.

Conclusiones

1. El emprendimiento en Colombia no ha avanzado en cuanto a la contextualización de los principios económicos y del mercado. Todavía se ve como un producto del interés por el fortalecimiento empresarial o la formación en prácticas empresariales, pero nada que muestre que es un cambio importante en la estructuración de nuevas empresas. A su vez, le cuesta claramente mostrarse como ejemplo a seguir por la connotación de vulnerabilidad a la que se ha sido llevado desde la política pública que la ha conducido a considerarla como tal. Por ende, no es fácil identificar las bases en las que se apoya el emprendimiento nacional, y mucho menos, cuando se trata de evidenciar frente a propuestas internacionales.

2. Es poco evidente la respuesta en materia de formulación a la hora de complementar los preceptos de política pública que acompañan al emprendimiento en el marco de la política económica. En este frente, puede decirse sin lugar a dudas, que el esfuerzo por el emprendimiento va por un lado y la realidad económica por otro. Así las cosas, queda complicado programar cualquier contexto en materia de emprendimiento que no esté insertado en alguna de las políticas, y que mucho menos, sea indiferente para ambas a la hora de programarla. Por ende, se requiere evidenciar de manera clara por el ámbito empresarial en que se traduce el emprendimiento para la organización económica en general.
3. El emprendimiento debe acompañarse con la identificación plena de la estructura de mercado al cual corresponde cada una de las iniciativas planteadas. En momentos de dificultad o crisis económica, precisamente, este tipo de iniciativas son las que terminan más golpeadas o ignoradas a la hora de apostar a nuevas propuestas empresariales, y más en países considerados de naturaleza económica emergente, sobre los que el emprendimiento es más una salida, que una política o propuesta de permanente interés. Cabe destacar que, sin el buen comportamiento económico general, tanto interno como externo, cualquier iniciativa encubrada desde el emprendimiento puede tener magros resultados.

Referencias

- Barringer, B.; Jones, F. y Neubaum, D. (2005): **A Quantitative Content Analysis of the Characteristics of Rapid-Growth Firms and their Founders**. *Journal of Business Venturing*. Vol. 20. No. 5 (septiembre): 663-687. ISSN: 663 – 687.
- Cancino, C. A.; Coronado, F. y Farías, A. (2012): **Antecedentes y Resultados de Emprendimientos Dinámicos en Chile: Cinco Casos de Éxito**. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*. Vol. 22. No. 43: 19-32. ISSN: 2248-6968.
- Cowen, T. y Parker, D. (1998): **Los Mercados en las Empresas: Un Enfoque Gerencial**. *Revista Libertas*. No. 28 (mayo): 1-66. ISSN: 2254-6278.
- Enciso, M.; Gómez, L. y Mugarra, A (2012): **La Iniciativa Comunitaria en favor del Emprendimiento Social y su Vinculación con la Economía Social: Una Aproximación a su Delimitación Conceptual**. CIRIEC-España. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. No. 75: 54-80. ISSN: 0213-8093.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile (2012): **El Perfil Socioeconómico de los Emprendedores en Chile. Análisis a partir de los Resultados de la Encuesta CASEN 2011**. (En línea). Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2012/12/Boletin-Emprendimiento-CASEN.pdf>. Consulta: 2015, marzo, 19.
- Flores, B.; Landerretche, O. y Sánchez, G. (2010): **Propensión al Emprendimiento: ¿Los Emprendedores Nacen, se Educan o se Hacen?** Serie Documentos de Trabajo 330. Santiago de Chile: Departamento de Economía. Universidad de Chile.
- Galindo, M. A. y Méndez, M. T. (2008): **Emprendedores y Objetivos de Política Económica**. El Papel de los Emprendedores en la Económica. *ICE*. No. 841 (marzo-abril): 29-40. ISSN: 0019-977X.
- Gómez, L.; Martínez, J. y Arzuza, M. (2006): **Política Pública y Creación de Empresas en Colombia**. *Pensamiento y Gestión*. No. 21 (Julio-diciembre): 1-25. 2145-941X.
- Lederman, D.; Messina, J.; Pienknagura, S. y Rigolini, J. (2014): **El Emprendimiento en América Latina: Muchas Empresas y Poca Innovación. Resumen**. Washington, DC: Banco Mundial.
- Lupiáñez, L.; Priede, T. y López-Cozar, C. (2014): **El Emprendimiento Económico como Motor del Crecimiento Económico**. Boletín Económico del ICE No. 3048. Del 1 al 28 de febrero de 2014.
- Mortimore, M. y Peres, W. (2001): **La Competitividad Empresarial En América Latina y El Caribe**. *Revista de la CEPAL*. No. 74: 37-59. ISSN: 0252-0257.
- Ordóñez de Haro, J. M. (2009): **Aspectos Económicos del Funcionamiento Competitivo de los Mercados**. Vol. 1. Sevilla: Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Restrepo, J. M. (2010): **Sobre la Política Nacional de Emprendimiento: Un Enfoque desde la Competitividad**. *Revista Perspectiva*. No. 23: 47-49. ISSN: 1317-2255.
- Rodríguez, A. (2009): **Nuevas Perspectivas para Entender el Emprendimiento Empresarial**. *Pensamiento y Gestión*. No. 26 (enero-junio): 94-119. ISSN: 2145-941X.
- Rodríguez, J. R. y Hernández, J. (2014, octubre): **La Política Pública de Fortalecimiento al Emprendimiento ¿Causa o Efecto? De la Informalidad Laboral en Colombia**. XIX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. (Pp. 1-13). ANFECA y ALAFEC. Ciudad de México, D.F.
- Torres, E. y Lugo, C. (2009): **Tácticas de la Negociación Empresarial**. *Comercio Et Tributum*. Vol. 2. No. 1: 64-87. ISSN: 1856-9439.
- Tovar, L. M. y Victoria, M. T. (2013): **Migración Internacional de Retorno y Emprendimiento: Revisión de la Literatura**. *Revista de Economía Institucional*. Vol. 15. No. 29 (julio): 41-65. ISSN: 0124-5996.
- Useche, M. C. y Fernández, Y. (2008): **Concentración de Mercado en el Sector de Telecomunicaciones en Venezuela**. *Investigación y Reflexión*. Vol. 16. No. 1: 119-129. ISSN: 0121-6805.