



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Propuesta para la caracterización del modelo de
gestión social en Emprendimiento en el Distrito
Capital**

Martha Cecilia Gómez Melo

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Maestría en Administración
Bogotá D.C., Colombia
2015

Martha Cecilia Gómez Melo

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título
de: **Magister en Administración**

Director:

Ph.D. Carlos Alberto Rodríguez

Línea de Investigación:

Gestión de organizaciones

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Maestría en Administración

Bogotá D.C., Colombia

2015

**Propuesta para la caracterización del modelo de
gestión social en Emprendimiento en el Distrito
Capital**

Resumen

Este documento pretende hacer una revisión a partir de la caracterización de la gestión social, sobre la participación de los beneficiarios en todas las fases del desarrollo de proyectos de fomento al emprendimiento en el Distrito Capital y de este modo establecer si los sujetos de la intervención social realmente están aportando desde sus capacidades como emprendedores a la satisfacción de las necesidades que dan origen a la intervención. Partimos únicamente de la revisión de la política en emprendimiento orientada a la creación de unidades productivas como alternativa al desempleo en comunidades vulnerables y que se enmarca en lo que podemos denominar, desde la gestión social, como necesidades de desarrollo de oportunidades y formación laboral.

Cabe resaltar que este trabajo aunque presenta un volumen importante de información sobre uno de los proyectos de inversión del Distrito Capital, no trata de cuestionar la ejecución del proyecto, las entidades que en él participan o su concepción más que en lo pertinente a la participación del beneficiario en el conjunto de decisiones que lo constituyen.

Resulta significativo que mientras desde la mayoría de los autores el individuo emprendedor se asocia a ideas como propensión al riesgo, identificación de oportunidades, vocación, innovador, motor del desarrollo económico, etc., en la práctica la gestión social de este tipo de proyectos lo percibe solamente como un sujeto receptor de apoyo y no se tiene en cuenta la visión que el sujeto emprendedor tiene y/o puede desarrollar asociada a los factores con que se relaciona.

La reflexión que guía el documento es que aunque es clara la buena intención de favorecer la creación y sostenibilidad de las empresas que surgen como alternativa al desempleo, utilizando mecanismos de fomento financiero y acompañamiento empresarial de forma simultánea, sin embargo, difícilmente se lograrán cambios importantes en las condiciones de la población sino se considera la participación del beneficiario en la práctica de la gestión

del emprendimiento bajo una óptica de co-diseño y co-producción de la política social misma.

Palabras clave: Gestión social, Emprendimiento, Participación ciudadana, Distrito Capital, Política Pública.

Summary

This document aims to review from the characterization of social management on the participation of beneficiaries in all phases of development projects promoting entrepreneurship in the Capital District and thus establish whether subjects of social intervention they are really contributing from their capabilities as entrepreneurs to satisfy the needs that give rise to intervention. We leave only the policy review in entrepreneurship aimed at creating productive units as an alternative to unemployment in vulnerable communities and that is part of what we call, from social management, and development needs and job training opportunities.

It is noteworthy that this work but has a significant amount of information on one of the investment projects of the Capital District, not about questioning the project implementation, the entities participating in it or its conception rather than as relevant to the participation of beneficiary in the set of decisions that constitute it .

Significantly, while from most enterprising individual authors is associated with ideas such as risk appetite, identifying opportunities, vocation, innovative engine of economic development, etc., in practice the social management of such projects as perceived only as a recipient subject support and not take into account the view that the entrepreneur has subject and / or may develop associated factors with which it relates.

The reflection that guides the paper is that although it is clear the good intention of encouraging the creation and sustainability of enterprises emerging as an alternative to unemployment, using mechanisms of financial development and business support simultaneously, however, hardly significant changes will be achieved under the conditions of the population but is considered the beneficiary's participation in the practice of management of the enterprise under an optical co-design and co-production of social policy itself.

Keywords: Social Management, Entrepreneurship, Citizen Participation, Distrito Capital, Public Policy.

Contenido

Resumen	4
Lista de gráficos	9
Lista de tablas	10
Introducción	11
Capítulo 1. Marco teórico	19
1.1 Elementos centrales de la gestión social.....	19
1.1.1 Del análisis de la política pública al análisis de la gestión social.....	26
1.1.2 Método de Análisis estratégico de la gestión social.....	34
1.2 Participación del beneficiario en la gestión social.....	37
1.2.1 Criterios de evaluación de la participación.....	39
1.3 Perfil del emprendedor.....	43
1.3.1 Teorías de emprendimiento.....	43
1.3.2 Perfil del emprendedor sujeto de la gestión social.....	50
1.4 Gestión social y Política Pública de emprendimiento en Colombia.....	54
1.4.1 El Ecosistema Emprendedor Colombiano.....	55
1.4.2 Emprendimiento en el Distrito Capital.....	60
1.4.3 Gestión Pública del Emprendimiento en Bogotá D.C....	64
Capítulo 2. Diseño Metodológico	72
2.1 Etapas del desarrollo del enfoque.....	73
2.2 Descripción del análisis de la Gestión Social propuesto.....	80
Capítulo 3. Análisis De La Gestión Social Propuesto	82
3.1 Generalidades del Proyecto de Inversión 716.....	82
3.2 Trabajo de campo y herramientas de recolección de información	84
Capítulo 4. Desarrollo Del Trabajo	92
4.1 Perfil de Diseño.....	92
4.1.1 Ámbito de acción.....	92
4.1.2 Descripción de los actores involucrados en el Proyecto...	95

4.1.3	Necesidad a satisfacer.....	108
4.1.4	Actividades propias de la Gestión Social del Proyecto 716	110
4.2	Resultados de la intervención.....	114
4.2.1	Resultados en términos de la satisfacción de la necesidad	115
4.2.2	Relaciones entre los actores.....	117
4.2.3	Aprendizaje y crecimiento.....	118
4.3	Análisis Estratégico de la Gestión Social.....	119
4.3.1	Modelo de Gestión.....	119
4.3.2	Caracterización del Programa.....	121
4.3.3	Análisis de brechas.....	122
4.3.4	Nodos Estratégicos.....	126
4.3.5	Facilitadores.....	128
4.3.6	Senderos Estratégicos.....	129
4.4	Revisión de los criterios de evaluación sobre la participación de los beneficiarios.....	130
	Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones.....	134
5.1	Conclusiones.....	134
5.2	Recomendaciones.....	138
	BIBLIOGRAFIA.....	145
	ANEXOS.....	157

Lista de Gráficos

1. Proceso de formación de políticas y programas sociales.....	24
2. Enfoques de evaluación de proyectos públicos.....	29
3. Niveles de toma de decisión.....	32
4. Requerimientos del análisis estratégico de gestión social.....	34
5. Modelo de Timmons	49
6. Roles Institucionales en el ecosistema emprendedor.....	55
7. Ecosistema emprendedor Colombiano.....	56
8. Etapas del desarrollo emprendedor.....	57
9. Esquema de clasificación de la información.....	78
10. Desarrollo metodológico.....	79
11. Estructura del cuestionario realizado a los prestadores.....	89
12. Participación por sector económico.....	97
13. Organigrama de la SDDE.....	104
14. Estructura de procesos de la SDDE.....	105
15. Ficha del proyecto de inversión 716.....	108
16. Estructura organizacional del proyecto.....	117
17. Procesos del proyecto.....	118
18. Metas del proyecto.....	121

Lista de Tablas

1. Enfoques de política pública	26
2. Perspectivas de análisis de la política pública.....	27
3. Modelos de organización y gestión de programas y proyectos sociales.....	31
4. Participación de los actores en la gestión social.....	36
5. Tipos de participación ciudadana.....	37
6. Tipologías de fórmulas participativas.....	38
7. Estrategias de la gestión social.....	41
8. Autores representativos en emprendimiento.....	42
9. Clasificación de los enfoques en emprendimiento.....	45
10. Comparación de enfoques de la motivación emprendedora.....	46
11. Categorías de emprendimiento.....	48
12. Objetivos de la política.....	50
13. Características del emprendimiento en el Distrito Capital.....	60
14. Estructura del cuestionario realizado a los beneficiarios.....	86
15. Prestadores.....	100
16. Entidades de financiamiento.....	103
17. Actividades propias de la ejecución.....	112
18. Funciones del proyecto.....	118

Introducción

La gestión social como campo de estudio específico dentro la gestión pública es relativamente reciente, se refiere, según INDES (2006) “particularmente a la promoción de políticas y programas sociales que contribuyan de forma significativa a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía a través de *procesos participativos* de formación de políticas que generan valor público”.

En este sentido, comprender, el carácter *participativo* de un modelo de gestión social hace pensar que él mismo, parte de reconocer la verdadera influencia de los individuos en la construcción de esas políticas y programas que buscan satisfacer las necesidades que dan origen a la intervención por parte de los prestadores, sean estas últimas instituciones estatales o privadas.

El desarrollo de proyectos públicos de fomento al emprendimiento se enmarca dentro de la gestión social por cuanto la implementación de acciones públicas en la materia, se concibe como una forma de disminuir el desempleo o mejorar las condiciones de empleabilidad de los individuos, lo cual resulta ser claramente una necesidad de carácter social.

Estos proyectos, sobre todo en lo que tiene que ver con el financiamiento al emprendedor, se vienen gestionando del mismo modo que se hace en otros campos como salud y educación, aun cuando la naturaleza misma de los anhelos del individuo que participa allí, no sea de la misma naturaleza.

Este trabajo propone que para caracterizar el modelo de gestión social en emprendimiento, pese a que pueden existir muchos componentes alrededor, es necesario prestar especial atención a la forma cómo se llevan a cabo estos procesos participativos en la intervención para satisfacer la necesidad de carácter social, ejecutada en este caso por el Distrito Capital.

Esta orientación concede a la revisión de estos procesos participativos, donde los emprendedores son los protagonistas, el foco central del análisis. Sin embargo, se reconoce que esa participación depende de un entramado de vínculos con otros elementos como el tipo de estructura organizacional, los procesos que se desarrollan y las funciones de otros participantes.

En este sentido, dentro de la política pública se reconocen varias formas de participación de los individuos, cada una con un mayor o menor énfasis en el grado de intervención en el diseño mismo de los programas y proyectos, pero dadas las características propias que hacen que una persona independientemente de su motivación decida optar por crear empresa, lo que guía sus intereses es la forma cómo se visualiza en el futuro, no solo desde el punto de vista productivo, sino también de la forma cómo se logra relacionar con sus entorno.

Esta visión de sí mismo, como emprendedor es lo que determina la forma como puede aprovechar o no realmente las acciones que esa gestión social pretende desarrollar, y más aun teniendo en cuenta que el tipo de emprendedor a quienes se atiende desde la gestión social; es decir aquellos individuos que crean empresa por la necesidad de acceder a algún tipo de ingreso, no son conscientes del resultado de largo plazo que desean alcanzar o el mismo es reducido frente a otro tipo de empresarios.

Esta reflexión no es muy común en la literatura, por cuanto la perspectiva desde la cual se plantea la gestión de estos proyectos tiene que ver más con la eficiencia y eficacia cuantitativa de los mismos. Por ello se considera que es muy relevante empezar la caracterización del modelo centrada en los individuos, y por dar respuesta a la cuestión de ¿Cómo los proyectos de gestión social en emprendimiento en el distrito capital están realmente incorporando la visión del emprendedor en su ejecución?

Que los proyectos de gestión social estén incorporando la visión del emprendedor en su desarrollo parte del principio que existe un tipo de participación, la cual, sea cual fuere su

naturaleza, generalmente está consignada en las fichas de los proyectos y de esta premisa parte el objetivo general que es identificar cuál es el tipo de participación que *en la práctica* tienen los beneficiarios de los programas de fomento al emprendimiento en la gestión del mismo. Con esta revisión y su contrastación con la visión del emprendedor es posible caracterizar el modelo de gestión en emprendimiento para el caso del Distrito Capital en los términos mencionados.

Para responder esta pregunta y cumplir con este objetivo, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer el marco teórico sobre gestión social en emprendimiento y el estado del arte de los enfoques de análisis de la gestión social aplicables al caso del Distrito Capital en la vigencia 2013 – 2014.
2. Examinar la participación de los beneficiarios en el desarrollo de un proyecto de gestión social en emprendimiento en el Distrito Capital a partir de la aplicación de un análisis estratégico y los criterios de evaluación de participación del beneficiario para uno de los proyectos ejecutados en la vigencia 2013 – 2014.
3. Identificar algunos requerimientos mínimos que la gestión social en emprendimiento debe atender para incluir en su gestión social la visión de los beneficiarios de la política en el Distrito Capital.

Pertinencia: En la última década, el fomento al emprendimiento, como estrategia para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad se ha consolidado en la agenda de política pública y es notable la proliferación de programas y proyectos orientados hacia la creación sistemática de unidades productivas como principio para mejorar la calidad del empleo. Sin embargo, si se revisan los resultados de las intervenciones, (a pesar que en la gestión de este tipo de proyectos se aplican criterios

orientados por principios como equidad, solidaridad y eficiencia) los indicadores de medición generan dudas sobre si realmente, se han identificado de manera clara las necesidades y particularidades de los actores involucrados y más aún, si realmente este tipo de programas satisfacen esas necesidades y expectativas. Resulta pertinente realizar una revisión al tema, si se considera que tan solo en el año 2014, los recursos orientados a proyectos en esta línea constituyeron el 20% del presupuesto del Distrito Capital.

Para establecer cómo participan los individuos en los proyectos, primero se caracterizan las expectativas de los beneficiarios respecto de la gestión social en emprendimiento de subsistencia en el Distrito Capital. Al tiempo, se revisaron los modelos existentes de análisis de gestión social con un enfoque centrado en la participación del beneficiario, que sean aplicables a emprendimiento y de acuerdo con el objetivo planteado se seleccionó el método que permitía recopilar mayor número de elementos para la reflexión. Con esta base se aplicó el modelo de análisis seleccionado a un proyecto ejecutado por el Distrito capital y se verificó si en la práctica se conocen y responden a las expectativas de los beneficiarios y teniendo en cuenta los criterios de evaluación de participación descritos en el marco teórico, se ofrecen las conclusiones aplicables al caso del Distrito Capital.

Para esta comprobación, se seleccionó uno de los proyectos, que en términos de la magnitud de los recursos asignados durante la vigencia 2013 y número de beneficiarios atendidos, resultó más representativo en esta área. Corresponde al proyecto de inversión 716 denominado “*fortalecimiento de iniciativas de emprendimiento*” liderado por la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico y que se enmarca en el artículo 18 del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016 “Bogotá Humana”.

Este proyecto tiene como fin, formular planes de negocio y acompañar los procesos de emprendimiento y fortalecimiento de las unidades productivas de la economía popular en el marco de la convocatoria de emprendimiento local adelantada por la Secretaria Distrital de

Desarrollo Económico. A la fecha, en sus dos años de operación, ha ejecutado recursos de inversión por una cifra cercana a los treinta mil millones de pesos y está compuesto por una serie de convenios de asociación que le permiten su desarrollo.

El desarrollo del trabajo aquí presentado se fundamenta en una propuesta para el análisis de la gestión social en emprendimiento del proyecto de inversión 716, a través de los tres convenios que le dieron operacionalización en el periodo en mención y de los cuales se cuenta con la información primaria sobre la ejecución que alcanzó alrededor de 4600 emprendedores.

El proceso de investigación se dividió en cuatro etapas que permitieron un acercamiento a la comprensión del problema en términos conceptuales y propios del ámbito de aplicación permitiendo la identificación de variables determinantes:

1. Establecimiento del marco teórico aplicable: análisis de teorías, investigaciones y antecedentes en tres tópicos fundamentales: gestión de proyectos sociales, emprendimiento y enfoques para el análisis de la gestión social. Adicionalmente se revisaron los informes técnicos, caracterización cuantitativa de beneficiarios resultante y otros documentos de trabajo propios del convenio que aportaran información sobre el desarrollo de su gestión.
2. Trabajo de campo: Se seleccionaron 72 emprendedores beneficiarios de entre los recursos del proyecto de inversión 716 y se les aplicó una entrevista para identificar su percepción sobre el programa. Adicionalmente se realizaron entrevistas a 8 funcionarios, asesores y consultores del Distrito Capital para establecer su percepción sobre la mecánica del proceso. Una vez recopilada la información se codificó y analizó teniendo en cuenta su naturaleza cualitativa.
3. Estructuración de la propuesta: a partir de los hallazgos resultantes del trabajo de campo, se realizó el análisis de acuerdo con una combinación de los criterios

utilizados por Schvarstein (2003) y la metodología de análisis estratégico de proyectos sociales de la CEPAL. Esta información permitió establecer un marco de referencia para el análisis crítico de la gestión de este tipo de proyectos en emprendimiento y formular una propuesta sobre los parámetros mínimos requeridos para la gestión social de forma que se resuelvan las necesidades de los beneficiarios.

4. Validación de los resultados, a través de la consulta a expertos sobre los aspectos observables en el trabajo de campo y las conclusiones a que dieron lugar.

El trabajo consta de cinco capítulos: el primero, donde se presenta el marco teórico aplicable a gestión social, enfoques de análisis de la gestión social, participación ciudadana y emprendimiento. De la misma forma, se describe el marco de política pública establecido para desarrollar proyectos de emprendimiento en Bogotá y los lineamientos para la evaluación de la participación ciudadana aplicables a la gestión social del emprendimiento.

En el capítulo dos, se establece el diseño metodológico, se discriminan las etapas de desarrollo del enfoque y se describe el análisis de la gestión social propuesto que contrasta de la revisión del perfil de diseño del programa con los resultados de la intervención.

En el capítulo tres, se realiza el análisis de la gestión social para el programa de estudio, se presentan los resultados del trabajo de campo en dos niveles, el resultado del proceso de observación y los resultados de los cuestionarios aplicados tanto a los beneficiarios como a un grupo de expertos consultados.

El capítulo cuatro se desarrolla la propuesta de análisis, se clasifica la información obtenida de acuerdo a la propuesta metodológica incluyendo revisión de aspectos tales como actores, necesidad a satisfacer, actividades propias de la gestión, resultados de la intervención y aprendizajes.

En este apartado se realiza el análisis estratégico de la gestión social del programa, se realiza el análisis de brechas, se determinan los nodos estratégicos, facilitadores y senderos estratégicos de acuerdo a la metodología y se aplican los criterios de evaluación de participación ciudadana lo que permite construir en el capítulo cinco las conclusiones, recomendaciones sobre algunos parámetros escalables a otros proyectos de gestión social en emprendimiento y que vinculan los factores promotores y adversos desde el punto de vista de la comunidad beneficiaria observados.

Desde los objetivos que dieron origen al presente trabajo podemos advertir que a la pregunta de investigación y objetivo general sobre la cual se busca reflexión, se da respuesta con el desarrollo de las conclusiones finales, por cuanto se trata de un ejercicio de percepción del investigador y se sustenta en el cruce de la información provista en el capítulo cuatro a través del análisis presentado y el marco teórico descrito detallado en el capítulo uno.

Del mismo modo, el objetivo específico número uno, *“Establecer el marco teórico sobre gestión social en emprendimiento y el estado del arte de los enfoques de análisis de la gestión social aplicables al caso del Distrito Capital en la vigencia 2013 – 2014*, se desarrolla en el capítulo 1, a través de la recopilación bibliográfica y la clasificación de enfoques aplicables al contexto distrital por los prestadores de la política pública.

Al objetivo específico número dos, *“Examinar la participación de los beneficiarios en el desarrollo de un proyecto de gestión social en emprendimiento en el Distrito Capital a partir de la aplicación de un análisis estratégico y los criterios de evaluación de participación del beneficiario para uno de los proyectos ejecutados en la vigencia 2013 – 2014”* se da respuesta en el capítulo cuatro, logrando establecer una descripción de la participación del beneficiario en la ejecución de un proyecto concreto por medio del análisis estratégico de la gestión propuesto.

Al objetivo específico número tres, *“Identificar algunos requerimientos mínimos que la gestión social en emprendimiento debe atender para incluir en su gestión a los beneficiarios en el Distrito Capital”* se da respuesta en el capítulo cinco, a través de la reflexiones del investigador de acuerdo con la metodología planteada guiadas por las percepciones de los beneficiarios, prestadores y las opiniones de los expertos consultados. Por último, se reconocen las limitaciones del estudio y se da cuenta sobre las posibles investigaciones que pueden desarrollarse a partir de la experiencia obtenida con el mismo.

Capítulo 1. Marco Teórico

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social – INDES, organismo creado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, se refiere a la gerencia social como “un campo de conocimientos y prácticas cuyo fin es promover que las políticas y los programas sociales que contribuyan de forma significativa a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público”. INDES (2006).

Un modelo de gestión social en emprendimiento se entiende como un marco de referencia para la implementación de una solución a un problema social, en este caso la disminución de la desocupación, que exige la participación del emprendedor en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas a través de los cuales se desarrolla.

Esta definición nos induce a considerar algunos aspectos teóricos importantes para caracterizar un modelo de gestión social en emprendimiento para el Distrito Capital. El primero de ellos es determinar los elementos centrales de la gestión social y su análisis, el segundo de ellos, comprender las diferentes formas de participación que puede tener el beneficiario en la política pública; el tercero, contextualizar al emprendedor desde las teorías que explican su naturaleza y que permiten enmarcar su visión; y un cuarto aspecto, es demarcar la necesidad que da origen a considerar que es importante crear empresas como mecanismo para disminuir la pobreza o la desocupación en el contexto del Distrito Capital.

1.1 Elementos centrales para el análisis de la Gestión Social

Albi & Paramo (1997) afirman que por gestión o administración pública se entienden “*el conjunto de decisiones y reglas que es necesario adoptar para motivar y coordinar a las*

personas con el objeto de alcanzar metas individuales y colectivas; es pública, porque se desenvuelve en el contexto de los fines del Estado dentro de un marco jurídico-político”.

En consecuencia podemos decir que la gestión pública está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. A pesar de la tendencia a replicar formas de gestión propias del sector privado en estos espacios y procesos, no todos aquellos programas públicos pueden desarrollarse haciendo omisión su naturaleza social.

Es decir, existen dentro de lo administrable públicamente, proyectos que tienen particularidades asociadas a su ejecución derivadas de tres aspectos principales: a. Características de los problemas y programas sociales, b. factores y dificultades organizacionales en su implementación y c. factores particulares del medio ambiente social y político en el que se desarrollan. Este tipo de proyectos son los que se denominan sociales y durante su ejecución, deben luchar permanentemente con la inestabilidad que conlleva el desarrollarse sobre problemas extremadamente complejos por contener causalidades múltiples, que varían con el tiempo creando interacciones difícilmente predecibles y que por tradición se intentan solucionar sobre la base de modelos convencionales de gestión.

De aquí tenemos que la gestión social es una especificidad dentro de la gestión pública debido a la complejidad y particularidad de la ejecución de los proyectos sociales, que surge a partir del ejercicio práctico en las comunidades y la observación de la respuesta de las mismas a la implementación de los mismos. Para el Banco Mundial (2014)¹, *“la gerencia social está estrechamente relacionada con el desarrollo de programas y proyectos sociales, tanto en el ámbito de la administración pública como en el de los organismos no gubernamentales”.* Adicionalmente indica que es posible realizar gestión social en escenarios privados vinculados a atender demandas de los sectores sociales que no son atendidas por el Estado.

¹ Citado en Mokate (2005)

Fantova (2005) resume los principales modelos de gestión social desde una perspectiva histórica de su aplicación, la mayoría de los cuales coinciden naturalmente con las tendencias más significativas en la gestión de las organizaciones privadas y que van desde enfoques basados en la gestión estratégica, el liderazgo de proximidad, la gestión basada en la evidencia, la gestión por procesos y estructuras, la gestión relacional, la gestión en red, la gestión participativa, la gestión dinámica y basada en el aprendizaje y resalta en particular los nuevos modelos de calidad y excelencia en las organizaciones sociales y los desarrollos en responsabilidad social e inteligencia social. Estas últimas tendencias dar especial énfasis al imperativo de la búsqueda del bienestar social basado en una ampliación del número de involucrados y en la conciliación de sus intereses desde una perspectiva profundamente alineada con la ética en terrenos que llegan a un desarrollo de una consciencia colectiva.

Es decir, que un elemento imprescindible en la gestión social es la participación efectiva de los individuos y es quizás allí donde reside su principal desafío, de tal manera que logre que sus resultados sean adecuados. No obstante existen muchos elementos dentro de la gestión social, algunos de ellos se convierten en imperativos para aquellos encargados de gestionar este tipo de proyectos, todos ellos muy cercanos al problema de la participación efectiva de los beneficiarios en el proceso, tal como los señalan Klisberg (1998), Mokate y Saavedra (2005):

- *Participación:* Alcanzar efectividad y metas de autosustentación en programas sociales requiere crear espacios favorables a la participación activa de la comunidad asistida, lo que es una exigencia organizacional básica.
- *El sentido de la inversión social:* Esta no debe entenderse como un simple esfuerzo asistencialista. Tampoco un gasto en consumo. Debe administrarse con eficiencia a fin de que produzca capital humano y capital social, cuya acumulación es insustituible para un desarrollo sostenido. Los recursos son escasos y se asignan políticamente.

- *La optimización de esfuerzos:* Es propósito de la gerencia social optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales en el enfrentamiento del déficit social, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social. Por ello es necesario asumir una actitud heurística para: explorar la realidad, prestar atención a las particularidades de ésta, tener en cuenta las experiencias comparadas, construir conocimientos a través del ensayo y error, así como reajustar continuamente los marcos de referencia en función de los hechos.

- *La temporalidad:* Los objetivos sociales sólo se alcanzan en el mediano y largo plazo. Se trata de metas múltiples y, en diversos casos, heterogéneas. Además, hay meta objetivos, que van más allá de los objetivos fijados, mediante los cuales se busca que los programas contribuyan a crear condiciones de autosostenimiento, es decir, que la comunidad asistida experimente en el proceso un crecimiento significativo en sus propias capacidades para continuarlos. Este metaobjetivo condiciona y enmarca las metas usuales. En la realidad suelen darse programas que cumplen los objetivos operativos trazados, pero que después de un período de haber finalizado la cooperación prestada, fracasan finalmente porque no ha habido un aporte real a su auto sustentabilidad.

- *La cooperación interinstitucional:* En el desarrollo de las dinámicas sociales de amplitud intervienen múltiples actores; pueden intervenir agentes gubernamentales diversos, empresas, organizaciones no gubernamentales, sectores de la sociedad civil y las organizaciones de las comunidades asistidas. Los programas sociales son por naturaleza implícita o explícitamente interorganizacionales. Así se produce una interdependencia básica entre los actores participantes y, por tanto, hay que gestionar conjuntamente.

- *Campo de fuerzas:* Los gerentes sociales deben alcanzar metas organizacionales en medio de presiones de diferente índole. Gestionan en el marco de un “campo de fuerzas”. Están obligados a satisfacer las expectativas amplias y de largo plazo de

sus superiores y subordinados, e incluso de las propias comunidades que atienden. En este aspecto, otros autores también aluden la complejidad la gestión de proyectos sociales. Blaistein (2004) se refiere por ejemplo a los objetivos sociales, indicando su heterogeneidad, inconsistencia proveniente de la necesidad de responder a múltiples actores, a veces hasta contradictorios y que no siempre corresponden a problemas meramente técnicos, sino que en su mayoría responden a la inminencia de generar consenso y legitimidad. Y más aún los objetivos de este tipo de proyectos cambian constantemente con su desarrollo por la dinámica de aprendizaje y crítica que surge durante su desarrollo.

- *Control:* El monitoreo y la evaluación en la ejecución de programas sociales requiere un abordaje técnico particular, para medir el grado de cumplimiento de impactos y resultados. Estos sistemas de medición deben de estar funcionando en “tiempo real”, para que sus productos puedan ser incorporados a la toma de decisiones gerencial.
- *Información:* Los programas sociales deben dar cuenta permanente sobre la marcha y resultados de su gestión. La “transparencia” debe ser “activa” y debe garantizar la escrupulosidad de la operación.

Estos desafíos ponen de manifiesto que las organizaciones involucradas en los proyectos sociales deben gestionarse de un modo particular, considerando todos estos elementos. Esto justifica que la gestión de proyectos sociales, sea considerada de un modo particular dentro de la gestión pública tradicional.

En otro sentido, si bien la naturaleza de la gestión de los proyectos sociales se ve alterada por los objetivos que plantean, lo está mucho más por la naturaleza metodológica con la cual se deben implementar y realizar seguimiento. La metodología de ejecución de los proyectos se va desarrollando por el camino y no corresponde en prácticamente ningún caso, a un estándar. Si bien es posible identificar etapas amplias en la gestión, es un ejercicio más cotidiano ir

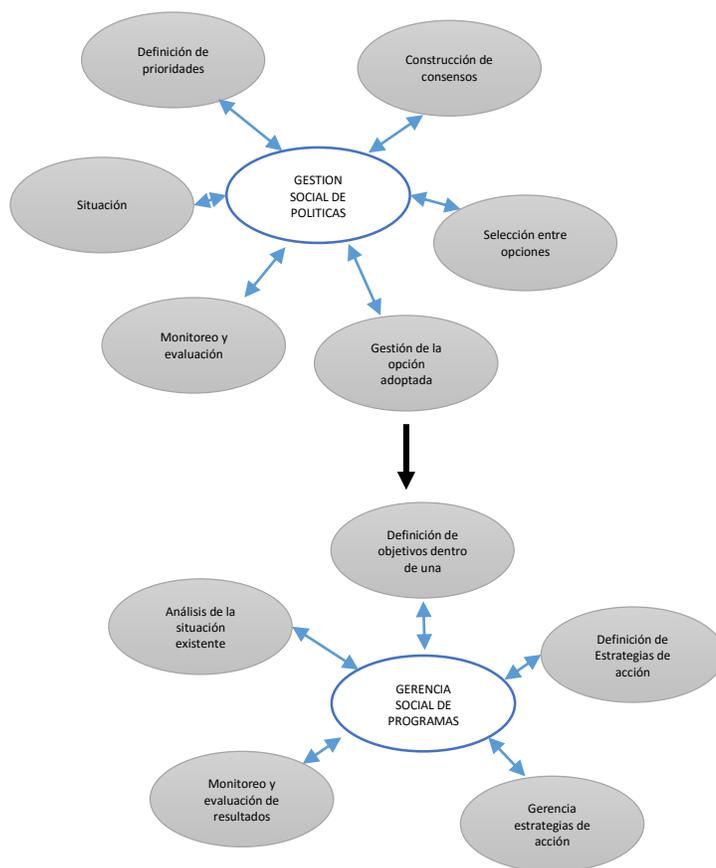
validando cada uno de los pasos en razón a circunstancias como su complejidad e incertidumbre, entre otras razones (Blaistein, 2004)².

El INDES (2002)³ propone una estructura de gestión iterativa e interactiva para este tipo de programas, la cual sintetiza el eje en la participación de los individuos como soporte del diseño y la ejecución garantizando la solidez y sostenibilidad de la intervención, este modelo se sintetiza en la siguiente gráfica, la cual considera todos los elementos presentes en la ejecución como resultado y generadores del componente social:

² Este autor señala: *a. la complejidad e incertidumbre, tanto intra- organizacional como externa, que rodean la ejecución de programas sociales, b. la ejecución requiere una gestión inter – organizacional, en forma creciente. Los programas son implementados por varias organizaciones que deben al menos coordinarse, c. en la ejecución existe un complejo decisorio, ya que hay un gran número de instancias de decisión, dentro de cada organización y en las diferentes organizaciones participantes, d. División y fragmentación de la administración pública en el área social que generan dinámicas de conflicto y consenso, e. estas características conducen a una dinámica de interacción política , a una intensa negociación entre los actores que alteran la ejecución y el tiempo previsto para ella, f. existen diferencias importantes entre el diseño y la ejecución debido a las diferentes perspectivas de los actores sobre el programa, que dependen de su ubicación en la jerarquía burocrática y la organización a la que pertenecen, g. la concepción formalista de la ejecución aún vigente, h. las organizaciones del sector social están entre las más tradicionales y burocratizadas del sector público y i. conocimientos limitados sobre implementación social.*

³ Citado en Molina (2002).

Grafico 1. Proceso de formación de políticas y programas sociales



Fuente: Molina (2002)

Este modelo contrasta con la gestión tradicional de los programas concentrada en la eficacia y eficiencia y no en el impacto, lo que se observa cuando miramos la forma cómo se monitorean los proyectos sociales, asumiendo que la entrega de bienes o servicios puede dar cuenta de su impacto real. Por ejemplo, se mide el número de personas satisfechas con un determinado proyecto, que porcentaje de solicitudes se generan, cuánto cuesta cada unidad del producto entregado, etc. pero no se evalúa rigurosamente a largo plazo la influencia del desarrollo mismo del programa.

Aunque la gestión de este tipo de proyecto ha cambiado Cohen (2005)⁴, incluso en nuestro país, ya se vienen considerando desde hace mucho esfuerzos metodológicos en este sentido, para el caso concreto del emprendimiento no se vienen aplicando en la ejecución, incluyendo modelos como la gestión centrada en las personas, originada en los programas de atención a población discapacitada.

1.1.1 Del análisis de la política pública al análisis de la gestión social:

Partiendo del hecho de que la gestión social se enmarca en la política pública debemos revisar antes el estado del arte en análisis de políticas públicas para llegar luego a la especificidad del análisis de la gestión de proyectos sociales y resaltar porqué es importante establecer cuál es la forma cómo los individuos participan del proceso y la forma cómo se desarrollará más adelante el análisis.

De acuerdo con Roth (2004), el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio, el conjunto de dispositivos conformado por:

- a. Objetivos colectivos que el estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de estos,
- b. Los medios y las acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y
- c. Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

⁴ “hoy, la organización y gestión de los programas y proyectos sociales están básicamente determinadas por los grados de estandarización de los bienes o servicios por entregar, la homogeneidad / heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados. Estandarización del producto. Un producto es estandarizado cuando resulta de un proceso de producción o distribución que tiene patrones normatizados de funcionamiento y genera bienes o servicios de igual calidad. Homogeneización de la población objetivo. Se dice que una población es homogénea cuando requiere de un mismo bien o servicio para lograr el impacto perseguido”. COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Siglo XXI, 2005

Este autor clasifica a su vez la política pública en tres enfoques de acuerdo a la naturaleza de la intervención estatal, los cuales podemos sintetizar de la siguiente forma:

Tabla 1. Enfoques de política pública

Teorías centradas en la sociedad	Teorías centradas en el Estado
<p>El Estado, es considerado una variable dependiente de la sociedad. Teorías marxistas, neomarxistas, enfoques racionalistas. Minimizan la capacidad y el impacto de las instituciones públicas, sus agentes y los valores que pueden tener sobre las elecciones hechas</p>	<p>El estado es independiente de la sociedad, funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. La acción pública es resultado de las acciones realizadas por los decisores políticos y los altos funcionarios públicos. Son los individuos y los grupos que ocupan el estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas. Corresponden a enfoques decisionistas, el enfoque burocrático.</p>
Teorías mixtas	
<p>Se ubican posturas y opciones teóricas y políticas muy variadas como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, al análisis de redes y la teoría de la acción, entre otros, intentan tomar en consideración factores internos y externos en su explicación de la acción pública.</p> <p>Dentro de este paquete se encuentran las teorías neocorporativistas y de entramado:</p> <p><u>Neocorporativistas:</u> Consiste en la existencia de relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número relativamente reducido de grupos o gremios y el estado. Las políticas públicas se conciben como el resultado de la competición entre grupos, sino como el fruto de una negociación entre el estado y los representantes de los grupos sectoriales involucrados.</p> <p><u>Teorías del entramado:</u> las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son movedizas y existe una serie de puentes entre estas esferas. Las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que están formalmente establecidas. El análisis se describe como una metodología descriptiva y de modelización inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores. Existen tres enfoques que tienen que ver con esta concepción: el policy network, el policy community, y las coaliciones de militantes (advocacy coalitions). Estos enfoques proporcionan modelos de interacción entre los diferentes actores de la política pública.</p> <p><u>Neoinstitucional:</u> la definición de las instituciones debe incluir las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías, saberes que sostienen, elaboran, contradicen estas reglas y rutinas.</p>	

Fuente: Roth (2004)

Autores como Nioche (1997) sostienen de forma complementaria, que un análisis serio de la política social como política pública, debe incluir tres aspectos básicos: la forma de elaborar la respuesta a la situación problemática a través de un proyecto, el cómo se ejecutó ese proyecto

y cómo analizar los efectos previstos y no previstos de la puesta en práctica. No obstante lo fundamental es el marco de análisis partir del cual se realice.

Desde el marco de análisis, Bobrow y Dryzer⁵ argumentan que el análisis de las políticas públicas se puede realizar desde cuatro perspectivas básicamente: la economía del bienestar, la elección pública, la estructura social y el procesamiento de la información:

Tabla 2. Perspectivas de Análisis de la Política Pública

Marco de análisis	Descripción	Autores
La economía del bienestar	Implica la aplicación de las teorías y modelos de la economía del bienestar para mejorar la racionalidad y eficacia de la toma de decisiones.	Quade. (1976), Stokey. (1978), Junkins- Smith. (1990), Carley (1980).
La elección pública	Se ocupa de analizar el comportamiento y desarrollo del mercado y de las organizaciones sobre la base de las teorías económicas y de la elección racional dentro de la empresa.	Niskanen (1971), Downs (1957), Dunleavy (1991)
La estructura social	Incluyen el análisis a partir de la teoría sociológica.	Fuller (1941), Mills (1959), Becker (1963), Blumer (1971), Spector (1977), Henshel (1990).
El procesamiento de información	Es el marco de análisis más diverso de todos. Este marco recurre a los siguientes enfoques: psicología cognitiva, psicología social, ciencia de las decisiones, ciencia de la información, inteligencia artificial, comportamiento organizacional.	Lasswell (1930), Simon (1957), Lindblom (1959), Newall (1972), Simon (1958), Campbell (1973), Carroll (1990)

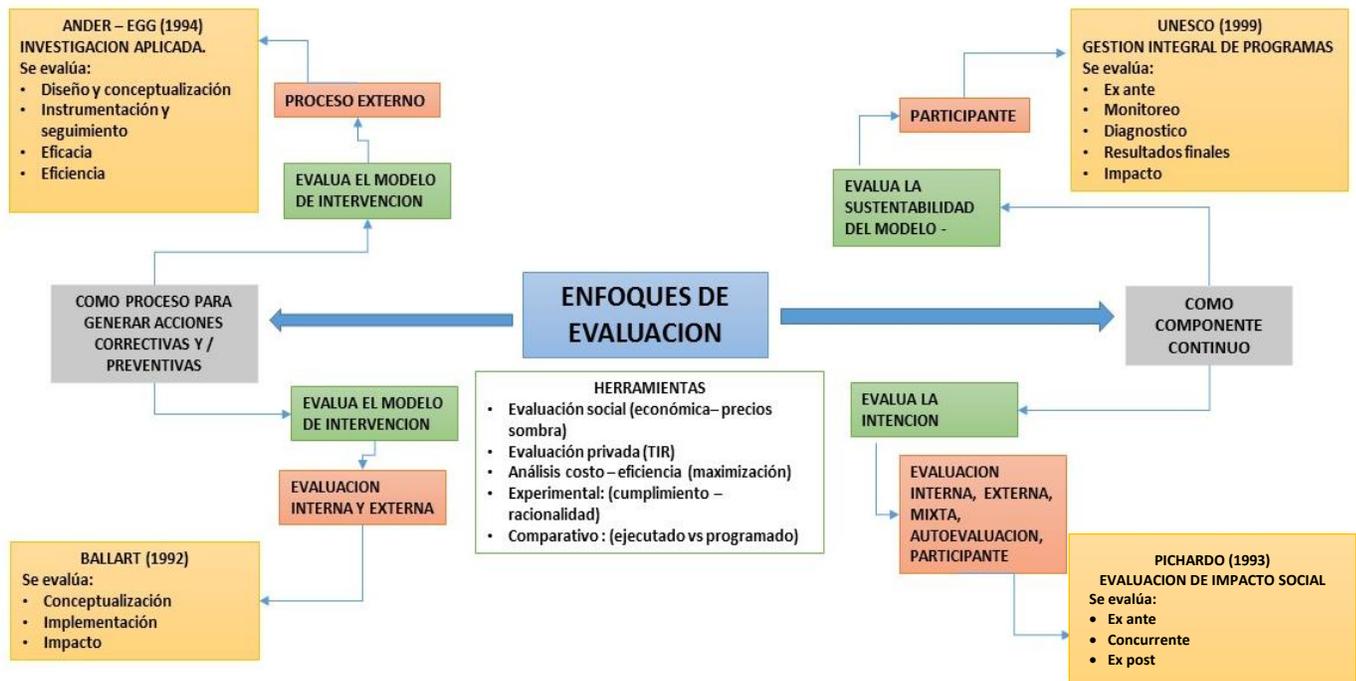
Fuente: Elaboración propia a partir de Parsons (2007)

Desde el punto de vista procedimental, es clave comprender que el análisis de programas públicos y sociales se puede realizar a partir de múltiples herramientas, siendo la evaluación de los programas la más generalizada. La evaluación de programas, a su vez cuenta con

⁵ Citado en: PARSONS (2007).

variaciones de acuerdo al foco de su aproximación y es posible identificar en la literatura al menos cuatro enfoques que podemos sintetizar en el siguiente esquema. En este gráfico, hemos dividido los enfoques de evaluación básicamente en dos ramas, de acuerdo al sitio que asumen tanto el individuo sujeto de la intervención como el evaluador de la política durante el proceso.

Grafico 2. Enfoques de evaluación de proyectos públicos.



Fuente: Elaboración propia.

Por un lado se encuentran los enfoques que evalúan solamente la gestión de la política como un proceso, y que se tratan más de evaluaciones del modelo con que se interviene: en esta área, a la izquierda del esquema se ubican el modelo de investigación aplicada de Ander Egg (2003) y el enfoque de Ballart (1992), cuya diferencia fundamental es que el segundo incluye la evaluación del proceso desde su interior y no solo es una intervención externa como en el caso del primero.

La evaluación como investigación aplicada, se basa en los requerimientos del método científico. Se trata de un proceso de enjuiciamiento de procesos y de resultados de lo que se ha hecho, se está realizando o se va a realizar valorándolo y apreciándolo cuantitativamente y cualitativamente. La evaluación se realiza en alguno de los momentos previstos: el diseño, la instrumentación o los resultados con criterios puramente orientados a establecer la eficacia y la eficiencia.

Enfoque de Ballart (1992): divide la evaluación por fases: la conceptualización, la implementación, la eficiencia o impacto de los programas. Básicamente se concentra en determinar los efectos de un programa sobre sus beneficiarios para relacionar de acuerdo con el modelo teórico de la intervención los resultados finales con la forma en que es administrado el programa y planificada la intervención.

Por otro lado, se encuentran los enfoques orientados a evaluar la intención y sustentabilidad de la política, donde el individuo beneficiario juega un papel central en la evaluación continua de la gestión y se han ubicado al lado derecho del esquema: por un lado, se encuentra el enfoque de evaluación de impacto social y por otro el enfoque de la gestión integral de programas.

El enfoque de evaluación de impacto social: se trata de revisar los cambios atribuibles a la política social en tres niveles: los destinatarios de la acción evaluada, el medio institucional en el que se desarrollan y el contexto de la acción. Sostiene la evaluación como un enfoque metodológico descriptivo o analítico y que es aplicable en cualquier momento cronológico

Gestión Integral De Programas: tiene un carácter permanente y sistemático que debe operar como un proceso de aprendizaje institucional, que permita tomar decisiones rápidas y mejorar los resultados. La evaluación consiste en formular preguntas que se diseñan previamente y acompañarán todo el proceso, cuyas respuestas se recogerán de forma permanente. La gran diferencia con otros métodos de evaluación consiste en que en esta, los beneficiarios y otros actores involucrados en el programa intervengan en la evaluación de forma continua.

La finalidad de este tipo de evaluación es verificar el grado de cumplimiento de los objetivos del programa en términos de eficiencia y eficacia de la inversión social y determinar si modificó las condiciones de vida de los beneficiarios.

Dadas sus características, este enfoque de evaluación corresponde con una metodología de gestión en sí misma, debido a que se fundamenta “*en el paradigma de la planificación estratégica, como un proceso que se construye colectivamente, que está orientado a acotar la distancia que media entre la reflexión y la acción, entre la investigación, el conocimiento y la práctica, y que en definitiva permite comprender mejor los procesos de cambio, reproducción y transformación en espacios micro y macro sociales.*” Siempro (1999).

Existe un quinto tipo de enfoque de evaluación que no hemos incluido en el esquema presentado y que se denomina evaluación a través del análisis estratégico de programas sociales, desarrollado por la CEPAL. Este organismo multilateral, ofrece una visión agrupadora de múltiples teorías y visiones sobre la gestión social, y define la misma como *la función de la producción global del programa que procura transformar los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria*”. Cohen (2005)

Para fundamentar su modelo, La CEPAL, ha construido una matriz de tipos ideales (modelos de organización y gestión de programas y proyectos sociales) enlazándolas con las principales corrientes administrativas en las cuales se enmarcan gran variedad de proyectos sociales ejecutados:

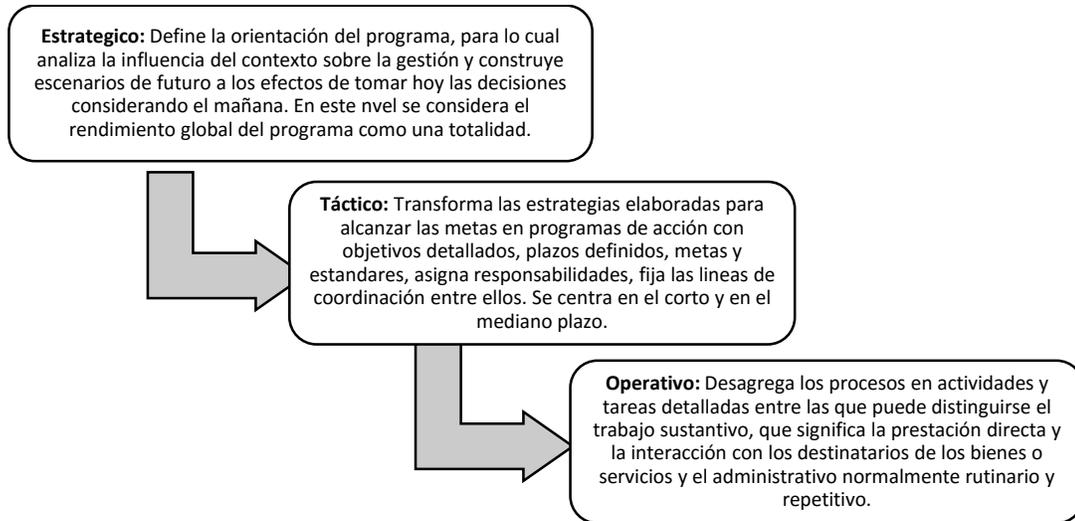
Tabla 3. Modelos de organización y gestión de programas y proyectos sociales

Modelo	Tipo de gestión	Características
<i>De lo burocrático</i>	Esta estructura se relaciona directamente con las teorías clásicas de la administración.	La población es homogeneizada. La estructura de operación es jerarquizada y se insiste en la especialidad de las tareas diferenciadas y se controla a través de la supervisión directa. Existen objetivos generales y se establecen otros por unidad de ejecución. Los criterios de medición son aquellos asociados con eficiencia y eficacia.
<i>Modelo adaptativo</i>	Gestión descentralizada y participativa. Gerencia Estratégica	Producto estandarizado para población heterogénea. Trabajo en equipo como mecanismo de coordinación. El gerente es más un facilitador que un supervisor. Se reconoce la incertidumbre y se favorece el aprendizaje.
<i>Modelo de orientación al usuario (o de gestión profesional).</i>	<i>Este modelo es la base de las orientaciones de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el FMI y es especialmente referido en los documentos de la OCDE.</i>	<i>Es aplicable a la combinación de población heterogénea y productos estandarizados. Se caracteriza por la prestación personalizada de productos que entrega el programa. El beneficiario adquiere un papel protagónico en la evaluación de la pertinencia y la calidad de los bienes o servicios recibidos, y su grado de satisfacción es un importante mecanismo de control y aprendizaje. La organización del trabajo está estructurada sobre la base de la demanda</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos de la CEPAL

Para identificar el modelo particular sobre el cuál se desarrolla la gestión social se empieza con la verificación de su estructura de toma de decisiones, teniendo en cuenta los siguientes niveles decisionales:⁶

Grafico 3. Niveles de toma de decisión. CEPAL.



Fuente: El autor a partir de Cohen & Franco (2005)

Si bien esta clasificación⁷ podría contribuir a los ejecutores de la gestión social a desarrollar su acción, no es elemento suficiente para evaluar que los proyectos sociales hayan sido gestionados de manera tal que respondan a su definición orientada a la satisfacción de las necesidades de la población. Solo ofrecería un panorama sobre la flexibilidad en la toma de decisiones y orientaría sobre el modelo de gestión desarrollado. Es por ello, que la evaluación

⁶ Descrito en detalle en: Cohen & Franco (2005)

⁷ Otros autores como Ortegón (2008), solo identifican dos grupos (estratégico y operativo) y definen su entrelazamiento como una serie de pasos consecutivos que se encadenan iterativamente: definición de visión- definición de objetivos y metas – definición de instrumentos – definición de recursos – definición de beneficiarios – definición de programas estratégicos – compatibilización entre objetivos y recursos – definición del esquema de ejecución – definición del esquema de seguimiento – definición del esquema de evaluación y entrega de resultados – matriz de resultados – identificación de indicadores de seguimiento y evaluación – jerarquización de los programas – definir techo presupuestario por sectores y regiones – matriz de roles y responsabilidades – identificación de actores – identificación de problemas y necesidades.

de la gestión social requiere un análisis estratégico que muestre las condiciones sobre las cuales se dio respuesta a las necesidades de los beneficiarios.

Cohen & Franco (2005) en su estudio, advierten que para realizar el análisis estratégico de la gestión social es necesario describir el modelo de organización y gestión; caracterizar el programa, analizar las brechas, identificar los nodos estratégicos y los facilitadores y establecer los senderos estratégicos o propuestas de solución. Sin embargo, nuestro enfoque requiere de nos ocupemos especialmente de cómo los actores pueden lograr una verdadera satisfacción de sus intereses a través de los mecanismos de gestión social.

1.1.2 Método de Análisis Estratégico de la Gestión Social

Hemos representado los requerimientos descritos por Cohen & Franco (2005), en el siguiente esquema:

Grafico 4. Requerimientos del análisis estratégico de la gestión social



Fuente: Elaboración propia a partir de Cohen & Franco (2005)

1. **Modelo de organización y de gestión:** En este aspecto hay que verificar tres elementos:

Estructura organizacional: referida a la composición interna (unidades administrativas que la constituyen) y externa (unidades administrativas que la condicionan). Se busca verificar los tipos de relaciones e interacciones.

Procesos: definidas como actividades lógicamente relacionadas para producir un resultado.

Funciones: en todos los programas sociales existen las funciones de organización, dirección, programación, ejecución, monitoreo y evaluación.

2. **Caracterización del programa:** Establecer el marco de referencia a través del cual se ejecuta.

3. **Análisis de brechas:** La brecha es la distancia entre el rendimiento programado o esperado y el realmente logrado. Es un concepto descriptivo que alude a la distancia existente entre una situación actual y otra deseada. Se determina al efectuar la comparación entre el diagnóstico y los objetivos del programa con sus productos e impacto en el marco del modelo de gestión utilizado. Dado que la eficiencia interna y el impacto externo son las orientaciones centrales que deben guiar la gestión de los programas sociales, su análisis parte de las brechas existentes en el logro de los objetivos propuestos. En este sentido, la brecha equivale al problema social que dio origen y justifica la existencia del proyecto.

4. **Los nodos estratégicos:** el nodo es la estructura causal que origina la brecha y alude, por consiguiente, a la explicación de esta. Acordes con las brechas es posible identificar nodos de eficiencia, de impacto, y los que se relacionan con ambos.

5. **Facilitadores:** además de los nodos se debe identificar los facilitadores o factores impulsores para el logro de los objetivos de programa. Ellos pueden ser internos al proyecto o derivados de condiciones del entorno. Los facilitadores pueden analizarse al mismo tiempo que se identifican los nodos, lo que permite efectuar un balance crítico de los aspectos positivos y negativos de la gestión. Para identificar y caracterizar los facilitadores, hay que definir su ubicación y características. La ubicación identifica las variables de gestión con las que se asocia un facilitador. Esta

puede situarse en tres áreas diferentes: formulación (cuando fue expresamente considerado en el diseño del programa), gestión (si se originan durante la aplicación) contexto (si se trata de elementos externos al proyecto que facilitan su gestión y que así permiten el logro de sus objetivos)

6. **Los senderos estratégicos:** son las propuestas de solución para los nodos detectados. Estas tienen dos dimensiones derivadas del nivel de control que detentan los operadores del programa:
 - a. Unas son las acciones que pueden implementarse rápidamente en el ámbito interno, como resultado de tener en cuenta tanto los facilitadores como el análisis del modelo de gestión y organización.
 - b. Otro escenario considera la vinculación con los factores que se encuentran fuera del ámbito de influencia directa del programa, mediante una acción.

1.2 Participación del beneficiario en la gestión social

Los diferentes enfoques de evaluación nos llevan a reflexionar sobre el rol que debe jugar el beneficiario de la gestión social en el proceso. En este sentido, la participación se refiere tradicionalmente a *“la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación ejecución y evaluación de las políticas públicas”* Lahera (2002)

Tradicionalmente la forma básica de participación es la democracia, sin embargo puede contener múltiples significaciones. Seller (2009) indica que “desde la gestión social podemos orientarla en dos vías, el papel otorgado a los individuos en el proceso y los resultados que

el gestor social espera obtener de la participación y que es similar a la clasificación para un nivel más genérico que se muestra a continuación”:

Tabla 4. Participación de los actores de la gestión social.

Papel otorgado por los ciudadanos	Expectativas de los gobernantes
El derecho a ser informados	La disponibilidad de colaboradores
El derecho a ser consultados	La legitimidad política
El derecho a tomar parte	La mejora de las decisiones
	El fortalecimiento del capital social

Fuente: Brugué, Font, Goma. (2005) citados en Seller (2009)

Esta clasificación vertical del papel otorgado a los ciudadanos, es similar a la elaborada por la OCDE en 2008:

Tabla 5. Tipos de participación ciudadana

Ofrecer información	Consulta	Co- producción
Información proporcionada por los responsables de los servicios	Dialogo entre ciudadanos y responsables	Participación activa del ciudadano en la toma de decisiones y/o el diseño / provisión / control de servicios públicos.

Fuente: Seller (2009)

Este primer tipo (ofrecer información), realmente no puede ser denominado participación, ya que recibir información es un requisito más no es suficiente para adquirir la capacidad de entrar en interacción con el gestor de la política.

El segundo tipo (consulta) es un mecanismo para aumentar la legitimidad de la política, pero requiere que la información sea transparente y es preciso que la información que reciba el

beneficiario sea pertinente. En este tipo de relación con el beneficiario, es posible que su opinión no sea tomada en cuenta.

El tercer tipo, denominado co-producción, implica la voluntad del gestor de incorporar las opiniones al proceso de gestión social. Se desarrolla a través de herramientas como la consulta y deliberación o la interacción (transacción). *“La idea central es que no funcione como una “respuesta a”, sino como “una anticipación de”. Una transacción, supone intercambios circulares, en los que la persona, grupo y entorno se moldean recíprocamente, se producen procesos de influencia mutua, reformulándose entre sí en un tiempo continuo y con resultados no predeterminados, es decir donde cualquier sistema influye a los otros”* Seller (2009).

Este tercer tipo, de acuerdo al mismo autor, contiene en sí mismo múltiples formulas participativas dependiendo de la fase de la gestión en que se desarrolle: *“en el diagnóstico, en las decisiones o en la gestión; que tienen relación directa con el hecho de que los individuos participen de forma individual, asociativa o mixta (combinación de grupos e individuos)”*:

Tabla 6. Tipología de fórmulas participativas

Tipología de fórmulas participativas					
Fase	Participación asociativa		Participación mixta	Participación de base personal	
	sectorial	territorial		intensivo	extensivo
En el diagnóstico	Forums. Mesas sectoriales	Consejos consultivos de entidades a escala	Planes estratégicos. Procesos participatorios temáticos	Círculos de estudio. Conferencias de consenso.	Asambleas, audiencias, teledemocracia
En las decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales	Consejos municipales de barrio o distrito. Planes integrales.	Consejos territoriales mixtos. Jurados	Presupuesto participativo. Jurados ciudadanos, paneles informativos. Encuestas deliberativas.	Referéndum, consultas populares, teledemocracia

En la gestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de centros cívicos	Gestión compartida de servicios	Gestión por voluntariado de servicios o programas municipales	Coproducción personalizada de servicios.
---------------	---	---------------------------------------	---------------------------------	---	--

Fuente: Seller. 2009.

1.2.1 Criterios de evaluación de la participación

Aunque los mecanismos nombrados pueden incluso estar siendo utilizados por las entidades actualmente para gestionar los proyectos sociales, no sobra indicar que su validez real conlleva que una vez desarrollados, se revisen cuatro aspectos fundamentales, señalados por Harms y Pereyra (2006) y que se recogen a continuación: **La máxima inclusión / representatividad** (es decir, que sea toda la ciudadanía la que cuenta con el acceso y no solo algunos grupos cualificados); **funcionamiento deliberatorio**, es decir que la discusión se dé sobre la base de información extensa y diversa; **Motivación para participar**, los participantes deben tener certeza de sus propuestas serán tomadas en cuenta y por último **apoyo al bien común**, los cuales se desarrollan a continuación:

Criterio 1: Máxima inclusión – representatividad:

Se trata principalmente de verificar que todos los actores posibles tengan la posibilidad de participación. Es decir que ella, no solo se remita a aquellos actores que por su situación particular cuentan con la posibilidad de comprender y evaluar la información que reciben. La posibilidad de acceso debe ser para todos los individuos lo más parecida posible.

Criterio 2. Funcionamiento deliberativo

El mecanismo tiene que poner la información necesaria a disposición de cualquier ciudadano para permitirle tener el mismo nivel de información que los expertos. Seleccionar, entender

y aplicar esta información requiere su tiempo. Así como los prestadores de la política tienen el tiempo necesario para procesar la información, los ciudadanos deben contar con la misma posibilidad sin tener que sacrificar su tiempo libre para ello.

Criterio 3. Motivación para participar

Como en todo proceso, la motivación es fundamental. No se puede esperar que los beneficiarios de las políticas o cualquier otro ciudadano se involucre con un proceso que le demandará tiempo y esfuerzo sino cuenta con los incentivos apropiados. Muchos de estos incentivos parten de que los individuos puedan confiar en que su esfuerzo se verá reflejado en el diseño de la intervención. Existen además otros factores que influyen en la motivación por ejemplo que el ejercicio cuente con una dinámica orientada a la acción que no permita a los individuos perder el interés. Es importante que los individuos sientan que participan en un proceso provechoso y vean resultados tempranos.

Criterio 4. Apoyo del bien común.

Los nuevos mecanismos de toma de decisión son utilizados con frecuencia por relevantes grupos de presión como invitación para involucrarse. Harms & Pereyra (2006) indican que una alternativa para evitar que ciertos grupos se acoden y se desestime el interés común, es la selección aleatoria de los participantes debido a que se impide el acceso a un grupo específico que pueda distorsionar las decisiones.

De esta manera, para que la participación ciudadana sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales con interacción social, asociatividad, deliberación pública, tolerancia y respeto por el pluralismo ideológico, dentro de lo que se conoce como capital social. Ortegón (2008) plantea cuatro problemas centrales: el número de actores involucrados, el inevitable sesgo centralizador del gobierno, la dificultad en garantizar representatividad múltiple y la dificultad para solucionar controversias.

Schvarstein (2003), afirma que independientemente de su naturaleza pública o privada, las organizaciones cuentan con tres estrategias básicas de gestión social: “*la asistencia (satisfacer los mínimos requerimientos legales al menor costo posible), el paritarismo (establecimiento de relaciones de paridad entre los distintos grupos de interés, relacionados con el concepto de justicia distributiva) y los proyectos comunitarios (la gestión social se convierte en un proyecto político que cuestiona)*. Estas estrategias se asocian con la forma como nuestros gobiernos, en particular en Latinoamérica, han determinado la forma de asignación de los recursos en política social y como se ha gestionado tal accionar.⁸ El autor las representa de la siguiente forma:

Tabla 7. Estrategias de gestión social.

	ESTRATEGIAS		
	ASISTENCIA	PARITARISMO	PROYECTO COMUNITARIO
Función de gobierno	Sinergia elemental	Regulación	Trascendencia
Necesidades	Recibir	Intercambiar	Dar(se)
Intereses	Técnicos	Prácticos	Emancipatorios
Ética	Yo, sin los otros	Yo y los otros	Nosotros hacia el proyecto
Valores culturales	Seguridad	Solidaridad – equidad	Dignidad
Valores organizacionales	Control	Cooperación	Autonomía
Aprendizaje	Tipo 1 (Revisión de elecciones dentro de un conjunto inmodificado de alternativas)	Tipo 2 (Revisión del conjunto dentro del cual se hace la elección)	Tipo 3 (Un cambio correctivo en el sistema de conjunto de alternativas entre las que se hace la elección)
Cambio	Conservativo	Innovativo	Radical
Efecto	Clima de seguridad	Espacio de libertad	Dinámica de progreso

Fuente: Schvarstein (2003)

La estrategia de proyecto comunitario se asemeja a la finalidad misma de la co-producción definida por otros autores y resulta en el modelo ideal de participación donde el beneficiario

⁸ El autor establece estas estrategias a partir de las tres funciones que Fauvet y Stefani (1983) le asignan a la gestión del gobierno (a. la sinergia elemental, que promueve el trabajo en conjunto con los otros y la coordinación de acciones; b. la función de regulación, la necesidad de armonizar la satisfacción de los bienestar privados y c. la función de trascendencia). Schvarstein (2003)

de la gestión social se entromete completamente en la gestión, de tal modo que los resultados de cualquier intervención conllevan a la satisfacción de sus necesidades. No hay que olvidar que en este sentido el beneficiario, también se acomoda a las circunstancias propias que le impone el entorno. No quiere decir, que la gestión social conlleve directamente a la satisfacción de las necesidades que dan origen a la gestión social, significa que, el beneficiario y el prestador definen en conjunto la que en principio resulta la mejor alternativa de intervención y son conscientes durante todo el proceso de los aciertos y limitaciones y de esta manera los potencian o reducen significativamente según sea el caso.

1.3 Perfil del emprendedor

1.3.1 Teorías de emprendimiento

Para la mayoría de autores, el emprendimiento como tema de estudio se fundamenta en la descripción de las capacidades personales de los empresarios inherentes al ejercicio emprendedor y su contribución al desarrollo económico. Sin embargo es un campo de conocimiento en el cuál convergen múltiples disciplinas, por lo cual se encuentra un volumen importante de posturas teóricas sobre el tema.

Los desarrollos teóricos en emprendimiento se concentran en definir al emprendedor a partir de su rol en la creación de empresas. Tal es el caso, de la mayoría de teorías que vienen desde el campo de la economía. Desde esta óptica, Crowe (2010) propone tres categorías en las cuales se pueden enmarcar a los autores, y que ilustran la evolución del significado del término “emprendedor” desde lo económico: el emprendedor como persona arriesgada, el emprendedor como asignador de recursos y el emprendedor como innovador. A partir de esta clasificación y de la compilación de autores elaborada por Rodríguez & Jiménez (2005) presentamos un resumen de los principales teóricos en el tema, incluyendo una cuarta categoría que agrupa los autores que visualizan al emprendedor como acelerador del proceso económico:

Tabla 8. Autores representativos en emprendimiento

<p><i>El emprendedor como persona arriesgada</i></p>	<p>Richard Cantillon (1755) veía al emprendedor como alguien que compra a un precio conocido pero vende a un precio incierto. Por lo tanto ellos asumían el riesgo y la incertidumbre del negocio pero conservaban el excedente luego del pago contractual. El beneficio resultaba de la aceptación de la incertidumbre, y la función del emprendedor era llevar a cabo estos negocios riesgosos. Es importante aclarar que en economía el riesgo (se puede asignar una probabilidad a un resultado) se distingue de la incertidumbre (no se puede asignar una probabilidad de ocurrencia) pero aquí el término riesgoso incluye a los dos.</p>
	<p>Según Knight (1921) un emprendedor es alguien que calcula y luego asume el riesgo y tiene que manejar la incertidumbre y asumir la responsabilidad de los resultados positivos como los negativos.</p>
<p><i>El emprendedor como asignador de recursos</i></p>	<p>Jean-Baptiste Say (1821): Consideró al emprendedor como un organizador de factores de producción. Éste intercambia recursos económicos (trabajadores, habilidades, educación y capital) de áreas de poca productividad a áreas de gran productividad y alta rentabilidad. Esta función de coordinador también contiene un elemento de riesgo a pesar de que el emprendedor no necesariamente provee el financiamiento para la empresa. Por lo tanto Say (1821) hace hincapié en la función del emprendedor de reunir y coordinar los recursos.</p>
	<p>Casson (1990): La habilidad del emprendedor es tomar decisiones sobre la mejor asignación y uso de los recursos y coordinar los recursos escasos. Sugiere que el emprendedor debe controlar los recursos, generalmente teniendo el capital necesario para comprarlos. Este emprendedor es un coordinador de recursos, un negociador y un exitoso arriesgado. Los cambios en el ambiente externo (como por ejemplo la tecnología, los mercados, etc.) otorgan oportunidades, y el emprendedor juzgará si toma o no la oportunidad basándose en las recompensas, el riesgo y la incertidumbre.</p>
<p><i>El emprendedor como acelerador del desarrollo económico</i></p>	<p>(Kirzner, 1960, 1971, 1973, 1979 y 1986) Establece que la función empresarial en el mercado no es fácil de entender, y trata de explicarla mediante lo que denomina elemento empresarial en la acción individual humana. Él lo define como el elemento de impulso y perspicacia, que resulta necesario para determinar los fines a alcanzar y los medios que harán posible la consecución de los mismos. Para Kirzner, el empresario es quien mueve la sociedad a un estado de no ganancia (núcleo). Lleva la sociedad de un estado de desequilibrio hacia un estado de equilibrio, y el equilibrio se alcanza gradual e incrementalmente a medida que se perciben los distintos precios relativos, lo cual da lugar al arbitraje de recursos</p> <p>Marshall. Introdujo el concepto de que los factores de producción no son tres, sino cuatro. A los factores tradicionales: tierra, trabajo y capital, agregó la organización, y la definió como el factor coordinador, el cual atrae a otros factores y los agrupa. Él creyó que el entrepreneurship es el elemento que está detrás de la organización, manejándola. Estableció que los emprendedores son líderes por naturaleza y están dispuestos a actuar bajo las condiciones de incertidumbre que</p>

	<p>causa la ausencia de información completa. Al igual que Mill, aseguró que los entrepreneurs poseen numerosas habilidades especiales y que son pocas las personas que pueden definirse de esa manera. Sin embargo, reconoció que una persona puede aprender y adquirir dichas habilidades.</p>
	<p>Acs y Szerb (2007), el emprendimiento puede contribuir al crecimiento económico actuando como un mecanismo que permea la sociedad mediante el reconocimiento de oportunidades y su posterior comercialización, el emprendedor es un conducto para la difusión y mercantilización de los conocimientos.</p>
<p><i>El emprendedor como innovador</i></p>	<p>Joseph Schumpeter (1943). Analizó a los emprendedores como innovadores, es decir como aquellos que desean cambiar las cosas o hacer las cosas de forma diferente. Definió al emprendedor como alguien que implementa “nuevas combinaciones de medios de producción”. Esto puede ser hecho a través de: introducir nuevos bienes económicos o productos, introducir un nuevo método de producción o proceso, abrir un nuevo mercado, obtener una nueva fuente de materias primas o inputs (incluyendo el financiamiento), o cambiar la organización de una empresa en particular o de una industria. Esto puede ocurrir en organizaciones con y sin fines de lucro. A pesar de que la innovación es un componente importante del emprendedor, debe incluir la implementación de una nueva idea o actividad y no sólo en generar una idea como haría un inventor.</p>
	<p>Mill: Este autor de origen británico enfatizó más la importancia del emprendimiento para el crecimiento económico. Expresó que el desarrollo del entrepreneurship requiere habilidades no comunes y lamentó la inexistencia de una palabra en el idioma inglés que tenga el mismo significado que el término “entrepreneur” en francés (citado en Burnett, 2000).</p>
	<p>Peter Mathias (1983) sostiene que relativamente pocos de los nuevos emprendedores de la revolución industrial del siglo XIX fueron pioneros de grandes innovaciones o inventos propios, tenían el conocimiento de nuevas técnicas y pudieron aplicarlas efectivamente para satisfacer las cambiantes necesidades del mercado. En aquellos días los emprendedores compraban y transportaban ellos mismos la materia prima y adaptaban su producción al nuevo mercado masivo, por lo tanto tuvieron un rol importante en la reunión y administración de recursos diversos. En esa época el acceso al capital era limitado, y esta era generalmente una característica fundamental del emprendedor. Es posible constatar que varias de las definiciones de emprendedor se relacionan al ambiente social y económico del momento en que surgieron.</p>
	<p>Drucker (1985) “el empresario innovador ve el cambio como una norma saludable. No necesariamente lleva a cabo el cambio él mismo. Pero (y esto es lo que define al empresario innovador) busca el cambio, responde a él y lo explota como una oportunidad”</p> <p>Drucker (2002). Define al entrepreneur como aquel empresario que es innovador, y al entrepreneurship como el empresariado innovador. Esclarece la común confusión de creer que cualquier negocio pequeño y nuevo es un emprendimiento, y que quien lo lleva a cabo es un emprendedor, destacando que, aunque quien abra un pequeño negocio corra riesgos, eso no quiere decir que sea innovador y represente un emprendimiento</p>
	<p>Kunkel, (1991). La actividad emprendedora es la gestión del cambio radical y discontinuo, o renovación estratégica, sin importar si esta renovación estratégica ocurre adentro o afuera de organizaciones existentes, y sin importar si esta renovación da lugar, o no, a la creación de una nueva entidad de negocio”</p>

	<p>Mises. (1949) “Tiene una visión del empresario muy similar a la presentada por Schumpeter, para él, la actividad empresarial parte de la detección entre lo que se hace habitualmente y lo que debería hacerse. Así decide una acción que dirige consciente y exitosamente el flujo de los recursos (lo que Porter denominará cadena de creación de valor) hacia la satisfacción de las necesidades del consumidor. Estar alerta ante toda oportunidad abierta es el distintivo del ‘emprendedor’ que descubre los errores e ineficiencias y procura eliminarlos. El emprendedor descubre lo que otros han pasado por alto” (citado en Rodríguez de Rivera, 1999). Para Mises (1949), “Empresario quiere decir un hombre que actúa de acuerdo con los cambios que tienen lugar en los datos del mercado”.</p> <p>Mises (1949), identifica tres características que considera esenciales para que un individuo sea considerado emprendedor. La primera tiene que ver con que el emprendedor es un evaluador. Es decir que calcula beneficios y costos numéricos, en base a los mismos realiza elecciones, y al realizarlas descubre nuevas necesidades y nuevos factores de producción. A su vez, construye imágenes de las futuras acciones que pueden realizar otros individuos que actúen en el mercado. La segunda característica es la de empresario, el emprendedor construye la decisión de cómo utilizar los factores, para producir mercaderías. Por último, rescata que el emprendedor “soporta” la incertidumbre, ya que actúa en función del futuro y no conoce exactamente las acciones que otros seres humanos llevarán a cabo.</p>
	<p>Stevenson (1985). “Emprender es perseguir la oportunidad más allá de los recursos que se controlen en la actualidad”. Un emprendedor, además de ser creador de una empresa, busca continuamente la oportunidad y crear nueva riqueza. Él considera imprescindible que el empresario innove para encuadrarlo como emprendedor. Y cabe aclarar que innovar no implica sólo crear un nuevo producto, puede innovarse al crearse una nueva organización o una nueva forma de producción o una forma diferente de llevar adelante una determinada tarea, etc. Realiza la diferenciación entre emprendedor exitoso (cultura emprendedora, estado dinámico, estrategia según la percepción de la oportunidad) y ejecutivo exitoso (cultura administrativa, estado estático, estrategia en función de recursos que controla)</p>

Fuente: Elaboración a partir de Crowe (2010) y Rodríguez y Jiménez (2005)

Veciana (1999) clasificó algunos de estos enfoques teóricos en cuatro grupos, partiendo de la naturaleza de la acción del emprendedor:

Tabla 9. Clasificación de enfoques en emprendimiento

	Enfoque económico	Enfoque psicológico	Enfoque socio cultural o institucional	Enfoque gerencial
Micro (Nivel individual)	La función empresarial como cuarto factor de producción.	Teoría de los rasgos de personalidad	Teoría de la marginación. Teoría del rol. Teoría de redes.	Teoría de la eficiencia

	Teoría del beneficio del empresario	Teoría psico-dinámica de la personalidad del empresario		Teoría del comportamiento del empresario Modelos del proceso de la creación de empresas
Meso (Novel de empresa)	Teoría de los costos de transacción		Teoría de redes Teoría de la incubadora Teoría evolucionista	Modelos del éxito de la nueva empresa Modelos de generación y desarrollo de nuevos proyectos innovadores
Macro (Nivel global de la economía)	Teoría del desarrollo económico de Shumpeter	Teoría del empresario de Kirzner	Teoría del desarrollo económico de Weber Teoría del cambio social Teoría de la ecología poblacional Teoría institucional.	

Fuente: Veciana (1999)

Para efectos del presente trabajo, nos interesa establecer cuál es la relación de las teorías con lo que se denomina en nuestro país emprendimiento de subsistencia, concepto asociado a la asignación de recursos del Estado en poblaciones con escasos recursos. Es por ello que tenemos que revisar autores que nos acerquen a la óptica de emprendimiento utilizada por los determinadores de política pública. En este sentido, autores como Alan Gibb (1982) y Timmons (2009), desarrollan los modelos que resultan ser recurrentemente nombrados por los entes gubernamentales en sus presentaciones.

Gibb y Richie (1982), formalmente identifican y analizan de la siguiente manera las etapas que sigue el emprendedor para crear una empresa: adquisición de la motivación y la idea de negocio, validación de la idea, definición de la escala de operación, identificación de los recursos necesarios, negociación y entrada al mercado, nacimiento y supervivencia de la

empresa. Realizan un aporte importante en la comparación de enfoques que analizan el surgimiento de la motivación emprendedora y que se presenta a continuación:

Tabla 10. Comparación de enfoques de la motivación emprendedora

	El enfoque del “azar” en la emergencia (innato)	El enfoque de la “ingeniería” social en la emergencia (adquirida)
Formación de la motivación básica	Asume que es innata y determinada en la niñez	Asume que es el resultado de un rango general de influencias a través de la vida (clase social, familia, educación, carrera, etc.)
Influencias durante la vida adulta sobre el deseo de transformarse empresario	El deseo viene desde adentro. Es una consecuencia de la personalidad.	Es el resultado de la interacción con otros.
Adquisición de nuevas ideas de negocio	Explicada por la suerte, fortuna, destino, así como las características personales dadas.	Explicadas como un proceso continuo con un cierto grado de regularidad y predictibilidad de acuerdo a los conocimientos del individuo y el rango de situaciones sociales en el que se desenvuelve.
Filosofía de la intervención asociada	Dado que la creación de empresas implica una “selección natural” la intervención se vuelve esencialmente marginal. La actividad es, por lo tanto, direccionada hacia la remoción de obstáculos del ambiente tales como los impuestos.	Cree que la intervención social y el ambiente pueden activar al individuo hacia los fines deseados.

Fuente: Gibb y Richie (1982)

Timmons (2009), asegura que el auge del emprendimiento se liga a los últimos 30 años de desarrollo económico y se manifiesta particularmente con la generación de nuevas empresas y el crecimiento en el surgimiento de innovaciones radicales. Tiene que ver también con el cambio de mentalidad en la manera cómo se perciben a sí mismos los individuos en el desarrollo de su actividad profesional más allá de la dificultad de encontrar empleo estable.

La Mesa Nacional de Emprendimiento (2012), indica que se reconocen básicamente dos categorías de emprendimiento: Por necesidad y por oportunidad. El emprendimiento por necesidad es definido en la política nacional de emprendimiento, como aquel generado por

individuos que al momento de tomar la decisión de poner en marcha una empresa no disponían de otras oportunidades de trabajo, por lo que esta es su única opción de generar ingresos. Se divide en dos: Emprendimiento de subsistencia y tradicional.

El emprendimiento por Oportunidad, se define como emprendimientos creados por individuos que al momento de tomar la decisión de poner en marcha una empresa tenían pleno conocimiento del entorno y vislumbraron la oportunidad, seleccionando esta opción frente a otras posibilidades de generación de ingresos que tenían como alternativas. De la misma manera se divide en dos subcategorías: emprendimiento dinámico y de alto impacto.

La siguiente tabla muestra las principales diferencias entre las subcategorías de emprendimiento:

Tabla 11. Categorías de emprendimiento

EMPRENDIMIENTO POR NECESIDAD		EMPRENDIMIENTO POR OPORTUNIDAD	
SUBSISTENCIA	TRADICIONAL	DINAMICO	ALTO IMPACTO
Auto empleo. Dirigidos a generar ingresos diarios para vivir. Poco valor agregado.	Empresas con excedentes. Potencial de crecimiento gracias a la organización empresarial.	Empresas con potencial de convertirse en mediana empresa en poco tiempo. Son capaces de reinvertir.	Empresas con capacidad de transformar y dinamizar las economías a través de la innovación. Crecimiento rápido y sostenido.
Inversión inferior a los \$25 millones de pesos	Inversión proyectada inferior a \$100 millones	Inversión inicial superior a los \$100 millones	Inversión inicial superior a \$100 millones
Pocos excedentes económicos	Sectores con pocas barreras de entrada	Innovadoras. Cambia la forma de hacer los negocios.	Enfocada a tener ventas por encima del promedio de la industria
Productos de imitación, de bajo costo, poca calidad.	Productos o servicios sin diferenciación. Uso de tecnologías simples	Intensivas en conocimiento, propuestas de valor diferenciadas orientadas a mercados internacionales.	Implementación de prácticas de gestión del conocimiento, talento humano y gobierno corporativo.
Informalidad y vinculación familiar	Generalmente formalizadas. Empleo	Equipo de emprendedores con experiencia laboral	Empleados con ingresos superiores al

	de mano de obra calificada	previa o formación universitaria. Implementan procesos de protección de marca	promedio de la industria.
Ventas anuales inferiores a \$50 millones antes del año 3.	Ventas anuales superiores a \$50 millones antes de año 3	Ventas anuales superiores a los \$400 millones antes del año 3 y los \$4.000 millones antes de 10 años	Ventas superiores a los \$10.000 antes del año 10

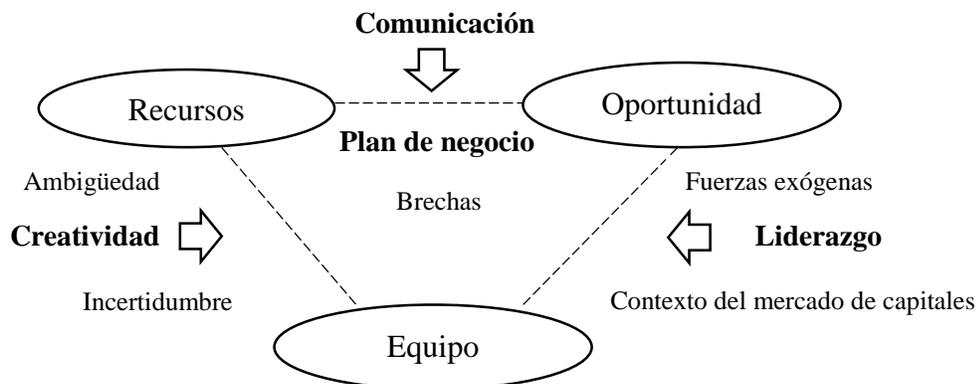
Fuente: El autor a partir de los resultados de la Mesa de Emprendimiento (2012)

De la misma manera, se han caracterizado los perfiles emprendedores así:

- **Emprendedores Potenciales:** Son aquellos individuos que tienen los conocimientos, las habilidades y el deseo de poner en marcha una idea de negocio, pero aún no han materializado esa idea.
- **Emprendedores Nacientes:** Aquellos involucrados en la puesta en marcha de una empresa hasta tres meses, ya sea como autoempleados o en combinación con otro trabajo.
- **Nuevos empresarios:** Aquellos cuyas empresas tienen entre 3 y 42 meses de funcionamiento, es decir realizando pago de salarios a una persona adicional al propietario o a sí mismo, ya sea como auto empleo o en combinación con otro trabajo.
- **Empresarios establecidos:** Aquellos que tienen más de 42 meses realizando pago de salarios. A partir de este periodo se considera que una compañía está en fase de aceleración.

La generación de estas empresas dinámicas y de alto impacto depende de la confluencia de tres factores fundamentales: el emprendedor, la oportunidad y los recursos. Timmons los relaciona de la siguiente manera:

Grafico 5. Modelo de Timmons sobre el proceso emprendedor



Fuente: Timmons (2009)

En América Latina, particularmente, las debilidades de la actividad emprendedora tal como lo señalan Angelelli & Prats (2005) están asociadas con la menor capacidad para generar empresas dinámicas, más que con la ausencia o no de la motivación para iniciar el ejercicio empresarial propio. Esta deficiencia, no ha sido expresa en los objetivos del fomento a la empresarialidad:

Tabla 12. Objetivos de política BID

Población meta	Objetivos de corto plazo (3 a 4 años)	Objetivos de mediano y largo plazo (5 a 10 años)
Población en general	Difundir la cultura emprendedora	Acelerar el crecimiento económico
Población adulta con motivación emprendedora	Fomentar la creación de empresas	Aumentar el empleo. Fortalecer y diversificar el sector productivo.
Empresas de reciente creación	Favorecer la supervivencia y el crecimiento de las nuevas empresas	Desarrollar sectores estratégicos. Reducir la pobreza. Aumentar la inclusión social.

Fuente: Angelelli & Prats (2005)

1.3.2 Perfil del emprendedor sujeto de la gestión social

El sujeto emprendedor de la gestión social, no es un emprendedor que naturalmente llegue a ser considerado como tal por vocación, por el contrario, en la mayoría de los casos es un individuo obligado a esta opción por no encontrar en el entorno las condiciones necesarias para su desarrollo laboral y que es probable que no se reconozca a sí mismo como empresario. Son generalmente eventos externos a su voluntad y generalmente negativos, los que le motivan desarrollarse de manera independiente, por ejemplo, un despido, crisis personales, migraciones, etc, pero que dependen de un entramado de relaciones para que lleguen a concretarse, de hecho es muy seguro que una vez estas condiciones negativas que dan origen al emprendimiento sean superadas, exista una mayor propensión del individuo a abandonar su negocio. Luna (2015).

En este sentido muchas de las capacidades atribuidas al emprendedor por oportunidad, como el ser asignador de recursos, la capacidad de innovar y la aceleración del proceso económico, son difusas para este individuo y se desarrollan solo como resultado de un proceso de largo tiempo, donde el individuo se reconoce a sí mismo como empresario. Sin embargo, no hay que olvidar que el fundamento de considerar el emprendimiento como parte del que hacer de la gestión social radica precisamente en la convicción de que las habilidades gerenciales pueden ser parte de un proceso de aprendizaje y en este orden que la gestión social está orientada a impulsar ese proceso individual de reconocimiento.

El emprendedor por necesidad puede verse como un tomador de riesgos en el sentido estricto. Para caracterizarlo dentro de la gestión social es imprescindible verlo de igual forma desde los diversos enfoques principalmente con aquellos asociados a la psicología y la cultura. En este nivel de la gestión social, el imperativo de subsistencia, es más importante dimensionar cuáles son los componentes que hacen a un emprendedor desarrollarse., teniendo en cuenta que las empresas que no encuentran más oportunidades de empleo registran menor tiempo

de supervivencia que aquellas creadas por personas con otras motivaciones (Abdeslam et al. 2004; Block & Sandner, 2009 En: Morales 2015)

Filion (1991) define al emprendedor como visionario. Es una persona capaz de aprender con el tiempo a identificar oportunidades de negocio basado en su sensibilidad y en el nivel de riesgo asociado a sus decisiones. Esta visión se genera en dos niveles: dónde quiere llevar su producto o servicio en términos del mercado y la empresa que requiere para llegar a ese escenario imaginado. Esta definición del emprendedor lleva a reflexionar sobre si a pesar de que el emprendedor sujeto de la gestión social puede no tener vocacionalmente las condiciones, la intervención misma debe llevarlo a reconocerse en el futuro como generador de bienestar para sí mismo y su entorno.

Si queremos caracterizar esa visión, en términos de este planteamiento, hay que comprender al emprendedor como resultado de sus experiencias, valores, modelos cercanos, experiencia laboral, grado de educación, autopercepción, los cuales marcarán sus decisiones y desde allí tener presente que este emprendedor está limitado por esos mismos condicionamientos a generar ingresos de subsistencia, lo cual resulta ser su motivación principal y a partir de ella, integra los demás elementos que señala Filion (1991), le permiten proyectarse a futuro en términos de energía, liderazgo y relaciones.

La visión del individuo como emprendedor entonces es resultado de lo que conoce y las decisiones que puede tomar con esta información que le brinda su entorno y sus propias capacidades. Es por ello que para integrar la visión del emprendedor en un programa de gestión social es requisito establecer cuáles son las características individuales que le permiten reconocerse como participante, es decir establecer cuál es la dimensión que el proyecto emprendedor tiene para el individuo en términos de su interacción con otros.

Desde la perspectiva sociológica y psicológica, existen algunas características asociadas al emprendedor en dos dimensiones: Exploración e innovación y gerencia y persistencia, las cuales alineados con cuatro factores: planeación, innovación, implementación y poder. Estas

características son las que definen al emprendedor en las etapas de desarrollo de su negocio y se pueden resumir según Oliveira (2014) así:

Desde la dimensión de la Exploración e innovación, se encuentran: a. desde la planeación: el establecimiento de metas, la búsqueda de información y la capacidad de realizar planificación y monitoreo y b. Desde la innovación: la creatividad y capacidad de innovar.

Desde la dimensión de la gerencia y persistencia, se encuentran a su vez dos factores: a. Implementación, donde los comportamientos asociados son la búsqueda de oportunidades, la iniciativa, la persistencia, la toma de riesgos y b. el empoderamiento, desde donde se reconocen comportamientos como la persuasión, establecimiento de redes, el liderazgo, la independencia y la autorealización.

Estos comportamientos asociados definen la manera como el emprendedor establece esa visión que le permitirá desarrollarse. La gestión social del emprendimiento, se desarrolla entonces, para ayudar al emprendedor a encontrar esa visión y desarrollar las habilidades y comportamientos que le permitan llevarla a cabo, tradicionalmente se ha orientado la mejora en la capacidad técnica, el impulso inicial al desarrollo de pequeños negocios y al desarrollo de la mentalidad empresarial.

Desde otra perspectiva, el emprendedor sujeto de la gestión social también va cambiando y se va desarrollando más en el sentido de lo que hoy día se conoce como emprendedor social, que es aquel que tiene una profunda preocupación por el desarrollo no solo individual sino de su propia comunidad. En términos de Brouard (2010), algunas características fundamentales de los emprendedores sociales son:

1. Para el emprendedor social la motivación nace de una experiencia colectiva, para el emprendedor económico nace de su propia energía y habilidad personal.

2. El desarrollo de capacidades es lo fundamental, en el emprendimiento económico lo importante es generar ganancia y financiamiento.
3. Su perspectiva de éxito es de largo plazo y proyecta su sostenibilidad del mismo modo.
4. Sus productos y servicios están limitados por su visión, para el emprendedor económico no existe ninguna limitación al número de productos o diversidad de servicios que puede ofrecer.
5. Los proyectos son un medio y los beneficios se reinvierten.

El emprendimiento social, es un conjunto de actividades y procesos para crear y mantener el valor social (Brouard, 2010), y proporciona un marco en el que los individuos pueden apoyar o participar en un sistema de gobierno cuyos principales objetivos son sociales no política (en el sentido del sistema de decisión política) o fundamentalmente económicas (aunque las actividades económicas pueden ser realizadas por una empresa social). Desde el punto de vista de la gestión, este tipo de emprendimiento es una oportunidad para que otros ciudadanos expresen su participación bajo diversas formas organizacionales.

1.4 Gestión social del Emprendimiento y Política Pública en Colombia

En Colombia, la política pública, a través de la ley 1014 de 2006, ha definido el emprendimiento como: “el conjunto de personas, variables y factores que intervienen en el proceso de crear una empresa. Una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad”.

De acuerdo con esta definición se considera en la política nacional de emprendimiento, que el Estado tiene tres responsabilidades claves: (i) promotor de la alianza público-privada académica, (ii) facilitador de las condiciones para el emprendimiento y (iii) desarrollador de la dimensión local, regional, nacional e internacional del emprendimiento. Para el cumplimiento de ellos, la política de Emprendimiento del país plasmada en la ley 1014 de

2006, ha comprometido al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con tres objetivos estratégicos: 1) facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial, 2) promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación y 3) promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia y articularlos con dos ejes transversales que son : 1) fomento de la industria de soporte “no financiero”, que provee acompañamiento a los emprendedores desde la conceptualización de una iniciativa empresarial hasta su puesta en marcha y 2) promover emprendimientos que incorporan ciencia, la tecnología y la innovación⁹.

Para el logro de estos objetivos, en el año 2009, Colombia inició el proceso de identificación y concertación entre los diversos actores asociados al fomento empresarial bajo la forma de la **mesa nacional de emprendimiento** cuyo propósito básico es alcanzar un mayor impacto regional y nacional, estableciendo canales de comunicación directa, evitando la duplicidad de esfuerzos, contradicciones en la oferta, armonizando instrumentos, cubriendo sectores desatendidos, reduciendo costos de transacción e integrando los actores en un solo sistema que responda a los desafíos en materia de emprendimiento; y que es lo que conocemos actualmente como el Ecosistema Emprendedor.

El proceso de consolidación de una política pública en materia de emprendimiento es relativamente reciente en nuestro país. La primera acción concreta aparece en 2002 con la creación del Fondo Emprender y en 2003 con la aparición de las incubadoras de empresas. Sin embargo, el soporte jurídico para el fomento al emprendimiento solo se da en 2006 con la promulgación de la ley 1014 que da origen a las redes regionales y a la red nacional de emprendimiento y que dan como resultado en 2009 el documento de política nacional de emprendimiento.

En el periodo entre 2010 y 2013, se avanza significativamente en la ejecución de programas de fomento gracias entre otros a los recursos asignados a través de la ley 1429 de 2010 y el

⁹ Enumerados de acuerdo con el texto de la ley 1014 de 2006.

acto legislativo 05 de redistribución de regalías. Para 2011, Colombia cuenta con 32 redes regionales de emprendimiento y 24 Fondos de capital privado constituidos; en 2012, ya existen 9 redes de ángeles inversores y en 2013 se constituye el Programa Nacional de Microfranquicias.

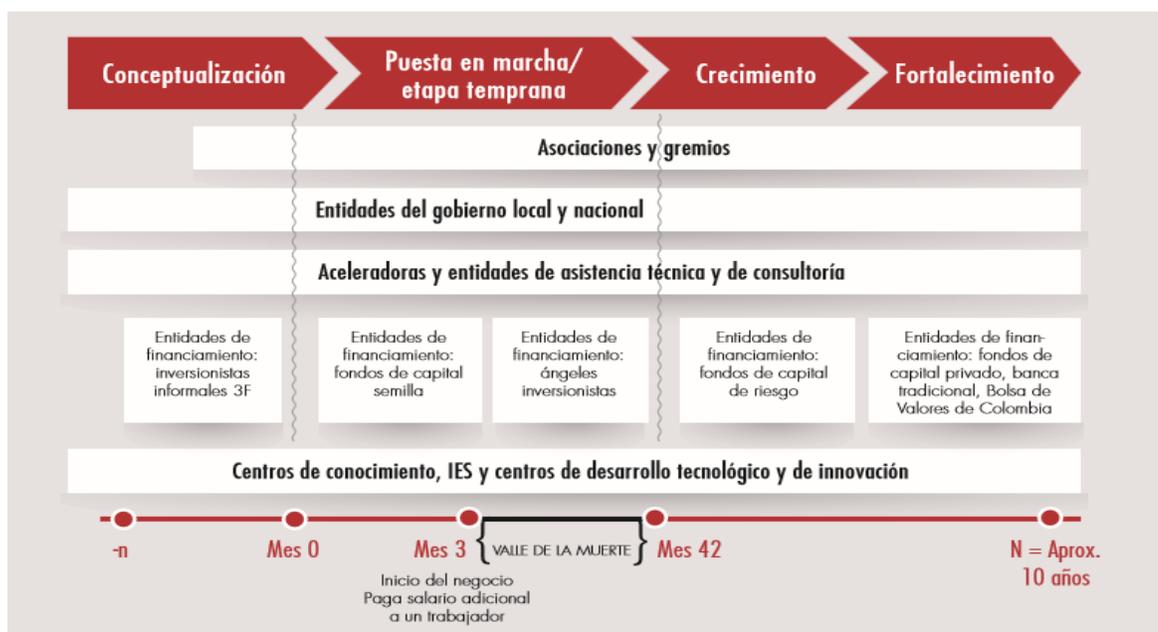
1.4.1 El Ecosistema Emprendedor Colombiano

En el mundo, los ecosistemas de emprendimiento son esos espacios en donde un grupo heterogéneo y multidisciplinar de empresas y personas se encuentran para generar y poner en marcha emprendimientos, algunos de estos actores tienen el papel fundamental de orientar, apoyar y guiar desde la perspectiva logística, empresarial y financiera y/o la tarea de innovar para la generación de nuevos productos o servicios. Los ecosistemas de emprendimiento son lugares, a lo largo y ancho del mundo, que se han convertido en incubadoras de negocios, ofreciéndoles a los participantes la concreción de ideas y a través de estas la generación de negocios en búsqueda de ingresos económicos. Es importante también tener en consideración que, sin una revisión exhaustiva, se percibe que los países con mayor número de ecosistemas consolidados de emprendimiento tienen a su vez un mayor grado de desarrollo económico y social. En general los ecosistemas de emprendimiento se han convertido en un soporte para la generación de innovación y empresas redundando en el desarrollo económico y social en los países en donde estos se han logrado consolidar.

El siguiente gráfico publicado por IMPACT-A¹⁰ en su informe 2013 sobre el panorama del Ecosistema de Emprendimiento en Bogotá, resume la clasificación de los distintos papeles de las entidades de un ecosistema emprendedor genérico, según la cadena de emprendimiento:

¹⁰ IMPACT-A es un programa creado en 2011 por la Fundación Endeavor Colombia, Corporación Ventures, Compartamos Colombia, Fundación Avina, Fundación Bavaria, La Cámara de Comercio de Bogotá y la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

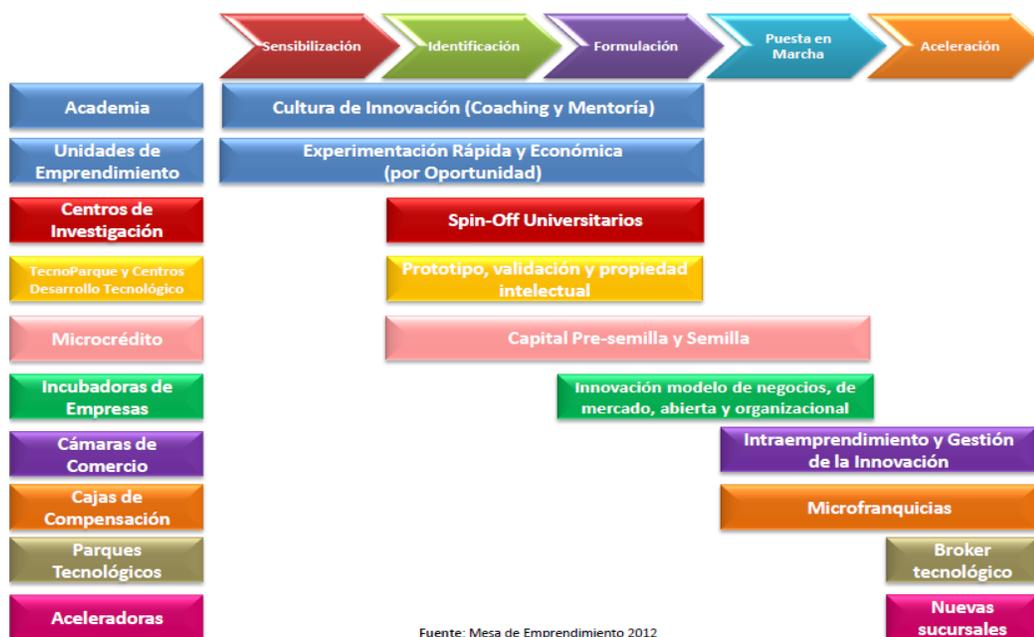
Grafico 6. Roles institucionales en el ecosistema emprendedor.



Fuente: IMPACT-A (2013)

En el Ecosistema Emprendedor Colombiano se han identificado no solo el conjunto de instituciones públicas y/o privadas que actualmente cuentan con alguna acción concreta en materia de apoyo al emprendimiento, sino que además ha segmentado estos esfuerzos cruzándolos tanto como la etapa en que se encuentre el empresario como su propio perfil. Para el caso de nuestro país, debido al volumen de actores que intervienen, la mesa de emprendimiento ha dividido la etapa de conceptualización en tres (sensibilización, identificación y formulación) y ha combinado la etapa de crecimiento y fortalecimiento bajo lo que se denomina aceleración.

Grafico 7. Ecosistema emprendedor colombiano



Fuente: Mesa de emprendimiento (2012).

Para el correcto funcionamiento de un ecosistema emprendedor es imprescindible desarrollar una oferta de financiamiento apropiada para las necesidades a lo largo de las diferentes etapas del proceso de desarrollo emprendedor. El esquema nos indica en color rojo todas aquellas áreas desatendidas institucionalmente en materia de recursos y da cuenta de la “especialización” institucional en las fases de sensibilización, identificación y formulación de la idea de negocio, dejando el fomento público de la puesta en marcha y la aceleración empresarial en muy pocos segmentos de la población. En estas etapas, el empresario debe hacer uso de los capitales privados, desafortunadamente en la mayoría de los casos no cuenta con el conocimiento sobre sus conveniencias o no en cada caso particular.

Grafico 8. Etapas de desarrollo emprendedor.

ETAPAS DE DESARROLLO DEL EMPRENDIMIENTO				
SENSIBILIZACIÓN	IDENTIFICACIÓN	FORMULACIÓN	PUESTA EN MARCHA	ACELERACIÓN
Ahorros personales, familiares y amigos				
	Concursos y capital presemilla		Servicios financieros tradicionales	
		Capital semilla		
			Ángeles inversionistas	
			Capital de riesgo	
				Capital privado
				Mercado de capital

Alternativa de financiamiento

Fuente: Mesa nacional de emprendimiento (2012)

Es por ello, que el objetivo de la política de emprendimiento, en su componente de financiación, es generar las condiciones necesarias para promover una cultura de inversión y facilitar el acceso al financiamiento por parte de emprendedores y empresas de reciente creación.

Según el tipo de emprendimiento y la etapa del proceso de desarrollo empresarial en que se encuentre, se han desarrollado diferentes instrumentos para atender las necesidades de financiamiento, como:

1. Promover el desarrollo de fondos de capital semilla y de riesgo en etapa temprana.
2. Fomentar el desarrollo de redes de inversionistas y ruedas de inversión para financiamiento de empresas en etapa temprana.
3. Promover el desarrollo de fondos de capital de riesgo y de fondos de capital privado.
4. Promoción del acceso a servicios financieros (Banca de las Oportunidades).
5. Entorno y regulación para promover el acceso a servicios financieros.
6. Soporte a oferta y demanda de servicios financieros.
7. Apoyo a la Red de Banca de las Oportunidades.

1.4.2 Emprendimiento en el Distrito Capital

De acuerdo con el informe del Global Entrepreneurship Monitor para Bogotá - GEM (2012-2013) la ciudad muestra los mejores resultados comparados con el resto del país y con la mayoría de las ciudades de América latina. Algunas de las cifras más interesantes que presenta el informe son las siguientes:

- En Bogotá son creadas diariamente en promedio 150 empresas. Es la ciudad del país en la que más empresas son creadas cada año, 54 mil en promedio, y tiene el mayor porcentaje de nuevos emprendedores, 7.8%.
- Bogotá aumentó el porcentaje de emprendedores que tienen como motivación la oportunidad y que buscan incrementar sus ingresos o aumentar su autonomía personal, de 27.6% en 2011 a 35.7% en 2012. La Capital obtuvo una tasa de actividad emprendedora (TEA) de 20,5%, por encima de la de todo el país que es de 20.1%. La TEA mide cuantas personas están creando empresa en una región. Las personas representadas por esta tasa son las que llevan al menos tres meses trabajando en un

proyecto de emprendimiento y hasta tres años pagando salarios en una nueva empresa.

- Es la ciudad con el mayor porcentaje de empresarios establecidos, con una tasa de 8,1%, superior a la nacional (6.7%).
- Los servicios y el comercio concentran el 68% del número total de empresas. La manufactura tiene un 12% y la construcción un 5%.

De acuerdo con el GEM (2013), Bogotá es la ciudad del país que tiene el mayor número de emprendedores dispuestos a establecer sus empresas en actividades de alto impacto para el desarrollo de la ciudad, como los servicios personales y empresariales, las comunicaciones, y la actividad financiera e inmobiliaria.

En cuanto a las etapas del desarrollo emprendedor, Bogotá se destaca porque tiene una tasa de intención de emprendimiento del 57.5%, superior a la de otros países latinoamericanos como Ecuador (54.3%), Brasil (37.3%) o Uruguay (24.3%) y una tasa de empresarios establecidos del 8.1%, superior a la de Chile (7.8%), Uruguay (5%) y México (4.7%).

Con respecto a la calidad del emprendimiento, en Bogotá aumentó el porcentaje de emprendedores que tienen como motivación crear empresas por oportunidad de negocios y que buscan incrementar sus ingresos o aumentar su autonomía personal, de 27.6% en 2011 a 35.7% en 2012.

La intención de emprender, medida como las personas que piensan crear una empresa en los próximos tres años, es más alta en Bogotá que en otras capitales de América Latina. Según el estudio, el 58% de los emprendedores bogotanos manifiestan la intención de iniciar una

empresa en los siguientes tres años y el 30% consideran que el miedo al fracaso no es un factor que les impediría realizar su empresa.

En cuanto a la motivación para emprender, el estudio estableció que los emprendedores hombres presentan una mejor calidad del emprendimiento ya que el 71% expresa que su motivación para emprender se debió a una oportunidad, mientras que en el caso de las mujeres fue de 66%.

Tabla 13. Características del Emprendimiento en el Distrito Capital.

Composición etaria	Nivel educativo
<p>En Bogotá el grueso de la población emprendedora se concentra en las edades que van de 25 a 34 años. Por su parte, los emprendedores bogotanos entre los 18 a 24 registran una de las más bajas participaciones (14%) en comparación con otras ciudades de América Latina, como es el caso de Río de Janeiro (30%) y Sao Paulo (28%).</p> <p>Por su parte, el rango donde se presenta la mayor motivación para emprender por oportunidad está entre los 25 a 34 años. El 77% de la motivación para emprender en este grupo es por oportunidad. En el resto del país la motivación para emprender está por debajo del 70%.</p>	<p>Bogotá se ubica como una de las ciudades con mayor nivel de emprendimiento (25%) generado por personas con nivel educativo de secundaria y superior, frente a ciudades como Río de Janeiro (8%), Sao Paulo (3%) y Quito (1.4%).</p> <p>En Bogotá hay una relación directa entre el nivel educativo y la mayor calidad de la actividad emprendedora, en la medida en que los emprendedores profesionales y con posgrado representan el 69% y el 89% respectivamente de emprendimiento por oportunidad.</p>
Formalidad	Actividad económica
<p>En Bogotá, para el año 2009, una cuarta parte de las empresas que se crean nacen desde la formalidad. El resultado es muy superior al presentado por Colombia en 2008, en donde sólo el 16% de las empresas que se crean se formalizan. Además el 63% de las empresas de Bogotá se formalizan después de cumplir 3 años y medio de vida.</p>	<p>Los nuevos emprendimientos se están generando en el sector de servicios de consumo (comercio) y en el sector de transformación (industria). En este último caso el porcentaje de creación de nuevos emprendimientos de Bogotá (32%) está por encima de la de Colombia (22%).</p>

	Las empresas que superan los tres años y medio de vida son en su mayoría pertenecen al sector de transformación (48%) y de servicios de consumo (40%).
Tecnología	Innovación
El porcentaje de las nuevas empresas de los emprendedores bogotanos utilizan mayor tecnología de punta (16%) que el resto de Colombia (12%) y que los países cuyas economías están impulsadas por la eficiencia como Rusia, Rumania, Croacia, Sudáfrica, Panamá, Uruguay, Argentina y Chile, entre otras (11%).	Según el estudio GEM el indicador de innovación es superior en las empresas nuevas, frente a las ya establecidas. En el caso de Bogotá (35%), la ciudad se ubica por encima de Colombia (16%) y de países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay (que no superan el 25%). Así mismo, el informe GEM establece que el nivel de innovación está directamente relacionado con el nivel educativo, siendo las personas que han hecho postgrados los más innovadores.
Recursos para crear empresa	Generación de empleo
La mayoría de empresas tanto de Bogotá como de Colombia se crean con una inversión de \$10 millones. Sin embargo, el promedio del monto requerido para crear una empresa en Bogotá es de \$43 millones, mientras en Colombia es de \$31 millones. En Bogotá el mayor número de empresas se crea por un valor cercano al promedio (65%) y en el país solo el 19% se crea por un valor cercano al promedio. De esa inversión 49% son ahorros, 14% dinero familiar, 20% créditos bancarios y 6% ayuda de amigos Estos resultados evidencian que los emprendedores bogotanos tienen mayor acceso e información a programas de financiamiento y líneas de crédito. Según los resultados de la encuesta el 33% de la financiación proviene de las entidades financieras, aunque sigue primando la	Los emprendedores de Colombia y Bogotá tienen la mayor expectativa de generación de empleo (más de 10 puestos de trabajo) actual o en los próximos cinco años, siendo del 22% y 20% respectivamente, frente a economías latinoamericanas como Brasil, Panamá, Uruguay, Ecuador, Chile y Perú que no superan el 18%.

financiación por parte de personas cercanas al emprendedor (34%).	
Internacionalización	Apoyo al emprendimiento
<p>Según el informe GEM, los emprendedores de países como Colombia, Croacia y Rumania y las ciudades de Shenzhen y Bogotá tienen un mayor grado de internacionalización tanto en sus nuevas empresas, como en las ya existentes, en la medida en que consideran que más del 75% de sus clientes están en el exterior.</p> <p>El GEM concluye que los emprendedores bogotanos están ampliando sus mercados y miran con confianza al mercado externo, el porcentaje de emprendedores en Bogotá que afirman que están exportando aumentó de 16,9% en 2010 a 22% en 2012.</p>	<p>Cerca del 30% (933.000) de los bogotanos conoce la existencia de algún programa dirigido a fomentar y fortalecer el emprendimiento y la creación de empresas en la capital del país. De esta población el 13% (125.000) participa en la actualidad en alguno de estos programas.</p> <p>Los programas más conocidos por la población adulta en Bogotá son Bogotá Emprende, de la CCB y la Alcaldía Mayor (30%) y el programa DaVinci y el Fondo Emprender del Sena (24%).</p> <p>La carencia de tiempo, la ocupación actual y la decisión de emprender más adelante, son los principales factores para no participar en los programas de emprendimiento que ofrece la ciudad</p>

Fuente: El autor a partir de la información del GEM (2013)

1.4.3 Gestión Pública del Emprendimiento en Bogotá D.C.

De acuerdo con el GEM (2013), Bogotá es el centro de la actividad emprendedora nacional. Según con cifras de la CCB (2013), una de cada tres empresas creadas en el país se matricula en la ciudad y es atendida actualmente por alrededor de 250 instituciones que forman parte del ecosistema emprendedor distrital¹¹. Es por ello, que existe una preocupación constante por la transferencia de modelos de gestión del emprendimiento y se han invertido cuantiosos recursos en ello. Casos de ello son, por ejemplo, Bogotá Emprende, iniciativa diseñada con

¹¹ De acuerdo con las cifras del programa IMPACT-A, del total de instituciones 39% son centros de educación superior, 31 % entidades de asistencia técnica y consultoría, 16% entidades de financiamiento, 9% entidades del gobierno local y 6% asociaciones y gremios.

base en la metodología de Barcelona Activa; Connect Bogotá, que emula el método de San Diego, California y Endeavor Colombia en el área de emprendimiento de alto impacto.

A nivel normativo, con el cambio institucional de los años 90, el tema del emprendimiento empieza a ser incluido en la agenda de política pública nacional y local a través de un conjunto de leyes que favorecen la creación de empresa, siendo por supuesto Bogotá eje de la acción de las mismas.

IMPACT-A (2013) ha dividido en tres periodos normativos la política de emprendimiento que tiene influencia directa en el Distrito Capital, clasificándolos de acuerdo a los principales hitos y la naturaleza de los actores a intervenir: Un primer periodo comprendido entre 1990 y 2001, que denominaremos de reacondicionamiento del tejido institucional; la política se concentra en favorecer la creación de empresas y al fortalecimiento productivo de las ya existentes. Un segundo periodo comprendido entre 2002 y 2007, que corresponde con la consolidación de las políticas de emprendimiento; y un tercer periodo que va de 2008 a 2013 donde incorporan en la agenda pública temas como impulso al emprendimiento de alto impacto y los negocios inclusivos.

Los principales hitos normativos nacionales y/o locales que afectan la política de emprendimiento distrital, de estos periodos son:

Periodo de 1990 a 2001:

- 1990: La constitución política de Colombia incluye en su artículo 333 la protección de la libertad económica y la promoción de la responsabilidad social de las empresas.
- Ley 20 de 1990: Creación de incubadoras y parques tecnológicos en Colombia
- 1991: Ley de Ciencia y Tecnología. Creación del Sistema y El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 1993: Ley 35. Eliminación de obstáculos de acceso a los mercados financieros por las mipymes.

- 1996: ley 344. El Sena destina 20 % de su ingreso anual a programas de competitividad y desarrollo productivo
- 1999: Ley 550, artículo 55. Se capitaliza el Fondo Nacional de Garantías, con recursos de garantías para acreedores de las mipymes para que estas puedan acceder a recursos de redescuento.
- 2000: Ley 590. Ley Mipyme. Categorización de empresas. Inclusión de políticas de promoción.

Periodo de 2002 a 2007:

- 2002: Ley 789, artículo 90: Se crea el Fondo Emprender como unidad especial adscrita al Sena
- 2003: Decreto 210: Aparece Fomipyme. Coordinación de políticas relacionadas con la competitividad de los sectores productivos de la industria.
- 2004: CONPES 3297: define la agenda interna para la productividad y la competitividad.
- 2004: Bogotá productiva. Programa descrito en el plan de desarrollo 2004-2008 con tres ejes orientadores: Bogotá Ambiental Empresarial, coordinado por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (Dama); Bogotá Internacional, coordinado por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) y Bogotá Asociativa y Emprendedora, coordinado por la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD)
- 2005: Resolución 470 de la Superintendencia Financiera. Permite la creación de fondos de capital privado. – Aparece GEM Colombia.
- 2006: Ley 1014 de fomento a la cultura del emprendimiento. CONPES 3424 y 3439. Redes regionales de emprendimiento.
- 2007: CONPES 3484: Política Nacional de Transformación Productiva y promoción de mipymes. Decreto 2175: se regula la administración y gestión de las carteras colectivas y aspectos relacionados con los fondos de capital privado. Surgen Parquesoft Bogotá. Bogotá Emprende. Invest in Bogotá.
- En el Distrito Capital, mediante el Acuerdo Distrital No. 257 de 2006, “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los

organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”, el Concejo de Bogotá reorganizó la estructura general de la Administración Distrital y como consecuencia de lo anterior se crearon doce sectores administrativos que coordinan las funciones de la anterior estructura funcional. Uno de estos sectores es el de Desarrollo Económico, Industria y Turismo que tiene la misión de “crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región”. Este sector se compone de tres organismos: la Secretaría de Desarrollo económico, el Instituto para la Economía Social IPES y la Corporación para el desarrollo y la productividad Bogotá – Región.

Sobre el particular el IPES, - es producto de la transformación del Fondo de Ventas Populares –FVP-, ordenada por el Acuerdo 257 de diciembre de 2006, fijándole entre sus funciones: Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito; otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios y adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.

Se crea mediante el Decreto 552 de 2006, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el objeto de “orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital. Así mismo, mediante Decreto 091 de 2007 modificadorio del Decreto 552 de 2007 se le añadieron otras funciones como las siguientes:

- Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá, relacionados con el desarrollo de los sectores

productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica;

- Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas;
- Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y pequeña y mediana empresa;

Periodo de 2008 a 2013:

- 2008: CONPES 3527: Se fortalece la relación entre emprendimiento y competitividad- CONPES 3533: Adecuación del sistema de propiedad intelectual.
- 2009: Política Nacional de Emprendimiento Ley 1286. Se transforma Colciencias en Departamento Administrativo.
- 2010: Ley 1429: Ley de formalización y generación de empleo.
- Decreto 2555: Generación de incentivos a las etapas iniciales de la creación de empresas.
- 2011: Ley 1450: PND 2010- 2014: Se crea INNpulsar. Decreto 4160: se crea la ANSPE.
- Particularmente en Bogotá, a través del Acuerdo Distrital No. 489 del 12 de Junio de 2012, se adoptó el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012 - 2016 **Bogotá Humana** cuyo Artículo 18 estableció el programa de “**apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad**”, el cual define para la economía popular el desarrollo procesos de formación, asistencia y acompañamiento técnico para la creación y fortalecimiento de unidades productivas y establece como proyecto prioritario “fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”

Este programa busca según su concepción descrita en el Plan de Desarrollo 2012-2016: “realizar acciones transversales para potenciar el ecosistema de emprendimiento de la ciudad y brindar servicios integrales, más apoyo e implementación de políticas públicas al emprendedor y al empresario, (diferenciando entre emprendimientos por oportunidad o por necesidad), mediante esquemas asociativos, negocios inclusivos y acceso a mercados.”

Los proyectos prioritarios de este programa son:

1. **Fortalecer de las iniciativas de emprendimiento.** Realizar acciones transversales para potenciar el ecosistema de emprendimiento de la ciudad y brindar servicios integrales, más apoyo e implementación de políticas públicas al emprendedor y al empresario, (diferenciando entre emprendimientos por oportunidad o por necesidad), mediante esquemas asociativos, negocios inclusivos y acceso a mercados.
2. Potenciar zonas de concentración de economía popular. Intervenir en la economía popular aglomerada en el territorio, referente a la estructura productiva de base popular que es claramente identificable en el territorio y donde se puede actuar integralmente de manera que se potencien las economías de aglomeración y se cierren las brechas de productividad de esa economía popular con el tejido productivo más consolidado. **Potenciar la economía de aglomeración** que frecuentemente se encuentra desaprovechada a través del acompañamiento y asistencia técnica especializada, la asociatividad, el financiamiento y la democratización del crédito y de otros productos financieros.
3. **Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular.** Prestar servicios integrales que propendan por la generación de ingresos

sostenibles para poblaciones vulnerables, víctimas del conflicto armado interno, vendedores informales en el espacio público y población en pobreza extrema.

4. Banca para la economía popular. Adquirir, por parte del Distrito Capital, total o parcialmente, la propiedad accionaria de un banco de primer piso y de una entidad fiduciaria para apoyar la economía popular. El propósito del banco es democratizar el crédito, disminuir los costos y aumentar el ingreso de los beneficiarios llegando a los barrios populares mediante programas de financiamiento acordes con las necesidades y rentabilidad de productores y consumidores tradicionalmente excluidos del acceso al crédito.
5. Desarrollo turístico social y productivo de Bogotá. Desarrollar acciones transversales que propicien y fortalezcan la cadena de valor del turismo y ecoturismo en distintos territorios locales, generando oportunidades económicas y sociales para la ciudad y la región, como destino turístico sostenible bajo criterios de complementariedad y cooperación.
6. Bogotá ciudad turística para el disfrute de todos y todas. Promover y proyectar a Bogotá como un destino turístico accesible, sostenible y con gran proyección en lo comunitario y social.
7. Bogotá productiva y competitiva en la economía internacional. La Administración Distrital formulará una agenda para la productividad y competitividad sistémica con miras a implementar una política activa que favorezca los factores relevantes que determinan el desarrollo sostenible a partir de un entorno favorable para la inversión, la provisión de una infraestructura de servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la promoción del comercio internacional, el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, las actividades de investigación y el desarrollo del recurso humano y de la sostenibilidad ambiental. Formular un conjunto de

estrategias encaminadas a afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades de los TLC suscritos por el país.

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico basado en su énfasis estratégico, misión y visión ha priorizado y definido sus intervenciones para alcanzar los resultados propuestos de acuerdo con los siguientes objetivos estratégicos:

- Fortalecer la productividad y competitividad del sector empresarial con énfasis en la economía popular, mejorando la inserción económica internacional de la ciudad y fortaleciendo el mercado interno de Bogotá.
- Mejorar la calidad y cantidad de trabajo decente que se genera en la ciudad.
- Fortalecer la seguridad alimentaria de la ciudad a través del abastecimiento y acceso de alimentos en condiciones de inocuidad, productividad y competitividad.
- Desarrollar y difundir estudios, evaluaciones e información que soporten la toma de decisiones de política pública en temas de desarrollo económico de la ciudad.
- Mejorar la prestación de los servicios a través del sistema integrado de gestión, la atención en el territorio y la medición de la satisfacción de los beneficiarios.
- Gestionar, administrar y controlar eficientemente el uso de los recursos financieros de la entidad.
- Fortalecer el desarrollo organizacional de la entidad, garantizando un ambiente de trabajo en óptimas condiciones.

En la actualidad, de acuerdo a la información oficial de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE, los proyectos mediante los cuales desarrolla sus funciones son los siguientes:

429 Fortalecimiento institucional

686 Articulación para la generación de trabajo digno y decente

688 Planeación, difusión, seguimiento y evaluación para la garantía de derechos

- 689 Potenciar zonas de concentración de economía popular
- 690 Centro de pensamiento en economía urbana
- 709 Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital
- 715 Banca para la economía popular
- 716 Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento
- 736 Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento
- 748 Fomento de la investigación básica y aplicada para fortalecer la productividad empresa
- 752 Bogotá productiva y competitiva en la economía internacional
- 754 Agricultura urbana y periurbana
- 775 Participación ciudadana para el desarrollo económico territorial y humano
- 964 Transparencia, probidad y lucha contra la corrupción en la SDDE

Economía Popular

El concepto de economía popular se enmarca dentro de la economía solidaria y corresponde al “*conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales*”, Icaza (2003). Esto implica que se refiere a individuos que construyen relaciones de cooperación que les permite trabajar para garantizar su supervivencia en términos del logro de los mínimos necesarios para el intercambio, sino también a individuos que a partir de esa cooperación espontánea tienen la meta de mejorar la calidad de vida del colectivo.

La economía popular difiere de la informalidad, en que la primera implica la ausencia de relaciones de subordinación laboral y está vinculado estrechamente con la cultura del emprendimiento o iniciativas empresariales originadas a partir de la necesidad.

Dentro del Plan de Desarrollo local (2012), el quinto objetivo de este eje se refiere específicamente a la economía popular, así:

Objetivo No. 5. “Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía de sus derechos. El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado. Democratizar el trabajo decente con énfasis en el fomento de la economía popular. Los programas de formalización, emprendimiento y generación de empleo propenderán por descentralizar la actividad económica para crear oportunidades de trabajo digno en las localidades con mayores niveles de pobreza, de modo que contribuyan a mejorar la movilidad, reduciendo los desplazamientos en armonía con la política de ordenamiento territorial”... “La Administración Distrital, recurriendo al apoyo de la OIT y del Ministerio del Trabajo, convocará la participación de las organizaciones de trabajadores y los gremios empresariales en torno a una agenda pública por el trabajo decente, fortalecerá la formación en ciudadanía laboral y promoverá la construcción de una cultura del respeto a los derechos laborales y la resolución de conflictos a través de la cooperación y el diálogo social”.

Para el logro de este objetivo, en el Plan de Desarrollo (2012) se diseñó la estrategia 7: *“Gestionar recursos de crédito para las personas vinculadas a la economía popular con dificultades de acceso al crédito formal, con la aplicación de criterios de priorización cuando existan barreras adicionales por razones de pertenencia a grupos étnicos; afrodescendientes, palenqueros, raizales, indígenas, las personas LGBTI, las víctimas y personas con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados y segregados que se adapten a la escala de sus operaciones y capacidades de pago, de modo que los emprendimientos de los sectores populares dispongan de fuentes de financiación y se fortalezcan sus formas de generación de ingreso”.*

Estos planteamientos quedaron concretos en el Programa de apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad, que en su aparte dedicado a la economía popular plantea desarrollar procesos de formación, asistencia y acompañamiento técnico para la creación y

fortalecimiento de unidades productivas a partir de la identificación de las vocaciones productivas locales, la puesta en marcha de estrategias para la asociatividad y la democratización del acceso a los recursos financieros.

Capítulo 2. Diseño Metodológico

Para poder identificar cuáles son unos parámetros mínimos de gestión social aplicables a proyectos de emprendimiento en el distrito capital desde la perspectiva del emprendedor, se decidió utilizar como base teórica la descripción de los modelos de gestión social descritos en el capítulo de marco teórico y que nos parece un referente para enmarcar los proyectos de inversión social en el distrito, más específicamente se utilizarán los elementos para el análisis estratégico de la gestión social, descritos en el mismo aparte.

En primera medida, se parte de la base que los proyectos de desarrollo y fortalecimiento en emprendimiento se enmarcan efectivamente en el concepto de proyectos sociales por cuanto responden en términos de la escala planteada por Schvarstein (2003) al segundo grupo, denominado necesidades de desarrollo como oportunidades de trabajo y capacitación laboral.

Partiendo de esta verificación, y para caracterizar la gestión social en emprendimiento en el Distrito Capital, se seleccionó uno de los proyectos que en términos de magnitud de los recursos asignados durante la vigencia 2013 y número de beneficiarios atendidos, resultó más representativo en esta área y corresponde al proyecto de inversión 716 denominado “fortalecimiento de iniciativas de emprendimiento”.

El desarrollo del trabajo se fundamenta en el análisis de la gestión social del proyecto de inversión 716, a través de uno de los convenios que le dieron operacionalización, particularmente el convenio 562 suscrito con la Universidad EAN, del cual se cuenta con la información primaria sobre ejecución, realizado sobre la base de 2000 de los emprendedores participantes del proyecto de inversión 716.

La información disponible sobre este convenio procede de los informes técnicos, financieros, estructura metodológica y participación de los comités técnicos. Sin embargo, hay que resaltar que este convenio solo desarrolló las fases 2 y 4. De las otras fases la información

procede de la consulta directa a los operadores. Los resultados de este convenio incluyeron una caracterización cuantitativa de los beneficiarios propiedad de la Universidad EAN, que resulta ser uno de los puntos de partida para el desarrollo del presente trabajo.

Cabe resaltar que a la fecha de redacción de este documento, el convenio no contempló ninguna fase de evaluación de impacto, ni un análisis riguroso de satisfacción de los beneficiarios, temática primordial de análisis en el presente documento, aunque se realizaron algunos mediciones e informes internos sobre la eficacia de la intervención.

El trabajo de campo que se presenta en este documento no hace parte de los desarrollos del proyecto de inversión, aunque si se realizó de forma paralela a la fase cuatro aprovechando la cercanía con los sujetos de estudio.

2.1 Etapas del desarrollo del proyecto

El proceso de investigación se dividió en cuatro etapas que permitieron un acercamiento a la comprensión del problema en términos conceptuales y propios del ámbito de aplicación permitiendo la identificación de variables determinantes:

1. Establecimiento del marco teórico y conceptual aplicable: análisis de teorías, investigaciones y antecedentes en general que se consideraron válidos para desarrollar el trabajo. Adicionalmente se revisaron los informes técnicos, caracterización cuantitativa de beneficiarios resultante y otros documentos de trabajo propios del convenio que aportaran información sobre el desarrollo de su gestión.

En esta etapa se realizó el análisis documental, a partir de la recopilación inicial de documentos en dos niveles: por un lado libros y artículos que dieran cuenta de los principales aportes teóricos en las áreas de emprendimiento, gestión social y participación ciudadana, seleccionados a partir de la recurrencia de sus su aparición en los buscadores académicos y bases de datos como Jstor, Redalyc y Ebrary. Adicionalmente se indagó la bibliografía citada

por los prestadores de política pública en sus presentaciones. Por otro lado, se recopiló la información específica de archivo del proyecto de inversión seleccionado y los documentos de ejecución, informes parciales y finales de intervención, estudios de caracterización de beneficiarios, fichas técnicas de consulta pública, entre otros. Como limitación, los documentos citados son aquellos disponibles a diciembre de 2014. No se examinó material bibliográfico de publicación posterior.

Una vez recopilada la bibliografía se clasificó por áreas de estudio y se categorizó teniendo en cuenta la naturaleza de la investigación. En el caso de las teorías de emprendimiento y la participación ciudadana, a partir de los enfoques de clasificación presentes en la literatura más recurrentemente citados, para el caso, de la gestión social, a partir de los enfoques de evaluación como criterio.

Esta selección se revisó en varias oportunidades durante el desarrollo del proceso investigativo teniendo en cuenta los criterios de representatividad y pertinencia. Este proceso condujo a la reformulación de los objetivos específicos e incluso de la pregunta de investigación para mejorar su coherencia interna frente a las posibilidades reales del trabajo de campo que se planeó.

2. Trabajo de campo: El trabajo de campo se realizó a la par del análisis documental que permitió la construcción del marco teórico aplicable. Se desarrolló a través de un ejercicio de observación participante, desarrollado entre los meses de enero y octubre de 2014, documentado a través de notas, fotografías e informes de ejecución, que sirve de base para describir el rol de los actores en el capítulo 4; y la aplicación de entrevistas individuales estructuradas.

En esta etapa, se seleccionaron 72 emprendedores beneficiarios de entre los recursos del proyecto de inversión 716 y se les aplicó una entrevista individual estructurada, para identificar su percepción sobre el programa. Adicionalmente se realizó entrevistas individuales a 8 funcionarios, asesores y consultores del Distrito Capital para establecer su

percepción sobre sus impresiones sobre la gestión social en general. Una vez recopilada la información se codificó y analizó teniendo en cuenta su naturaleza cualitativa, identificando categorías principales y revisando su recurrencia.

El número de participantes entrevistados se determinó por conveniencia por cuanto aunque se pudiese alcanzar el nivel de saturación de las respuestas, los individuos mostraron disposición a responder y se consideró importante escuchar el mayor número de personas posible.

3. Estructuración de la propuesta: a partir de los hallazgos resultantes del trabajo de campo, se realizó el análisis de acuerdo con una combinación de los criterios utilizados por Schvarstein (2003) en lo que a clasificar la participación en los proyectos refiere y la metodología de análisis estratégico de proyectos sociales de la CEPAL. Se seleccionó esta metodología por cuanto incluye la revisión y cruce de un volumen importante de informaciones cualitativas con referencia no solo relativas a la contrastación de objetivos y metas, sino también relativas a las acciones y roles de los participantes. Como herramienta de análisis de programas sociales, han sido publicados varios estudios de caso donde se aplica y los autores cuentan con alrededor de 570 citaciones de su trabajo.

Adicionalmente se incluye una reflexión sobre los criterios descritos para la evaluación de la participación de los beneficiarios de acuerdo con la propuesta de la OCDE y con base en ellos, se estructuró la propuesta de parámetros de participación para la gestión social, y las implicaciones para el desarrollo de la visión del emprendedor en la intervención.

4. Como último paso se solicitó concepto a cuatro expertos sobre los resultados del trabajo de campo y las conclusiones a que dieron lugar para establecer su validez. Esta indagación se realizó durante el mes de mayo y junio de 2015 y sus resultados se incluyen como parte de la reflexión final.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo de investigación se realizó con un enfoque de carácter etnográfico, orientado desde lo crítico social haciendo uso de la observación participante como principal herramienta de trabajo. El enfoque crítico-social, pretende que la investigación se encamine al logro de una conciencia auto-reflexiva y crítica para transformar la realidad, bajo un contexto cultural en donde el diálogo, el debate y la praxis (relación teoría-práctica), sean los ejes del quehacer investigativo ligado a lo cotidiano.

En esta perspectiva, el encuadre metodológico parte de asumir la necesidad de una inmersión en esa realidad objeto de estudio contando con dos herramientas básicas; la observación participante y las entrevistas. En nuestro caso puntual, se utilizó la observación y la aplicación de cuestionarios a un grupo de beneficiarios y un grupo de asesores y funcionarios de otras instituciones involucradas.

La selección de esta metodología se realizó teniendo en cuenta variables como la naturaleza del objeto de investigación, la disponibilidad de información cuantitativa proveniente del desarrollo mismo del proyecto, la necesidad de obtener información sobre las opiniones más en detalle de los participantes, y principalmente la cercanía con el objeto de estudio por parte del investigador. El involucramiento del investigador dentro del proceso hace que posea información de primera mano que solo en el desarrollo de este trabajo puede ser utilizada para contribuir a generar pautas para proyectos posteriores, ya que tal como se mencionó anteriormente, la ejecución de este tipo de proyectos en el Distrito Capital no cuenta con mecanismos de validación de resultados similares al planteado en este documento y de medición de impactos más allá de los cuantitativos tradicionales que se traducen en los indicadores de gestión.

En cuanto al uso de herramientas como la observación participante se justifica por cuanto, Marshall & Rossman (1989) definen la observación como "*la descripción sistemática de eventos, comportamientos y artefactos en el escenario social elegido para ser estudiado*".

La observación participante es el proceso que faculta a los investigadores a aprender acerca de las actividades de las personas en estudio en el escenario natural a través de la observación y participando en sus actividades. Provee el contexto para desarrollar directrices de muestreo y guías de entrevistas. Lecompte y Schensul (1999) definen la observación participante como *"el proceso de aprendizaje a través de la exposición y el involucrarse en el día a día o las actividades de rutina de los participantes en el escenario del investigador"*.

Para este caso, el investigador realizó seguimiento al proceso como uno de los prestadores intermediarios en la ejecución del proyecto en un rol de carácter administrativo durante un periodo de un año, lo que permitió acceder a los beneficiarios, escuchar muchas de sus percepciones sobre el programa, de igual modo escuchar a los consultores técnicos asignados, estar en contacto con los determinadores del gasto, lograr cercanía con otros prestadores y en general hacer parte del desarrollo del proyecto de inversión. De todas formas, para complementar, contrastar y dar mayor sustento a la información disponible se complementó en trabajo de campo mediante la aplicación de entrevistas, cuya codificación aportaron elementos importantes a la construcción del análisis estratégico y a la construcción de la propuesta.

2.2 Descripción del análisis de la Gestión Social propuesto

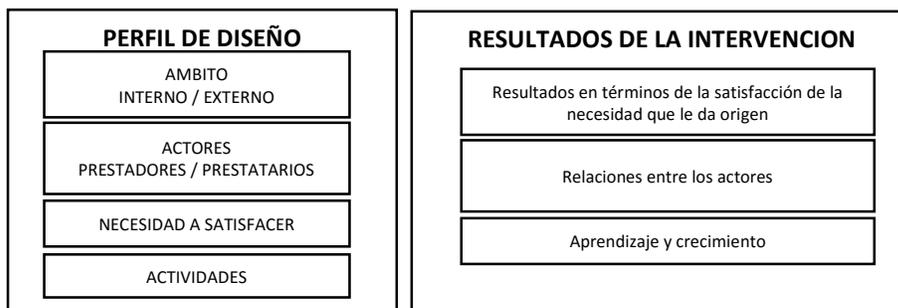
El análisis propuesto como ya se indicó anteriormente parte de una combinación de los criterios utilizados por Schvarstein (2003) para determinar la forma de participación en la política, Fillion (1991) para determinar la visión del emprendedor y la metodología de análisis estratégico de proyectos sociales de Cohen & Franco (2005). Lo más importante para este análisis es resolver el interrogante sobre ¿Cómo los proyectos de gestión social en emprendimiento en el distrito capital están incorporando la visión del emprendedor en su ejecución?

Para aproximarnos a la respuesta, se clasificó la información de tal manera que permitiera dar una idea sobre el perfil de diseño con el cuál fue concebido y los resultados, y así poder

determinar el tipo de estrategias de gestión social seguida en la práctica por la administración distrital para desarrollar este proyecto. Este perfil se construye identificando el ámbito (interno y externo), los prestadores (categorías), los prestatarios, las necesidades a satisfacer y las actividades a desarrollar.

Cómo el punto central de nuestra investigación es determinar la vinculación del modelo de gestión con la participación de los emprendedores, se reflexiona sobre el rol de los actores desde el punto de vista de los resultados obtenidos por este proyecto de inversión a la fecha, agrupados en tres niveles: a. en términos de la satisfacción de la necesidad que da origen a la intervención, b. relacionamiento de los actores y c. aprendizaje y crecimiento medidos en términos de los conocimientos desarrollados durante la intervención.

Grafico 9 Esquema de clasificación de la información



Fuente. Elaboración propia

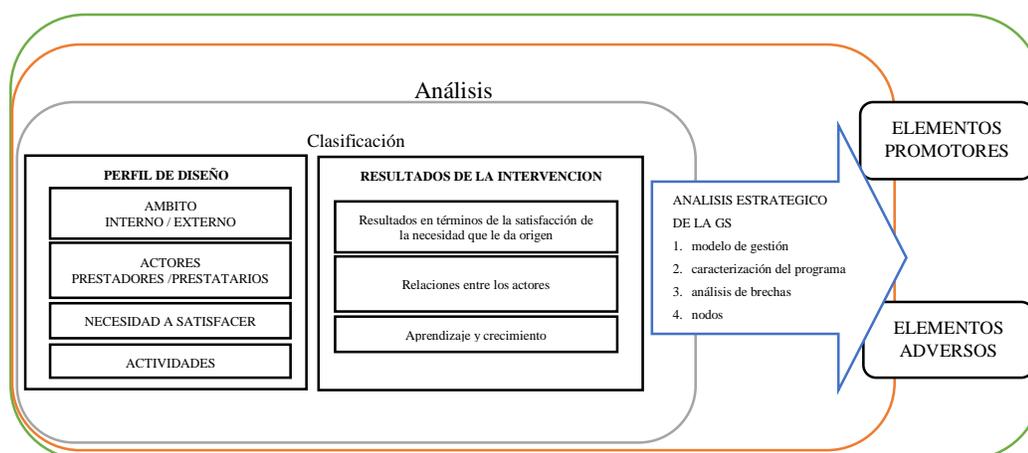
A partir de este esquema se fueron ubicando los elementos encontrados en la revisión del proyecto de inversión 716 desarrollado por el Distrito Capital en el periodo comprendido entre 2012 y 2014 y establecido en el plan de desarrollo denominado Bogotá Humana.

De esta forma se identificó la estrategia de gestión social asociada al proyecto 716 de acuerdo con la clasificación propuesta en el marco teórico y se reflexionó sobre la coherencia del diseño y estrategia adoptada contrastándola con el modelo de análisis estratégico que proponen Cohen & Franco (2005) y se plantearon las reflexiones finales frente a los tópicos sobre los cuales un emprendedor desarrolla su visión. Se utiliza este modelo de análisis ya

que para aplicarlo se requiere cubrir una gran cantidad de aspectos que ofrecen una descripción detallada del área de estudio y permiten organizar las impresiones de los actores involucrados y del investigador mismo, comparándolos con la información entregada por los participantes.

Una vez realizada la reflexión completa, se procede a identificar cuáles son en los elementos que al sentir de los beneficiarios resultan ser los que favorecen más el desarrollo de un modelo de gestión social como el que se desarrolla actualmente, así como establecer cuáles son los elementos que resultan adversos en modelos de esta naturaleza y proceder a generar conclusiones y recomendaciones sobre la participación de los individuos en la gestión social del emprendimiento en el Distrito Capital.

Grafico 10. Desarrollo metodológico.



Fuente: Elaboración propia.

Para identificar estos elementos en el proyecto de estudio, se aplicaron entrevistas individuales estructuradas, entre los meses de mayo – agosto de 2014, a 72 emprendedores beneficiarios del proyecto de inversión 716 y a un grupo 8 personas seleccionadas entre funcionarios distritales, consultores empresariales, técnicos de apoyo y profesionales de la subdirección de emprendimiento de la SDDE. La técnica seleccionada consistió en la realización de preguntas abiertas que permitiesen a los sujetos expresar su opinión.

Este proceso se complementó con la información disponible de la caracterización de dos mil unidades productivas evaluadas por los operadores de dicho convenio durante un periodo previo al desarrollo de este trabajo y al cual ha dado acceso la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico SDDE del Distrito Capital. Paralelamente, gracias a la cercanía con los actores se pudo realizar un proceso de observación que complementa el material disponible y provee los insights para la contrastación de la información y la construcción de las conclusiones. La reflexión constante sobre cada uno de los elementos constitutivos del análisis fue generando iterativamente pautas para considerar otros aspectos durante el desarrollo del trabajo.

Los individuos se seleccionaron las personas a entrevistar de manera arbitraria, de acuerdo a su disponibilidad y cercanía, es decir se realizó un proceso de muestreo por conveniencia. Se seleccionan de esta manera una vez que se pretende establecer una hipótesis generalizable a partir de la saturación de respuestas y se fundamenta en el concepto de Miles y Huberman (1994) *“La muestra cualitativa se va perfilando paulatinamente conforme avance el examen de casos, no surge de una elaboración predeterminada del trabajo de campo, resultado de una ecuación estadística, se trata más bien de un diseño emergente, que se construye en el mismo proceso del desarrollo de la investigación”* La selección de los entrevistados en este caso, no siguió ningún patrón específico.

Estas personas se ubicaron a través de las jornadas de capacitación dispuestas, las reuniones de seguimiento del proyecto. Los individuos corresponden en su totalidad a beneficiarios del proyecto, por conveniencia no se tuvieron en cuenta personas que se hubiesen postulado para recibir recursos pero que no fueron sujetos de crédito. Esto se justifica por cuanto estas últimas no participaron de todo el proceso y se trata de revisar en detalle la participación de los beneficiarios en el ciclo completo.

Capítulo 3. Análisis de la Gestión Social Propuesto

3.1 Generalidades del Proyecto de Inversión 716

El Proyecto de inversión 716 “**Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento**”, cuyo objetivo principal de acuerdo con la ficha de información estadística básica es: *“fortalecer la competitividad y productividad de las pequeñas unidades productivas y emprendimientos del Distrito, a través de la implementación de estrategias y servicios que les permitan insertarse y/o mantenerse en el mercado de acuerdo con la dinámica económica de la ciudad. Como de disponer de los mecanismos que faciliten la accesibilidad a recursos financieros para iniciar el desarrollo de la actividad empresarial de los emprendimientos por oportunidad del Distrito”*.

Este proyecto a la fecha ha finalizado la ejecución de la convocatoria No1, realizada entre 2012 y 2013. Las entidades involucradas en la operación de este proyecto a la fecha son: La Secretaria Distrital de Desarrollo Económico, La compañía de financiamiento Confiar, La Universidad EAN, La Corporación Minuto de Dios, La Cooperativa Minuto de Dios, La Universidad Los libertadores. El proyecto se ejecutó en cuatro fases:

Etapa 1: Inscripción y clasificación de los emprendedores ante la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico a través de los grupos territorio. Durante esta etapa, se realizó la divulgación de la convocatoria por diversos medios masivos, de tal modo que se los ciudadanos que quisieran acceder a un crédito blando para desarrollar mejoramiento productivo o iniciar un negocio se inscribieran. Durante esta fase la SDDE, realizaba la clasificación de los emprendedores de la siguiente manera: Tipo 1: emprendedores con ideas de negocio. Tipo 2: Emprendedores con un negocio en desarrollo y algún tiempo de

operación y Tipo 3: empresarios con algún grado de formalidad en el desarrollo de su ejercicio productivo. Adicionalmente en esta etapa, una vez clasificados los emprendedores, se les asesoraba en el desarrollo de un perfil de negocio y se les recopilaba la documentación de soporte apropiada para ingresar a la etapa de evaluación.

Etapa 2: esta etapa estuvo a cargo de la Universidades EAN y Libertadores y la Corporación Minuto de Dios. En ella, se realizaban visitas de verificación técnica a los emprendedores y a partir de la misma se generaba un concepto de viabilidad técnica sobre los perfiles de negocio y se entregaba al beneficiario un plan de acción para ser desarrollado en caso tal que el proyecto fuese sujeto de crédito.

La Evaluación y Alineación de planes de negocios, la cual buscaba homogenizar y ajustar los términos de los planes y modelos de negocio existentes e identificar los requerimientos de inversión para el negocio propuesto.

Etapa 3: Consistió en la presentación del proyecto ante el Comité de asignación de recursos conformado por la Compañía de Financiamiento Confiar, la Cooperativa Minuto de Dios y la Subdirección de financiamiento de la SDDE. Este Comité asignaba los recursos de acuerdo con dos criterios fundamentales: uno el estudio de verificación de capacidad de endeudamiento realizado por Confiar y la Cooperativa Minuto de Dios y segundo, el concepto de viabilidad técnica entregado por los operadores de la fase dos.

Etapa 4: Una vez signados los recursos de crédito al emprendedor ingresaba en el proceso de seguimiento empresarial a su ejecución y acompañamiento para el desarrollo de su plan de acción. Adicionalmente, los operadores de esta fase, se encargaron de prestar formación básica a los emprendedores en áreas administrativas y operativas. Las actividades de la fase cuatro, de acompañamiento y seguimiento, constaron en promedio de 50 horas colectivas de

formación por emprendedor y visitas periódicas (mensuales o quincenales según el caso) de acompañamiento en la unidad productiva.

Para la SDDE, el proyecto durante su operación arrojó los siguientes resultados:¹²

1. 12000 emprendedores inscritos en las veinte localidades del Distrito Capital.
2. 3000 conceptos de viabilidad técnica
3. 1405 créditos desembolsados a igual número de unidades productivas.
4. 30.000 millones de pesos asignados.

3.2 Trabajo de campo

La aplicación de los dos tipos de cuestionarios, se realizó de acuerdo a los pasos descritos por Fernández (2006)¹³:

- a. Obtener la información
- b. Capturar, transcribir y ordenar la información,
- c. Codificar la información,
- d. Integrar la información.

¹² Según informes técnicos de ejecución de la SDDE y los operadores de las diferentes etapas.

¹³ “Este proceso puede resumirse en los siguientes pasos o fases (Álvarez-Gayou, 2005; Miles y Huberman, 1994; Rubin y Rubin, 1995): **1. Obtener la información:** a través del registro sistemático de notas de campo, de la obtención de documentos de diversa índole, y de la realización de entrevistas, observaciones o grupos de discusión. **2. Capturar, transcribir y ordenar la información:** la captura de la información se hace a través de diversos medios. En el caso de documentos, a través de la recolección de material original, o de la realización de fotocopias o el escaneo de esos originales. Y en el caso de las notas de campo, a través de un registro en papel mediante notas manuscritas. Toda la información obtenida, sin importar el medio utilizado para capturarla y registrarla, debe ser transcrita en un formato que sea perfectamente legible. **3. Codificar la información:** codificar es el proceso mediante el cual se agrupa la información obtenida en categorías que concentran las ideas, conceptos o temas similares descubiertos por el investigador, o los pasos o fases dentro de un proceso (Rubin y Rubin, 1995). Los códigos son etiquetas que permiten asignar unidades de significado a la información descriptiva o inferencial compilada durante una investigación. En otras palabras, son recursos mnemónicos utilizados para identificar o marcar los temas específicos en un texto. compleja (ej: una metáfora). El agrupar y desplegar los trozos condensados, sienta las bases para elaborar conclusiones. **4. Integrar la información:** relacionar las categorías obtenidas en el paso anterior, entre sí y con los fundamentos teóricos de la investigación.” Fernández (2006)

Respuestas de los Emprendedores

Las entrevistas realizadas a los emprendedores se ejecutan para determinar la identificación que ellos pueden tener con el proyecto y que tan cercano o lejano ven su rol en el mismo. No se les indagó directamente por su rol, se les cuestionó acerca de elementos que pudiesen arrojar pistas sobre cómo se articulan ellos mismos con la ejecución y que incluso fuesen controversiales para incitar que expresasen su opinión. Las preguntas abiertas realizadas a los 72 emprendedores seleccionados fueron las siguientes:

1. ¿Está satisfecho con los resultados obtenidos durante el programa?
2. ¿Durante el desarrollo del programa cuál ha sido la principal barrera que se ha encontrado para continuar con el proceso?
3. ¿Le parece acertada la forma como se ha realizado el proceso de distribución de recursos y se ha realizado el acompañamiento a emprendedores?
4. ¿Qué es lo más importante para el mejoramiento de su negocio que ha encontrado en este programa?
5. ¿Que NO ha encontrado para su mejoramiento empresarial durante el desarrollo de este programa?
6. ¿Qué tipo de proyectos hacen falta para emprendedores?
7. Después de haber participado en este programa. ¿En cinco años cómo ve su negocio?

En el anexo 1 se pueden observar las respuestas obtenidas de los 72 participantes. Con esta información se procedió a transcribir a un formato de hoja de cálculo las respuestas (anexo 2), se etiquetó la información y se identificaron las etiquetas de acuerdo a su nivel de recurrencia dentro de las respuestas expresadas por los emprendedores, una vez realizado este proceso, se agruparon tales etiquetas en categorías más amplias de la siguiente forma (solo se incluyen las etiquetas que tuvieron recurrencia significativa), la clasificación completa se adjunta como anexo 3:

Tabla 14. Resumen estructura del cuestionario y respuestas de los beneficiarios.

PREGUNTA 1		PREGUNTA 2	
¿Está satisfecho con los resultados obtenidos durante el programa?		Durante el desarrollo del programa cuál ha sido la principal barrera que se ha encontrado para continuar con el proceso?	
RECURRENCIA DE ETIQUETAS DE LAS RESPUESTAS		RECURRENCIA DE ETIQUETAS DE LAS RESPUESTAS	
FORMACION	49	NINGUNA	36
SATISFECHO POR MULTIPLES CAUSAS	32	TIEMPO	10
ACOMPANAMIENTO	15	DEMORA EN EL DESEMBOLSO	6
ASESORIA	14	DESPLAZAMIENTO	5
MEJORAMIENTO	9	MENOS DINERO DEL SOLICITADO	5
INSATISFECHO	6	LEJANIA DEL SITIO	4
FINANCIAMIENTO	5	COMERCIALIZAR	2
		APOYO AL INDIVIDUO Y NO A LA IDEA	1
		DEMORA EN VISITAS	1
		DESCUENTOS BANCARIOS	1
		FALTA DE CONOCIMIENTO	1
		FALTA DE DISCIPLINA	1
		FALTA DE DIVULGACION DE FORMACION	1
		FALTA DE EXPERIENCIA DEL ASESOR	1
		HORARIOS	1
		INSUFICIENTE DINERO	1
		POCO CRITERIO DE LA ENTIDAD AL ADJUDICAR CREDITO	1
		POCO DINERO	1
		PROVEEDORES	1
		RECURSOS INSUFICIENTES	1
PREGUNTA 3			
Le parece acertada la forma como se ha realizado el proceso de distribución de recursos y se ha realizado el acompañamiento a emprendedores?			
RECURRENCIA DE ETIQUETAS DE LAS RESPUESTAS			
ACERTADO	25		
BUEN ACOMPANAMIENTO	19		
DEMORA EN EL DESEMBOLSO	5		
EL VALOR DESEMBOLSADO NO CORRESPONDE A LO SOLICITADO	5		
EXCELENTE	2		
NOS APORTA CONOCIMIENTO	2		
ACOMPANAMIENTO LENTO	1		
ACOMPANAMIENTO MAS PROLONGADO	1		
AL FINALIZAR DAR MAS CREDITO	1		

PREGUNTA 4	
Qué es lo más importante para el mejoramiento de su negocio que ha encontrado en este programa?	
RECURRENCIA DE ETIQUETAS DE LAS RESPUESTAS	
CAPACITACION	20
ACOMPAÑAMIENTO	12
MEJORAMIENTO PRODUCTIVO	10
ASESORIA	10
CREDITO	9
COMERCIALIZACION	9
CAPITAL DE TRABAJO	4
APOYO INSTITUCIONAL	4

PREGUNTA 5	
Que NO ha encontrado para su mejoramiento empresarial durante el desarrollo de este programa?	
RECURRENCIA DE ETIQUETAS DE LAS RESPUESTAS	
CONFORME	30
NINGUNA OBSERVACION	9
AGILIDAD EN EL TRAMITE	2
CONTABILIDAD	2
DINERO	2
LOCAL ADECUADO	2
ACCESO A CONTRATACION PUBLICA	1
ASESORIA ESPECIALIZADA POR SECTOR	1
ASESORIA Y CAPACITACION SIMULTANEA CON EL DESEMBOLSO	1
CANALES DE VENTAS	1
CAPACITACION EN CUESTIONES ADMINISTRATIVAS	1
CERCANIA DEL LUGAR DE CAPACITACION	1
CLASES EN CADA LOCALIDAD	1
COMO EXPORTAR	1
COMO PONERSE AL DIA CON MAQUINAS	1
CONITNUIDAD AL ACOMPAÑAMIENTO	1
DUDAS RECURRENTE	1
EDUCACION FINANCIERA	1
ESTRATEGIA ESPECIALIZADA POR SECTOR	1
FALTA DE OPORTUNIDADES PARA ACCEDER A MERCADOS MAS GRANDES	1
FORMA DE PAGAR EN MESES MUERTOS	1
LA PRODUCCION CONSUME TODO EL TIEMPO	1

PREGUNTA 6	
Qué tipo de proyectos hacen falta para emprendedores?	
RECURRENCIA DE ETIQUETAS DE LAS RESPUESTAS	
NINGUNA	14
CAPITAL	3
FERIAS	3
MAS OPORTUNIDADES	3
ASOCIATIVIDAD	2
CONOCIMIENTO CONTABLE	2
CONTINUAR ESTE	2
CONVENIOS	2
CREDITOS ROTATIVOS	2
DE MANUALIDADES	2
INNOVACION	2
MAS FORMACIO OPERATIVA Y TECNICA	2
REGLAMENTAR EL MADRUGON	2
RUEDAS DE NEGOCIO	2
AGILIZAR EL PROCESO	1
APOYAN PERSONAS CON INCENTIVOS	1
APOYAR A TODOS LOS QUE SE INSCRIBAN	1
APOYAR CON HECHOS	1
ASESORIA CON PRACTICANTES	1
ASESORIA ESPECIALIZADA EN EL NEGOCIO	1
CAPACITACION DINAMICA	1
COMERCIALIZACION	1
CONOCIMIENTO SOBRE MULTIPLES NEGOCIOS	1
COOPERATIVAS	1
CORTE Y DISEÑO	1
DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS	1
ESCUELAS DEPORTIVAS	1
EXPORTACIONES	1
FINANCIAMIENTO	1
FINANCIERA Y DE COSTOS	1
FRANQUICIAS	1
INTERNACIONALIZACION EMPRESARIAL	1
INVESTIGACION CIENTIFICA	1

PREGUNTA 7	
Después de haber participado en este programa. ¿En cinco años cómo ve su negocio?	
RECURRENCIA DE ETIQUETAS DE LAS RESPUESTAS	
MAS PUNTOS DE VENTA	6
RECONOCIMIENTO EN EL OFICIO	6
GENERANDO EMPLEO	5
POSICIONADO EN LA RAMA INDUSTRIAL	5
SOLIDA Y EXITOSA	5
MAYOR CRECIMIENTO	4
PROSPERIDAD	4
MAS GRANDE	3
MAS PRODUCTIVA	3
MAYOR PRODUCCION	3
VARIOS NEGOCIOS	3
CON LOCAL	2
EMPRESA FORMAL	2
EXPORTANDO	2

Fuente: Elaboración propia

Cuestionario aplicado a prestadores

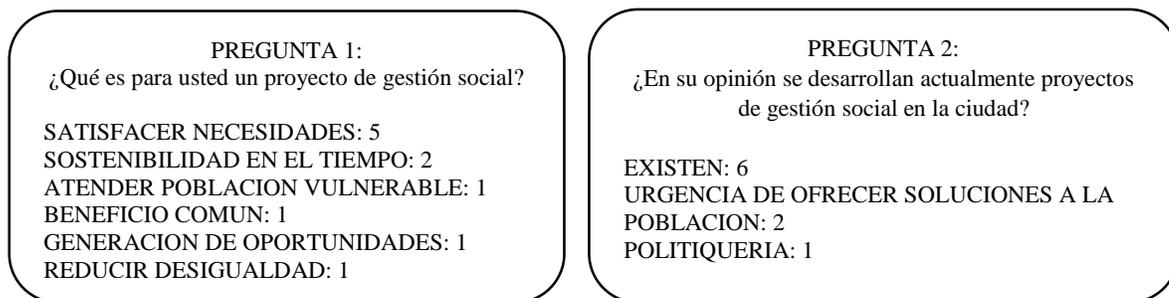
En este caso las preguntas se orientaron directamente a verificar la concepción que el prestador tiene sobre el beneficiario y su relación con el proyecto. De la misma forma las preguntas se orientan a generar que el entrevistado exprese sus opiniones frente al beneficiario. Las siguientes preguntas fueron las aplicadas a los ocho prestadores participantes en el desarrollo del proyecto:

1. ¿Qué es para usted un proyecto de gestión social?
2. ¿En su opinión se desarrollan actualmente proyectos de gestión social en la ciudad?
3. Según su experiencia, ¿cuál debe ser el impacto de un proyecto social en la comunidad?

4. En su opinión, ¿cómo considera usted que se prioriza la asignación de recursos para proyectos sociales?
5. En su opinión, actualmente ¿cuál es el papel que juega la comunidad en el momento de planear un proyecto social?
6. ¿Cuántos y cuales proyectos de naturaleza social orientados a economía popular conoce actualmente?
7. ¿Los proyectos sociales que usted conoce, solucionan las necesidades de las comunidades y por qué?
8. ¿Cómo cree usted que la comunidad percibe los programas sociales?

En el anexo 4 se pueden observar las respuestas obtenidas de los 8 participantes. Con esta información se procedió a transcribir a un formato de hoja de cálculo las respuestas, se etiquetó la información y se identificaron las etiquetas de acuerdo a su nivel de recurrencia dentro de las respuestas expresadas por los emprendedores, una vez realizado este proceso, se agruparon tales etiquetas en categorías más amplias de la siguiente forma (solo se incluyen las etiquetas que tuvieron recurrencia significativa, la clasificación completa se adjunta como anexo 5:

Gráfico 11. Resumen estructura del cuestionario y respuestas de los prestadores.



PREGUNTA 3:

Según su experiencia, ¿cuál debe ser el impacto de un proyecto social en la comunidad?

FORMACION: 5
 CALIDAD DE VIDA: 5
 EMPLEO DIGNO: 2
 NUMERO DE BENEFICIARIOS 1
 NECESIDADES ATENDIDAS: 1
 TECNIFICACION DEL TRABAJO: 1
 DISMINUIR LA POBREZA: 1
 ASEGURAR CRECIMIENTO: 1
 AUTONOMIA LABORAL: 1

PREGUNTA 4:

En su opinión, ¿cómo considera usted que se prioriza la asignación de recursos para proyectos sociales?

VULNERABILIDAD DEL BENEFICIARIO: 4
 ASIGNACION CENTRALIZADA: 1
 EJECUCION DEL ANTIGUO PLAN DE DESARROLLO: 1
 EJECUCION DEL NUEVO PLAN DE DESARROLLO: 1
 VALORES Y PRINCIPIOS DE LA ECONOMIA SOCIAL: 1
 POLITICA: 1

PREGUNTA 5:

En su opinión, actualmente ¿cuál es el papel que juega la comunidad en el momento de planear un proyecto social?

OBSERVACION PASIVA: 5
 PLANTEAR NECESIDADES: 1
 SOLO CUANDO SE SIENTEN MOTIVADOS: 1
 MEJORA CON EL TIEMPO: 1
 FALTA DE CONSIENTIZACION: 1
 NINGUNA: 1
 DESCONOCIMIENTO DE LA COMUNIDAD: 1

PREGUNTA 6:

¿Cuántos y cuales proyectos de naturaleza social orientados a economía popular conoce actualmente?

- Apoyo a iniciativas de negocio y/o fortalecimiento en micro empresas apoyado por la alcaldía desde secretaria de desarrollo económico;
- generación de ingresos para desplazados a través de emprendimientos desde Acción Social,
- Generación de ingresos a través de creación de negocios para reinsertados desde Alta consejería para la reintegración,
- fortalecimiento de clúster en el sector de artes gráficas en el barrio RICAUTE a través de la alcaldía local de Mártires,
- Mercados Campesinos.
- Colonias.
- Red de Empresarios Innovadores (R.E.I).
- Territorio de vida y paz (Vendedores Ambulantes).
- Agencia Pública de Gestión para el Empleo “Bogotá Trabaja”.
- Programa de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (F.T.D.H).
- Banca Muisca para la Economía Popular.
- Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Bogotá Emprende.

PREGUNTA 7:

¿Los proyectos sociales que usted conoce, solucionan las necesidades de las comunidades y por qué?

DAN RESULTADOS DE CORTO PLAZO: 3
 NO DAN SOLUCION POR FALTA DE FORMACION: 2
 PARA ESO ESTAN CREADOS: 1
 DAN ACOMPAÑAMIENTO: 1
 ORIENTAN EN PLAN DE VIDA: 1
 NO DAN RESULTADO POR FALTA DE AMOR PAIS: 1
 GANAR INDEPENDENCIA ECONOMICA: 1
 SON NEGOCIO PARA LAS ENTIDADES QUE LOS ADMINISTRAN: 1

PREGUNTA 8:

¿Cómo cree usted que la comunidad percibe los programas sociales?

OPORTUNIDAD DE MEJORA: 4
 OPORTUNIDAD DE REBUSQUE: 2
 POSITIVA: 1
 DESCONFIANZA: 1
 MANIPULACION POLITICA: 1
 PLAN DE VIDA: 1
 MEJORA DE INGRESOS: 1
 MEJORA DE EMPLEO: 1

Fuente: Elaboración propia

En ambos casos, este proceso de etiquetado permitió revisar con detalle las respuestas de los participantes y de esta manera se obtuvieron elementos nuevos que permitieron realizar el análisis estratégico de forma integrada determinando los vínculos existentes entre la información de los emprendedores y los otros sujetos consultados, con los informes que documentan el proceso y la observación del investigador.

Capítulo 4. Desarrollo del trabajo

Clasificación de la información

A partir de la información contenida en la caracterización cuantitativa del proyecto 716, que hace parte de los resultados de los convenios que le dan ejecución, y las impresiones de los participantes recopilados, podemos identificar para nuestro caso de estudio la siguiente información.

4.1 Perfil de Diseño

En esta sección únicamente describiremos el proyecto y sus componentes a partir de cómo resultó su operación. Este diseño no corresponde necesariamente a la concepción original de los prestadores, sino a lo que resulta del proceso de observación y recolección de información secundaria.

4.1.1 Ámbito de acción

El ámbito se refiere al campo de actuación que puede ser interno o externo. De acuerdo con Schvarstein (2003), *“El interno, comprende, las prestaciones destinadas a los miembros de la organización, sea que se presten en la propia organización o en otros espacios. El externo, comprende las prestaciones destinadas a aquellos que nos son miembros de la organización, pudiendo también en este caso separar entre las que se prestan dentro y fuera de la organización”*.

Para nuestro proyecto particular el ámbito se refiere entonces, al fortalecimiento de proyectos productivos para los beneficiarios de crédito y se extiende a todos aquellos quienes aun cuando no hayan sido sujetos de crédito, obtuvieron retroalimentación a sus ideas de negocio y a la forma cómo debían administrar sus negocios. El campo de acción del proyecto se

circunscribe a las veinte localidades siendo las de mayor participación que en su orden fueron: Kennedy (353), Ciudad Bolívar (283), Bosa (170), Rafael Uribe (109), todas ellas localidades caracterizadas principalmente en los niveles 1 y 2 y 3 de estratificación. Cabe agregar que a pesar de no estar técnicamente inmerso en la ciudad, el municipio de Soacha también fue lugar de acción para la ejecución del proyecto.

Los actores involucrados, trabajaron en tres escenarios durante la prestación del servicio: en los lugares de habitación y trabajo de los beneficiarios seleccionados, en las instalaciones de los Centros de desarrollo local ubicados en diez puntos de la ciudad y en las instalaciones de cada una de las entidades prestatarias, durante aproximadamente dieciséis meses entre los meses de julio de 2013 a diciembre de 2014.

Desde el punto de vista de la inserción de este proyecto en el plan de desarrollo local, se realizó adscrito al eje estratégico 01 denominado: *“Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo, Programa 12 Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad”*. De aquí subyace que el programa está claramente inserto bajo el carácter de economía popular, conceptualizado el capítulo dedicado al marco teórico.

No es al azar que se realiza esta distinción por cuanto dentro del ámbito de aplicación definido para los proyectos distritales, desde el año 2012, se viene incorporando el enfoque diferencial para el diseño de todos los proyectos de inversión distrital¹⁴.

Por enfoque diferencial se entiende, tal como lo afirma Palacios (2012), como el *“Enfoque que al tratar de focalizar la lectura de una realidad desde una mirada específica que permita reconocer y proyectar con mayor claridad y nitidez sus condiciones (de la población) y pautas de vida así como sus necesidades y mejores alternativas para satisfacerlas, y es*

¹⁴ Un proyecto de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

Diferencial por tener en cuenta diferencias y particularidades de poblaciones que en sí mismas conllevaron a un trato desigual y/o discriminatorio y busca motivar la generación de estrategias de protección como sujetos de derecho y actores de deberes, desde y la igualdad y la equidad, para que sean beneficiarios y contribuyentes directos del desarrollo”.

Y agrega el autor que con la aplicación de este enfoque diferencial se busca principalmente:

“1. Aportar con el desarrollo de mecanismos y estratégicas que conduzcan a hacer de Bogotá una ciudad democrática, en la que cuenta y suma la voz de todos y todas. 2. Contribuir a que la planificación y gestión del desarrollo se alinee a una visión futurista de ciudad moderna, ejemplarizante y retadora que garantiza derechos individuales y Colectivos. 3. Colocar la supervivencia de los grupos humanos, de pueblos, de colectivos, de lógicas y comprensiones del mundo, de perspectivas del desarrollo; de sus culturas y sus acumulados, como centro de análisis y variable primordial del desarrollo social, cultural, político, económico y territorial. 4. Impulsar transformaciones sociales y culturales de alto impacto que coadyuven a consolidar un proyecto de ciudad sostenible, sustentable y democrática. 5. Motivar acciones en torno a una institucionalidad pública que propone y desarrolla condiciones y oportunidades favorecedoras para la diversidad incorporando lineamientos, estrategias e instrumentos de fácil aplicación. 6. Una gestión pública que reconoce y valora la pluralidad de condiciones, situaciones y características propias de las personas y comunidades a las que pertenecen; y madura progresivamente sus estrategias de atención, gestión e intervención.” Palacios (2012).

El ámbito de este proyecto de inversión se enmarca dentro de las acciones desarrolladas para fortalecer la economía popular de la ciudad, entendiendo esta misma como un grupo conformado por individuos diversos con alto grado de vulnerabilidad y cuyas acciones lo ponen en un territorio diferente de cualquier otro tipo de empresario adscrito a los demás programas de apoyo institucional al emprendimiento y por lo tanto esta condición de economía popular es la que le da el sello particular a las actividades y resultados esperados del proyecto de inversión y solo será evaluable, desde las necesidades de este tipo de población.

4.1.2 Descripción de los actores involucrados en el Proyecto

Este grupo está conformado para este caso por los prestatarios y los prestadores. Cada uno está formado a su vez por subgrupos de acuerdo al nivel de beneficio recibido y grado de desarrollo de la idea por una parte y de acuerdo a su papel en una u otra fase de la ejecución del proyecto. Cabe anotar que existen un grupo de actores mucho mayor, que incluyen las entidades del distrito asociadas, como por ejemplo, el IDIPROM, el ILPES, las asociaciones de vecinos, que no caracterizamos ya que su forma de acción es indirecta a través de los actores que se describen a continuación:

a. Los beneficiarios:

La información que aquí se muestra es producto de la recopilación de los consultores de la fase de evaluación, con el formato suministrado por planeación distrital, la información que validan los consultores de la fase de seguimiento y la información suministrada por los emprendedores para su postulación al programa.

Los beneficiarios caracterizados corresponden a 2000 personas que se inscribieron en los cinco grupos territorio asignados por la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico. Estos beneficiarios fueron clasificados en la etapa 1 de la siguiente manera: Tipo 1: 858 personas con ideas de negocio y Tipo 2: 1217 emprendedores con negocio en desarrollo. No se evaluaron proyectos pertenecientes al grupo Tipo 3.

De estos 1217 que corresponden a emprendedores en etapa de mejoramiento productivo, es decir aquellos caracterizados como tipo 2, en promedio cuentan con 60 meses de operación y ninguno exporta actualmente. En promedio estos emprendedores venden en promedio \$11.282.408 anuales.

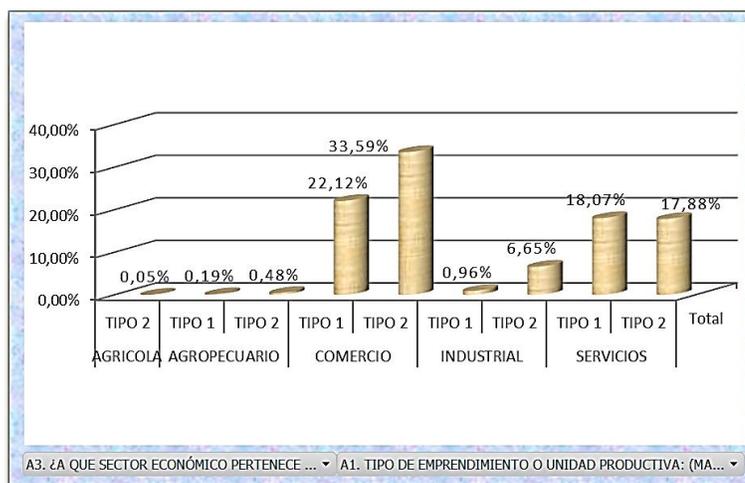
Sólo un 30 % de los participantes cuenta con inscripción ante Cámara de Comercio, actuando en su mayoría como personas naturales para todos los efectos legales. La mayoría opta por no tener establecimientos comerciales y trabajar con el RUT como herramienta de identificación empresarial debido, tal como lo manifiestan a nuestros consultores a que consideran que su nivel de ventas no amerita incurrir en los costos añadidos que supone contar con registro mercantil, u otra figura de formalidad.

Un 65% opera en espacios en arriendo independientes de su lugar de residencia, un 22% en su casa, un 10 % son ambulantes o trabajan puerta a puerta, un 1% opera en el transporte público y tan solo un 2% cuenta con un espacio propio específico para realizar su actividad productiva. Un 8% se niega a informar la condición del lugar donde labora; es probable que este fenómeno corresponda a que el emprendedor teme que el suministrar esta información le afecte en cuanto deba sumir gastos que probablemente evade o elude.

En cuanto a aquellos que aún no han iniciado operaciones, el 40% de emprendedores tipo 1 aún no tiene claridad o se niega a compartir información sobre el lugar donde planea desarrollar su actividad productiva, y un 44 % tiene claro que iniciaría labores en una oficina o local en arriendo.

Los emprendedores tipo 1 pertenece en su mayoría al régimen subsidiado y los empresarios tipo 2 en su mayoría al régimen contributivo. La participación por sector económico en el que desarrollan su actividad fue la siguiente:

Grafico 12. Participación por sector económico



Fuente: EAN. Informe de caracterización 2013

Nótese la brecha existente entre los beneficiarios atendidos dedicados a actividades comerciales de poca agregación de valor y aquellos orientados a sectores de transformación y agregación intensiva de valor. De acuerdo a la información ofrecida por los consultores de la etapa de evaluación, es probable que estas brechas se produzcan por deficiencias en la calidad de la educación recibida por parte de los emprendedores y la celeridad con que se lanzó el programa ofrecido por el Distrito, ya que muchas de las personas convocadas pensaron en iniciativas de rápido montaje para acceder a los recursos de crédito.

La tendencia de generación de empleo en su mayoría se encuentra entre uno (32.28 %) y dos empleos (34.85 %). Esta información concuerda con los resultados de clasificación o composición por sector productivo. En la medida que incorporan menos procesos de agregación de valor, es menos necesaria la participación de más personas en el mismo.

En este programa el rango de edad de los emprendedores está bien marcado por las personas en edades entre 27 a 59 años, en cada uno de los tipos de emprendimientos representando el 83.33% en tipo 1 y el 78.88% en tipo 2.

En este proyecto se encontró que las mujeres están más dispuestas a asumir riesgos y a generar nuevas opciones de vida tanto para ellas como para la población a su alrededor, es así como el 56.39% del total de las unidades productivas están lideradas por mujeres. Tan solo un 30 % aproximadamente de las personas participantes cuenta con estudios más allá de la primaria completa (las cifras presentadas en el Informe de caracterización de los beneficiarios (2014) son las siguientes: *“En cuanto al nivel educativo para los empresarios tipo 1, un 11.8 % cuenta con estudios secundaria completa, seguidos por universitaria incompleta con un 8.14 % y secundaria incompleta 7.71 %. Esta relación no cambia mucho para los empresarios tipo 2: secundaria completa 15.9 % tecnología completa 10.07 % y secundaria incompleta 9.78 %.”*).

En cuanto a la expectativa generada por el programa en los dos tipos de empresarios caracterizados, coinciden que su mayor deseo se encuentra enfocado en la obtención del crédito, que les permite adquirir un nivel de vida diferente. Representado en un 26.22% para los empresarios tipo 1 y un 23.13% para los tipo 2. Las otras expectativas están divididas en un sin número de opciones que permiten mejorar de una y otra forma su condición personal, para los tipo 1, la opción que ocupa el segundo lugar en porcentajes es independizarse con un 4.63%. Para los tipo 2 el fortalecer su negocio es la expectativa que registra el 11.18%. En la gráfica se evidencian las otras alternativas de los empresarios.

De un total de 2075 visitas, el 94% (1949) de este total muestra claramente que los empresarios no están interesados en agregar personas con las cuales tengan que compartir decisiones del manejo de su emprendimiento.

Los empresarios tipo 2 tienen bien claro que su unidad productiva necesita invertir en maquinaria y equipos representado en un 19.28% buscando el mejoramiento, los tipo 1 apenas el 9.98 % invierte en este ítem dado que la mayoría de estos proyectos están dedicados al comercio. El capital de trabajo representa en los tipo 1 el 5.83 % y en los tipo 2 el 14.36%. La materia prima y los inventarios representan un menor porcentaje de participación debido a que las unidades productivas no se desarrollan en la parte industrial o de producción.

El total de los montos solicitados por los emprendedores tipo 1 es de \$ 15.650.588.587 y para el tipo 2 de \$ 19.254.553.229. Los valores sugeridos por el grupo de consultores de la universidad EAN para cada uno de estos tipos de unidades productivas son: para el Tipo 1 \$3.785.826.626 y para tipo 2 \$19.762.817.563.

Existen dos niveles diferentes de beneficios recibidos por el grupo caracterizado aquí como prestatarios. Por un lado, se encuentran aquellos que después de la etapa de evaluación de su perfil de negocio resultaban favorecidos con el acceso a crédito y que ingresaban a las fases posteriores. Y por otro lado, se encuentran aquellos cuyos proyectos indistintamente de haberse considerado viables o no técnicamente, por diferentes razones no resultaban sujetos de desembolso y cuyo beneficio principal radicó en el acompañamiento inicial y la retroalimentación ofrecida para mejorar técnicamente su iniciativa.

b. Los prestadores

En el desarrollo de este proyecto los prestadores están divididos en dos grupos: los prestadores técnicos y los prestadores financieros.

Los prestadores técnicos fueron las tres organizaciones dedicadas a la asesoría, evaluación técnica y acompañamiento técnico de los emprendedores a través de convenios de asociación

firmados con la SDDE. Para este caso fueron: la Universidad EAN, La Fundación Universitaria los Libertadores y la Corporación Minuto de Dios. Los tres de carácter privado sin ánimo de lucro, reconocidas legalmente.

Tabla 15. Prestadores.

	Universidad EAN	Fundación Universitaria Los Libertadores	Corporación Industrial Minuto de Dios
Tipo	Privada – Institución Universitaria sin ánimo de lucro	Privada - Institución Universitaria sin ánimo de lucro	Privada – ONG sin ánimo de lucro
Año de creación	11 octubre 1967	14 mayo 1982	1996
Ubicación	Cl 79 # 11-45	Cra 16 # 63 A - 68	Cra. 76 #90-70
Número de estudiantes	7500	10600	No aplica
Número de programas	45	25	No aplica
Tipos de programas	Pregrado, especialización, maestría, doctorados	Pregrado, especialización	No aplica
Modalidades	Presencial - Virtual	Presencial - Virtual	No aplica
Acreditaciones	Acreditación Institucional de alta calidad – ABET – ACBSP	Acreditación de programas	No aplica

Fuente: Elaboración propia.

El papel de estos actores durante el proceso se concentró en el apoyo técnico a los emprendedores durante las fases 2 y 4 del proyecto. En la fase 2 siendo organismos de verificación de las condiciones técnicas expresadas en su postulación por el emprendedor, sugiriendo ajustes a sus expectativas de financiamiento con base en la información suministrada por la SDDE y aportando su concepto sobre la viabilidad o no de la idea de negocio o el mejoramiento productivo propuesto.

En la fase 4, el papel de estas entidades fue realizar acompañamiento en la ejecución de los recursos de crédito entregados al emprendedor, verificando que su ejecución se ajustase a lo propuesto y realizando visitas periódicas para orientarlo sobre diferentes aspectos técnicos y administrativos. Los tres operadores técnicos incluyeron para los emprendedores que llegaron a esta fase un pequeño programa de formación grupal de entre 48 y 100 horas certificables en conjunto con la SDDE. Estos programas se concentraron en temas como

manejo de las finanzas, plan de vida emprendedor, técnicas de ventas, exhibición comercial, análisis de la competencia, selección de proveedores entre otros.

Cada operador tenía la obligación de evaluar el número de perfiles de negocio requeridos hasta completar el alcance de sus convenios así: La Universidad EAN, 2000 perfiles viabilizados, la Fundación Universitaria Los Libertadores, 1000 perfiles de negocio viabilizados, la Corporación Minuto de Dios, 1000 perfiles de negocio viabilizados.

En particular, la Universidad EAN para cumplir esta meta contrató 75 consultores para la fase 2 y 10 asesores para la fase 4. Estos consultores inicialmente se seleccionaron dentro de la planta interna de cada institución, sin embargo debido a su alto perfil académico y por las características de los perfiles de negocio a evaluar, la necesidad de desplazarse hasta el sitio de trabajo o residencia del emprendedor y la cantidad de tiempo requerido en la fase 2 para emitir el concepto técnico, se optó por desarrollarlo con contratistas independientes cuya facilidad para administrar autónomamente su tiempo y experiencia específica en el trabajo de campo implicará menores costos para la operación.

Los contratistas que desarrollaron la labor, como regla general son profesionales del área administrativa con experiencia mínima de cinco años en trabajo con población vulnerable. Adicionalmente se contó con un equipo administrativo para la ejecución conformado por un coordinador general, un coordinador para la fase de evaluación, un coordinador para la fase de seguimiento, dos profesionales de apoyo y tres auxiliares técnicos.

Cada prestador técnico debía ofrecer un aporte de contrapartida en infraestructura física y telemática. Es por ello que cada uno desarrolló diferentes herramientas y aplicativos telemáticos para facilitar la sistematización de la información, cuyo volumen resultó considerable.

Por cada emprendedor los operadores técnicos debían aportar al final de la fase 2: un concepto técnico, Un perfil de negocio ajustado, documentos de soporte de identificación e información contable suministrados por el postulante, una simulación financiera que diera cuenta de la viabilidad financiera del proyecto, un plan de acción concertado con cada emprendedor, fotografías que evidenciaran la realización del trabajo de campo, un formato de caracterización diligenciado con destino a la Secretaria de planeación distrital.

En la fase de seguimiento, un formato por cada visita firmado por el emprendedor donde se consignaban sus avances y compromisos ara posteriores reuniones, fotografías que evidenciaran cada una de las visitas realizadas, un plan de acción ajustado, un informe sobre el estado inicial y final de cada una de las unidades productivas atendidas, listados de asistencia a las capacitaciones, copia de las presentaciones realizadas en cada una de las clases, copia de las tareas y evaluaciones realizadas en las sesiones grupales.

Adicionalmente cada operador debía manejar por lo menos las siguientes tres bases de datos y garantizar su actualización permanente: base de datos general que contiene la información de contacto, tipo de emprendedor, actividad, sector económico, consultor de la fase de evaluación, monto solicitado, monto sugerido, concepto de viabilidad generado. Una segunda con la información actualizada de los emprendedores sujetos de crédito y la relación de vistas realizada a cada uno y una tercera donde se consignaba la información obtenida de la ficha de caracterización.

Los prestadores financieros: fueron aquellas entidades que participaron de la etapa 3 del proyecto y se encargaron de por una parte administrar los recursos entregados por el Distrito Capital para el subsidio a las tasas de interés a los emprendedores y por emitir su concepto sobre la capacidad crediticia del emprendedor.

Adicionalmente estas entidades hacían parte del comité de financiamiento en conjunto con la Subdirección de financiamiento de la SDDE cuya función principal era determinar los sujetos de crédito. Para el caso del proyecto de inversión 716, se contó con la participación como prestador financieros de la Corporación Financiera Confiar y a la Cooperativa de ahorro y crédito Minuto de Dios, los dos de naturaleza privada vigilados por la Superintendencia Bancaria.

Tabla 16. Entidades de financiamiento.

	CONFIAR	Cooperativa Minuto de Dios
Tipo	Empresa asociativa de derecho privado de la economía solidaria, de naturaleza cooperativa, sin ánimo de lucro	Cooperativa de aportes y crédito, sin ánimo de lucro
Año de creación	3 de julio de 1972	9 de abril de 2006
Ubicación	Calle 52 # 49 – 40	Cra. 73 A No.80-12
Servicios	Ahorro y crédito	Aportes y crédito
Cobertura	Medellín y Bogotá D.C.	Bogotá D.C. Bello, Bucaramanga, Cartagena y Villavicencio
Asociados	120.000 asociados y 48.000 ahorradores	21.153
Activos	363.424 millones de pesos	No disponible

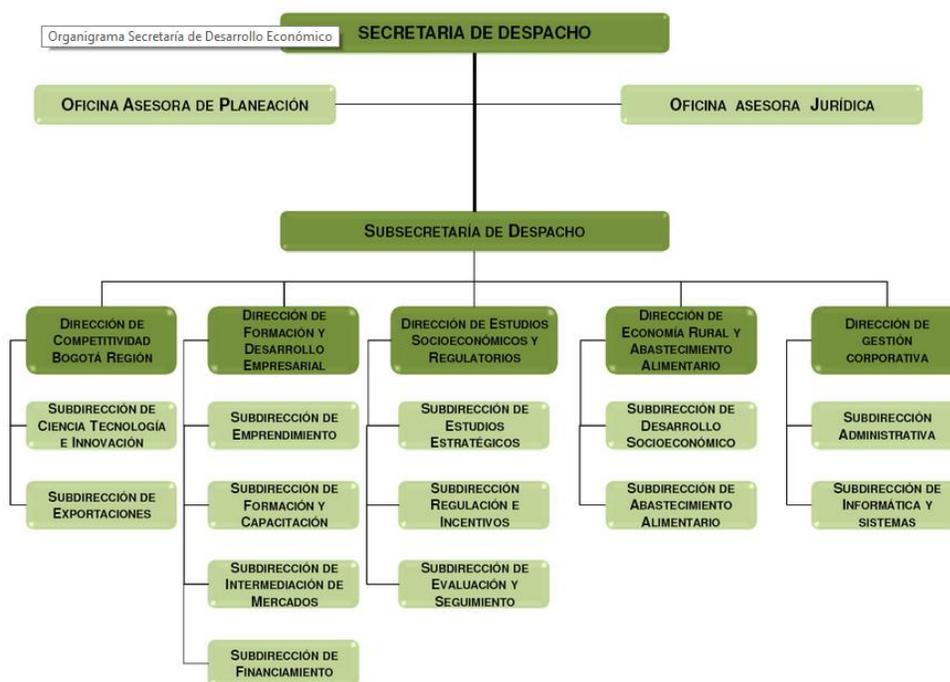
Fuente: Elaboración propia

Estos prestadores financieros, se encargaron en la fase 3 de realizar visitas de verificación sobre el sitio de residencia e información crediticia suministrada por el emprendedor en las fases 1 y 2, adicionalmente se encargaron de la recuperación de cartera una vez desarrollada la fase 4 en los casos a que hubo lugar.

c. El Distrito Capital

La SDDE opera administrativamente de acuerdo con el siguiente organigrama:

Grafico 13. Organigrama de la SDDE

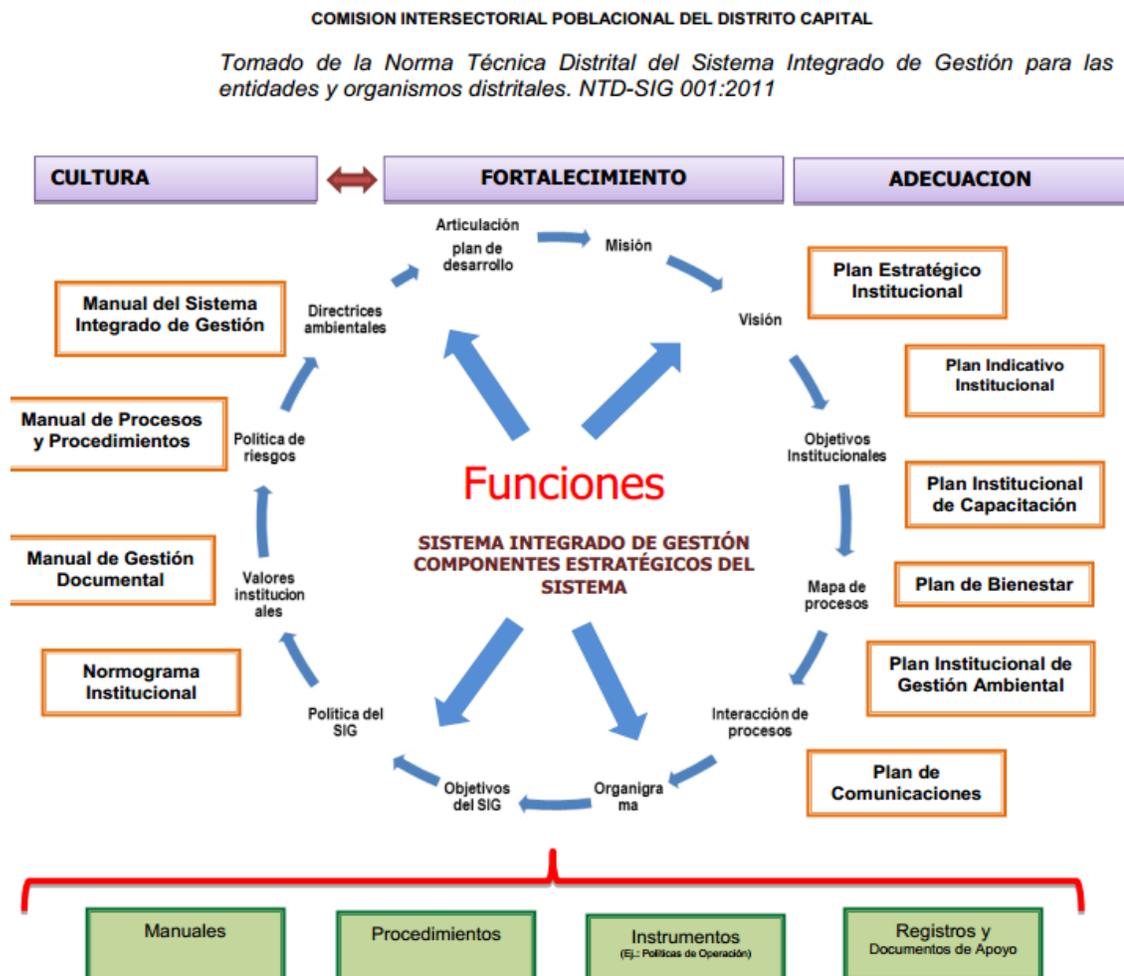


Fuente: SDDE (2014)

Para el desarrollo del proyecto de inversión 716, participaron en mayor medida las subdirecciones de emprendimiento, formación y capacitación y financiamiento.

La SDDE cuenta con una estructura de procedimientos contenida en su sistema integrado de gestión, cuyos elementos integrantes se pueden observar en la siguiente gráfica:

Grafico 14. Estructura de procedimientos de la SDDE



Fuente: SDDE (2014)

Adicionalmente la SDDE cuenta con los Centros de Desarrollo Económico Local, quienes cumplieron un papel muy importante en la selección de los grupos beneficiarios postulantes y en el acompañamiento inicial para realizar el levantamiento de la información y la construcción del perfil de negocio que se iniciaría el proceso de evaluación, además fueron durante toda la ejecución del proyecto el enlace principal de comunicación oficial entre los beneficiarios y los demás prestadores.

Los CDEL fueron creados con el objetivo de atender las inquietudes de los ciudadanos en temas de emprendimiento, productividad y competitividad y se han convertido en espacios a través de los cuales los beneficiarios del proyecto manifiestan sus inquietudes a través de charlas y reuniones informativas.

4.1.3 Necesidad a satisfacer

La necesidad a satisfacer desde la cual se plantea el proyecto es la desventaja productiva y competitiva de las pequeñas unidades productivas y de los emprendimientos del Distrito para insertarse y/o mantenerse en el mercado de acuerdo con la dinámica económica de la ciudad.

En este sentido se ubicaría en la escala de Schvarstein (2003) dentro de las necesidades de desarrollo y de un modo más preciso podría clasificarse como la necesidad de oportunidad de trabajo y capacitación laboral.

El diseño del proyecto caracteriza esta necesidad asociada los siguientes factores:

- a. El bajo acceso a fuentes de financiación formales que facilite las acciones de emprendimiento, ya que considerando la estructura productiva, financiera, contable y administrativa propia de los emprendimientos de la ciudad, el sistema financiero formal cataloga a estos emprendimientos como de riesgo alto; de manera que, imponen procedimientos administrativos y requisitos demasiado rígidos de acuerdo con la capacidad de los mismos.
- b. La débil estructura productiva, administrativa, jurídica y financiera de los emprendimientos del Distrito, explicada en parte por la escasez de oportunidades laborales principalmente para los jóvenes y la rigidez del mercado laboral en las condiciones de permanencia y acceso que garantice oportunidades de trabajo para la población adulta. Estas características del mercado laboral propias de un país en desarrollo, genera que los emprendimientos tiendan a ser formas de autoempleo que

se enfocan a la necesidad, rebosando en el desarrollo de empresas con baja capacidad de gestión y bajas aspiraciones de crecimiento.

- c. La deficiencia en el diseño de los productos y/o servicios generados por las pequeñas unidades productivas de la ciudad, ocasionado por la restricción presupuestal propia de estas unidades, que le imposibilitan contar con la tecnología, mano de obra e infraestructura necesaria para mejorar su productividad y competitividad. La inadecuada vinculación de los emprendimientos y de las pequeñas unidades productivas con la tendencia económica e institucional del Distrito.

- d. La situación descrita anteriormente está generando que las pequeñas unidades productivas y los emprendimientos del Distrito no tengan la liquidez suficiente tanto para iniciar el desarrollo de la idea de negocio como para mantenerse en el mercado. De igual forma, esta situación ocasiona que las pequeñas unidades productivas y los emprendimientos de la ciudad no cuenten con la capacidad suficiente para satisfacer eficiente y eficazmente las necesidades de sus clientes, ni tengan en suficiente posicionamiento y penetración de sus productos y/o servicios. Así mismo, la desregulación y desarticulación en el ecosistema de emprendimiento no contribuye a que los emprendimientos y las pequeñas unidades productivas conozcan cómo afrontar las ventajas y/o amenazas que impone la dinámica propia del desarrollo económico.

Dentro de la estructura metodológica que acompañó el diseño del proyecto, se menciona en la ficha de información estadística, que para sustentar este proyecto se consideraron 65 aportes relacionados con el fortalecimiento empresarial y de nuevas iniciativas de emprendimiento y se enmarcaron como aportes orientados a funciones que debe cumplir el IPES, de hecho en un apartado indica: *“En general, estos aportes demandan la complementariedad de los servicios ofrecidos a los emprendimientos y pequeñas unidades productivas; de manera que, no se queden solo en temas de financiamiento sino que se creen sinergias con estrategias de fortalecimiento empresarial. Por lo que es posible establecer*

que los aportes ciudadanos están siendo recogidos en el planteamiento de este proyecto de inversión”.

4.1.4 Actividades propias de la Gestión Social del Proyecto 716

Actividades propias del diseño:

El diseño del proyecto se realizó bajo los lineamientos de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación, de tal manera que se cumpliera con los requisitos legales.

Se cuenta con los estudios previos, la ficha de información técnica y sus anexos, que dan cuenta del establecimiento de coberturas, objetivos, metas e indicadores esperados, como lo resume la ficha básica de información técnica, de la cuál extraemos una parte:

Gráfico 15. Ficha del proyecto de inversión 716.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL
Banco Distrital de Programas y Proyectos
Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D

IDENTIFICACION					
Entidad	117 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico				
Proyecto	716 Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento				
Versión	8 del 01-AGOSTO-2013				
Año	Grupo de etario	Hombres	Mujeres	Total	Descripcion
2014	z. Grupo etario sin definir	N/A	N/A	300	Sin definir
2015	z. Grupo etario sin definir	N/A	N/A	300	Sin definir
2016	z. Grupo etario sin definir	N/A	N/A	300	Sin definir
11. LOCALIZACIÓN GEOGRAFICA					
Código	77 Distrital				
Descripción	localización				

7. METAS				
(La programación de la meta se encuentra en el Plan de Acción - Componente de inversión de la Entidad)				
No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
Meta(s) del Plan de Desarrollo vigente (ver ítem 2. Clasificación)				
1	Realizar	15.00	ferias	temporales de economía popular
2	Apoyar	4,500.00	unidades productivas	de economía popular en acceso a mercados
3	Implementar	1.00	plataforma	de exhibición y venta permanente en la plaza de los artesanos al servicio de la economía popular
4	Apoyar	150.00	iniciativas de emprendimiento	por oportunidad
5	Crear y/o consolidar	30.00	esquemas asociativos	de la economía popular
6	Diseñar	1.00	estrategia	de emprendimiento para el distrito Capital
7	Apoyar	4,500.00	emprendedores	de la economía popular a fin de consolidarlos y dar herramientas para lograr la sostenibilidad en el tiempo

8. COMPONENTES						
MILLONES DE PESOS DE 2012						
Descripción	Presupuesto					Total
	2012	2013	2014	2015	2016	
Talento humano	200	525	296	296	525	1,842
Asistencia y fortalecimiento	4,300	5,990	4,219	4,219	6,430	25,158

9. FLUJO FINANCIERO						
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2012				HORIZONTE REAL DEL PROYECTO (años) 5		
Ejecutado Planes anteriores	2012	2013	2014	2015	2016	Total Proyecto
\$0	\$4,500	\$6,515	\$4,515	\$4,515	\$6,955	\$27,000

10. POBLACION OBJETIVO					
Año	Grupo de etario	Hombres	Mujeres	Total	Descripcion
2012	z. Grupo etario sin definir	N/A	N/A	300	Sin definir
2013	z. Grupo etario sin definir	N/A	N/A	300	Sin definir

VERSIÓN FORMATO FICHA EBI: 03

Secretaría Distrital de Planeación - Subsecretaría de Planeación de la Inversión / DPSI
Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo - SEGPLAN

Fecha de Impresión: 15-FEB-2014 11:17

Página 3 de 5

Reporte: sp_informacion_py_v03.rdf (20120514)

Fuente: Banco Distrital de programas (2014)

Planteamiento descriptivo inicial

El diseño e implementación de estrategias y servicios que les permitan a los pequeños empresarios y los emprendedores del Distrito fortalecer sus ventajas competitivas y productivas para insertarse y/o mantenerse en el mercado de acuerdo con la dinámica económica de la ciudad, requiere de un conjunto de acciones que se encuentran enmarcadas en los siguientes componentes temáticos¹⁵:

¹⁵ Consideramos, aquí importante transcribir en su totalidad estos componentes por cuanto son fundamentales para contrastar la información de la ejecución y resultados que realizaremos más adelante.

*Componente temático 1: Alternativa de financiamiento para los emprendedores **por oportunidad** del Distrito. El objetivo de este componente es desarrollar líneas de financiamiento a la medida para el emprendedor y empresario del Distrito. Las acciones desarrolladas con recursos del presente proyecto de inversión no apoyaran directamente la creación y ejecución de líneas de financiamiento, pero si contribuirán como una alternativa de financiamiento para los emprendimientos **por oportunidad**, para lo cual se espera apoyar la creación de 150 emprendimientos por oportunidad mediante fondos concursables. Adicionalmente, se desarrollarán procesos complementarios integrales de acompañamiento y seguimiento para garantizar la sostenibilidad de estos emprendimientos en el mercado.*

Componente temático 2: Alianzas público privadas para la vinculación de los emprendedores y pequeños empresarios con la dinámica económica del Distrito. El objetivo de este componente es articular con el nivel local y nacional intervenciones que beneficien a emprendedores y empresarios del Distrito Capital. Esta alternativa permitirá generar acciones conjuntas entre el nivel local y nacional, aprovechando las buenas prácticas de los ministerios y otras entidades estatales; así como, la celebración de acuerdos publico privados que permitan aunar esfuerzos técnicos, financieros y de gestión para beneficiar a emprendedores y empresarios del Distrito Capital. Es decir, la principal actividad de este componente consistirá en realizar alianzas público - privadas para poyar la generación de esquemas asociativos, redes de proveeduría, y negocios inclusivos.

Componente temático 3: Fortalecimiento del ecosistema de emprendimiento. El objetivo de este componente es fortalecer el ecosistema de emprendimiento a través de la vinculación de sus actores en las discusiones institucionales sobre las intervenciones desarrolladas por la SDDE que serán dirigidas a los emprendedores y las pequeñas unidades productivas del Distrito.

Componente temático 4: Espacios de apoyo para la comercialización de los bienes y servicios ofertados por los emprendedores y las pequeñas unidades productivas del Distrito. Este componente integrará estrategias, a través de las cuales se buscará apoyar la

comercialización de los productos y/o servicios ofertados por los emprendedores y las unidades productivas de la economía popular mediante la implementación de una plataforma de exhibición y venta permanente en la Plaza de los artesanos; así como, la realización de ferias temporales que beneficien a los emprendedores y a las pequeñas unidades productivas del Distrito Capital

Componente temático 5: Asistencia y acompañamiento a los emprendedores y a las pequeñas unidades productivas del Distrito. El objetivo de este componente es brindar a las pequeñas unidades productivas y a los emprendedores de la ciudad el conocimiento sobre la forma como se gestiona y administra una empresa, pues este es un factor determinante de su éxito. No basta con el conocimiento del emprendedor sobre cómo se elabora el producto o se presta un servicio.

Para asegurar la sostenibilidad y crecimiento de la empresa es indispensable la formación en la administración y gestión empresarial, planeación estratégica, finanzas, contabilidad y mercadeo, entre otros; teniendo en cuenta las herramientas y los resultados de programas como Bogotá emprende.

Componente temático 6: Desarrollo de acciones priorizadas en los cabildos de presupuesto participativo.

Actividades propias de la ejecución

Tal como ya se describió en otros apartes, la ejecución del proyecto se realizó en cuatro fases en lo que fortalecimiento de iniciativas productivas se refiere:

Tabla 17. Actividades propias de la ejecución.

Fase	Actividades de cada fase	Actores involucrados	Escenario	Documentos de soporte
Fase 1	Selección de emprendedores, levantamiento de información y perfil de negocio.	Emprendedores tipo 1 y 2 – CDEL	Viviendas y unidades productivas del beneficiario potencial	Perfil de negocio, registros de visitas, cédula de ciudadanía, cotizaciones,
Fase 2	Visitas a los emprendedores, verificación de la información, recopilación de soportes documentales, elaboración del concepto técnico y financiero, construcción del plan de acción concertado.	Emprendedores tipo 1 y 2 – Operadores técnicos	Viviendas y unidades productivas del beneficiario potencial	Concepto de viabilidad técnica y financiera, fotografías, planes de acción firmados por los emprendedores, Rut del emprendedor, cotizaciones y facturas de compras, formato de caracterización diligenciado. bases de datos de operadores
Fase 3	Visita de verificación de condiciones de crediticias, revisión de conceptos generados por los operadores técnicos, comité de evaluación crediticia y asignación de incentivos, desembolso de recursos.	Emprendedores tipo 1 y 2 – Operadores financieros -	Viviendas y unidades productivas del beneficiario potencial- Plaza de los artesanos.	Formularios de solicitud de crédito, Actas del comité de financiamiento. Base de datos de control de desembolsos.
Fase 4	Seguimiento al uso de los recursos, visitas de acompañamiento en el desarrollo del plan de acción concertado, capacitación grupal, ferias y eventos comerciales, reuniones informativas y de seguimiento con los emprendedores, reuniones de evaluación, revisión de cartera, seguimiento y retroalimentación del programa.	Emprendedores tipo 1 y 2 – Operadores técnicos	Viviendas y unidades productivas del beneficiario potencial – Instalaciones de los operadores técnicos, plaza de los artesanos, ferias y eventos comerciales.	Facturas, formato de visita firmado por el emprendedor, informes técnicos de los asesores en campo, material de capacitaciones, videos, formatos de satisfacción con capacitaciones, encuestas, entrevistas.

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Resultados de la intervención

El proceso de intervención de este proyecto se viene desarrollando aún, pero haciendo un corte a la fecha podemos resaltar los siguientes aspectos:

4.2.1 Resultados en términos de la satisfacción de la necesidad que le da origen:

De acuerdo con la descripción de la necesidad que da origen a la intervención, surge el siguiente análisis de sus resultados:

- a. Frente al bajo acceso a las fuentes de financiación formal que facilite las acciones del emprendedor, el balance que podamos realizar es el siguiente: En un solo convenio de los tres que dan operación al proyecto, de los 2075 perfiles de negocio evaluados al mismo número de unidades productivas, los operadores técnicos viabilizaron 2000, de los cuales fueron sujeto de crédito 614. Es decir, un 30 % de los emprendedores que obtuvieron una evaluación positiva resultaron sujetos de crédito. Los restantes 1386 no obtuvieron ese incentivo debido principalmente al agotamiento de los recursos destinados para atender el proyecto. Considerados los tres convenios en conjunto, el distrito capital asignó \$23.000 millones, lo que en promedio arrojó una cifra de \$11.000.000 por unidad productiva beneficiada.

Los procedimientos administrativos aplicados para asignar los créditos, sin embargo aunque fueron más flexibles, debido a que se otorgó un peso menor al historial crediticio a la hora de desembolsar los recursos, y parte importante de la decisión se planteó en términos de la viabilidad técnica de las unidades productivas, creó dificultades por cuanto a la fecha la cartera vencida se encuentra por encima del 30%.

- b. Frente a la débil estructura productiva, administrativa, jurídica y financiera de los emprendimientos del Distrito, se obtuvo una mejora significativa en la capacidad de los emprendedores para desarrollar su empresa. En este sentido el componente de formación y seguimiento al emprendedor, de acuerdo con la percepción de éste último es bastante favorable. Teniendo en cuenta que estos emprendimientos han surgido como formas de

autoempleo, la perspectiva de progreso de los emprendedores acompañados es bastante satisfactoria. En términos cuantitativos, se realizó un seguimiento sistemático a los emprendedores, cada uno de los cuales en promedio recibió 7 visitas de acompañamiento en los ocho meses en que se desarrolló esta etapa.

Se han realizado un total de 4720 acompañamientos a los 614 emprendimientos beneficiarios de crédito.

- c. Frente a la deficiencia en el diseño de los productos y/o servicios generados por las pequeñas unidades productivas de la ciudad, si bien los resultados no son medibles, por cuanto no fue una variable a tener en cuenta en la medición de resultados a la fecha, existe una tendencia generalizada desde la percepción de los emprendedores de que el programa les ayudó a suplir algunas deficiencias tecnológicas, a adquirir materias primas de mejor calidad y a mejores precios, pero no existe referencias de los emprendedores frente al tema del diseño de productos y servicios, expresan haber sacado provecho de la formación en temas administrativos y solicitan mayor especificidad en la formación en campos técnicos. Si bien la percepción del programa en términos de formación es buena, se reconoce que la formación grupal tan general es un paso inicial y que se debería continuar con un esquema de formación técnica por sectores.

En cuanto a los sectores favorecidos con el programa, los resultados no se compadecen realmente con la necesidad planteada, por cuanto alrededor del 56% de los beneficiarios desarrollan actividades comerciales con poca o casi nula agregación de valor, y aquellos beneficiados dedicados a actividades industriales se acercan a un 8%. El proyecto si bien atendió la necesidad de crédito, atendió la necesidad de mejora en la calidad del autoempleo, descuido aspectos importantes para el crecimiento de la ciudad como la orientación productiva de la misma y la posibilidad de creación de valor más allá del corto plazo.

d. Frente a la necesidad de generar liquidez en las unidades productivas para mejorar la satisfacción de las necesidades de sus clientes, posicionarse y penetrar en los mercados, el programa logró mediante los programas de formación y acompañamiento cambiar la percepción del emprendedor sobre su negocio. Manifiestan ellos, haber comprendido la importancia de preocuparse por conocer a sus clientes, establecer relaciones más estables con sus proveedores y buscar nuevos mercados para sus productos. Los eventos feriales ayudaron de igual forma a testar esta mejora, los participantes en los mismos percibieron su participación de forma favorable, reflejado por supuesto en las ventas e ingresos obtenidos durante estas jornadas.

4.2.2 Relaciones entre los actores

En términos de relaciones entre los actores, el proyecto como todos los de su naturaleza muestra un alto grado de complejidad propio de la interacción de diversas entidades, de naturalezas distintas frente a una población beneficiaria muy heterogénea en su composición y actividad económica.

En primera instancia, la percepción de la población beneficiaria indica que el proceso ayudó a mejorar la imagen que de la administración distrital se tiene. En las localidades beneficiarias, los individuos hacen comentarios muy positivos frente al programa y critican de forma recurrente que los recursos no fueron suficientes y que debería tener una continuidad mucho mayor con los operadores.

Los beneficiarios también manifiestan que la formación grupal les ayudó significativamente para relacionarse con otros emprendedores de su misma condición y que lograron establecer relaciones de confianza en muchos casos que les permitieron desarrollar algunos negocios. De hecho las jornadas de formación resultaron para la mayoría en un espacio provechosos para generar canales de comunicación con los demás actores, que en otro espacio resultan difíciles de manejar.

De otra parte, la relación entre operadores aun cuando mostró por momentos niveles de cooperación, sobretodo en el desarrollo de los eventos de socialización, no deja de resultar incómoda para los encargados, por cuanto siempre se está en un ambiente de competencia por demostrar quien muestra mejores resultados y contrata nuevamente una nueva fase. Esta situación es en muchos casos, favorecida por la misma estructura de coordinación y supervisión interna del programa cuyas tensiones internas se expanden a los operadores.

La presión por resultados entre los actores de igual modo, se hace más evidente debido a la divergencia de roles de cada uno y la poca interacción, que se limita a algunas reuniones periódicas. El distrito como requisito de su actuar político, a través de la SDDE, presiona por resultados, cifras e impactos inmediatos a sus subdirecciones, las cuales entran en conflicto unas con otras por los límites de su responsabilidad en la ejecución y la trasladan a los operadores técnicos, que a su vez presionan a sus asesores en campo. DE la misma manera cada uno de los actores involucrados trabaja con lógicas y tiempos distintos, no existiendo en la mayoría de los casos convergencia en la evaluación de prioridades en la ejecución.

Los beneficiarios también, ayudan en este proceso, ya que si bien a la hora de diseñar los proyectos su actitud es pasiva, durante la ejecución exigen celeridad y están dispuestos a aportar poco.

4.2.3 Aprendizaje y crecimiento

En términos de aprendizaje y crecimiento, la ejecución del proyecto mostró un avance en la búsqueda de alternativas de financiamiento para emprendedores de base popular, sin embargo y aun cuando falta revisar el impacto a futuro que pueda generar, el progresivo aumento en la cartera vencida podría indicar que la financiación requiere diseñar mecanismos más eficientes. En principio, de acuerdo con la percepción de los asesores de campo, los emprendedores beneficiados aunque han mejorado su desempeño sienten que los recursos no fueron suficientes y que esto es razón suficiente para dejar de pagar. Para muchos

beneficiarios, la finalización de la fase de seguimiento ha generado que ya no se sientan presionados a pagar, por cuando sienten que ya no cuentan con la presión para mantenerse en el programa.

La SDDE implementa actualmente, como parte de su estrategia y de las lecciones aprendidas del proyecto, la asignación de visitas a un solo operador en la perspectiva de que este acompañamiento se desarrolle por actividad económica.

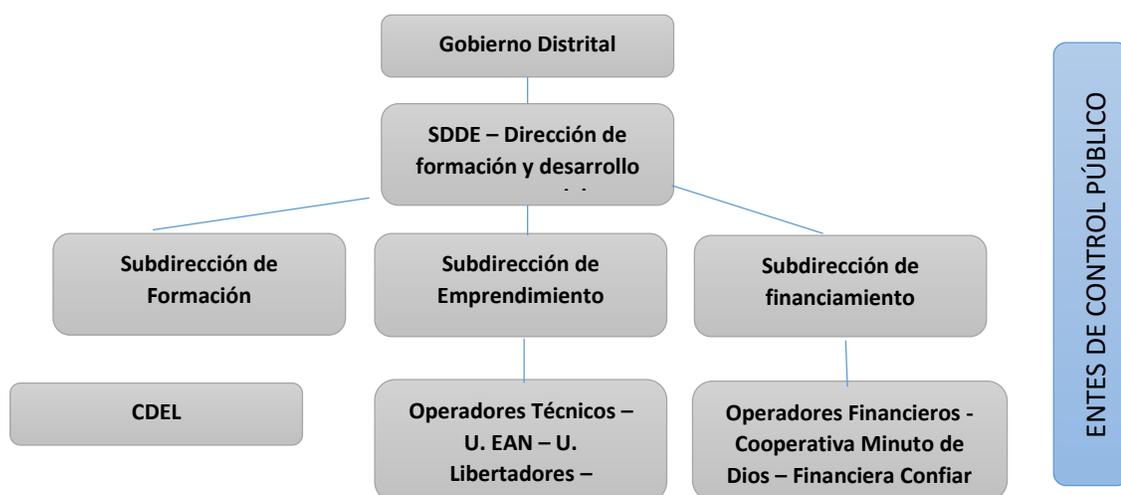
4.3 Análisis Estratégico de la Gestión Social

Los inputs para la realización de este análisis son las descripciones realizadas en el perfil y los resultados del proyecto de inversión 716.

4.3.1 Modelo de Gestión

Estructura organizacional del proyecto:

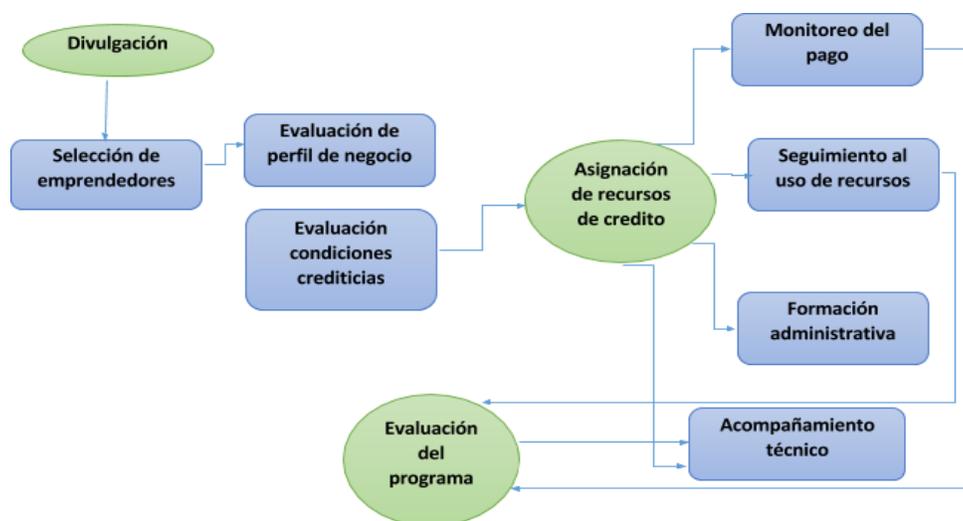
Grafico 16. Estructura organizacional del proyecto



Fuente: Elaboración propia.

Procesos:

Grafico 17. Procesos del proyecto.



Fuente: Elaboración propia.

Funciones: Agrupadas en funciones de organización, dirección, programación, ejecución, monitoreo y evaluación.

Tabla 18. Funciones del proyecto

Función	organización	dirección	programación	ejecución	monitoreo	evaluación
Actividades de cada fase						
Establecimiento de lineamientos de asignación	x	x				
Divulgación del programa	x		x			
Selección de emprendedores	x		x			
Levantamiento de información	x		x			
Elaboración perfil de negocio.	x		x			
Visitas a los emprendedores,			x			
Verificación de la información,			x			
recopilación de soportes documentales,			x		x	
Supervisión de operadores		x			x	
Elaboración del concepto técnico y financiero,	x			x		

Construcción del plan de acción concertado.	x			x		
Visita de verificación de condiciones de crediticias.					x	
revisión de conceptos generados por los operadores técnicos,					x	x
comité de evaluación crediticia y asignación de incentivos				x		
desembolso de recursos				x		
Seguimiento al uso de los recursos					x	
visitas de acompañamiento en el desarrollo del plan de acción concertado,					x	x
capacitación grupal, ferias y eventos comerciales				x	x	
reuniones informativas y de seguimiento con los emprendedores,					x	x
reuniones de evaluación,					x	x
revisión de cartera,					x	x
seguimiento y retroalimentación del programa					x	x

Fuente: Elaboración propia.

4.3.2 Caracterización del Programa

En cuanto a los objetivos perseguidos, el programa desarrollado a la fecha, cuenta con dificultades en la selección de los indicadores y resultados esperados, durante el desarrollo del trabajo de campo son poco mencionados por los actores involucrados y en algunos casos da la impresión que existe confusión.

Mientras para los beneficiarios la finalidad del programa es la asignación de un crédito subsidiado, desde la perspectiva de los prestadores no hay concordancia, para los operadores técnicos, los resultados se miden por el número de perfiles de negocios viabilizados y el número de visitas realizadas a los sujetos de crédito y el número de beneficiarios asistentes a los programas de formación; para los operadores financieros, el éxito radica en la asignación de crédito y la recuperación de la cartera, para los responsables del distrito, se fijan metas en cuanto a la colocación de créditos, cartera recuperada y número de visitas de

acompañamiento, sin embargo lo más importante para este actor y que no se ve reflejado en el diseño del proyecto es la calificación que el programa tenga frente a la percepción de la opinión pública. Estas metas cuantificables, difícilmente durante el proceso tuvieron una métrica de comparación similar para todos los actores.

Las fuentes de verificación de los resultados se limitan a cuantificar los aspectos ligados al otorgamiento de crédito y buena asignación de los recursos públicos medidos en horas de asesoría (número de visitas) y cartera. No se observan indicadores ligados directamente con todos los objetivos del proyecto de inversión, los cuales aluden más a la descripción de una problemática distrital.

A la fecha no existe una proyección de los impactos esperados, en términos de los objetivos planteados, que como se detalló antes tienen que ver con factores como calidad del empleo en la ciudad, acceso a recursos de forma menos engorrosa para los emprendedores, mejoramiento en el diseño de productos, y acceso a mercados alineados con la vocación productiva de la ciudad.

La estrategia de acción de este programa se inscribe en la orientación pública nacional de gestión participativa, cuyas características suponen un modelo adaptativo, donde se atienden poblaciones heterogéneas con productos estandarizados y cuya idea central es el aprovechamiento del aprendizaje continuo. El proyecto se desarrolla gradualmente y en su siguiente etapa, los prestadores deberán aprovechar la experimentación para impulsar los resultados.

4.3.3 Análisis de brechas

El objetivo descritos en el diseño del proyecto 716 es el siguiente: *“Fortalecer la competitividad y productividad de las pequeñas unidades productivas y los emprendimientos del Distrito, a través de la implementación de estrategias y servicios que les permitan*

insertarse y/o mantenerse en el mercado de acuerdo con la dinámica económica de la ciudad.” y específicamente cuenta con los siguientes:

1. Disponer de mecanismos que faciliten la accesibilidad a recursos financieros para el iniciar el desarrollo de la actividad empresarial de los emprendimientos por oportunidad del Distrito
2. Realizar alianzas público privadas para la vinculación de los emprendedores y los pequeños empresarios con la dinámica económica del Distrito
3. Fortalecer el ecosistema de emprendimiento a través de la vinculación de sus actores en las discusiones institucionales sobre las intervenciones desarrolladas por la SDDE que serán dirigidas a los emprendedores y las pequeñas unidades productivas del Distrito.
4. Apoyar la participación de emprendedores y microempresarios en espacios que favorezcan la comercialización de los bienes y servicios que estos ofertan
5. Diseñar intervenciones enfocadas a mejorar las competencias técnicas, administrativas, jurídicas, tecnológicas y financieras de las pequeñas unidades productivas y de los emprendimientos del Distrito Capital

Ligados a estos objetivos se presentaron las siguientes metas:

Grafico 18. Metas- Ficha del proyecto de inversión 716

7. METAS				
(La programación de la meta se encuentra en el Plan de Acción - Componente de inversión de la Entidad)				
No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
Meta(s) del Plan de Desarrollo vigente (ver ítem 2. Clasificación)				
1	Realizar	15.00	ferias	temporales de economía popular
2	Apoyar	4,500.00	unidades productivas	de economía popular en acceso a mercados
3	Implementar	1.00	plataforma	de exhibición y venta permanente en la plaza de los artesanos al servicio de la economía popular
4	Apoyar	150.00	iniciativas de emprendimiento	por oportunidad
5	Crear y/o consolidar	30.00	esquemas asociativos	de la economía popular
6	Diseñar	1.00	estrategia	de emprendimiento para el distrito Capital
7	Apoyar	4,500.00	emprendedores	de la economía popular a fin de consolidarlos y dar herramientas para lograr la sostenibilidad en el tiempo

Fuente: Banco Distrital de programas.

Cabe aclarar que no todas las metas detalladas en la ficha corresponden directamente a los convenios desarrollados referentes a financiamiento economía popular. Algunos de los objetivos planteados en el diseño no cuentan con una correspondencia lineal con las metas programadas.

1. El objetivo 1: ***Disponer de mecanismos que faciliten la accesibilidad a recursos financieros para el iniciar el desarrollo de la actividad empresarial de los emprendimientos por oportunidad del Distrito***, no cuenta con una meta asociada directamente, sin embargo como ya lo describimos antes, el número de créditos colocados es una variable que los prestadores controlan durante toda la ejecución de los convenios, de hecho, las metas 2, 6 y 7 se miden, en la práctica con el acceso a los créditos y acompañamiento por parte de los prestadores.
2. El objetivo 2: ***Realizar alianzas público privadas para la vinculación de los emprendedores y los pequeños empresarios con la dinámica económica del Distrito***, se relaciona con las metas 1, 3,4, 5 y 6; sin embargo varias de ellas hacen referencia a emprendimientos de oportunidad, los cuales, aun cuando no han sido plenamente caracterizados entre los beneficiarios, por las características de la población atendida es difícil pensar que correspondan a los casos de las unidades productivas atendidas.
3. El objetivo 3: ***Fortalecer el ecosistema de emprendimiento a través de la vinculación de sus actores en las discusiones institucionales sobre las intervenciones desarrolladas por la SDDE que serán dirigidas a los emprendedores y las pequeñas unidades productivas del Distrito***, no cuenta con una meta específica asociada. En la práctica se presenta una retroalimentación sobre el desarrollo del proyecto, mediante reuniones permanentes con grupos focalizados de beneficiarios atendidos, sin embargo no existe una evaluación de su real incidencia en las acciones

correctivas realizadas durante la asignación de créditos, ni su influencia en la previsión de etapas posteriores de acompañamiento.

- 4 El objetivo 4: *Apoyar la participación de emprendedores y microempresarios en espacios que favorezcan la comercialización de los bienes y servicios que estos ofertan* se relacionan directamente con las metas 1,2 y 3. Pero no son actividades constantes durante el desarrollo de los convenios aquí descritos. Para su logro se desarrollan enlazados con otros proyectos desarrollados por la SDDE y sus subdirecciones.

- 5 El objetivo 5: *Diseñar intervenciones enfocadas a mejorar las competencias técnicas, administrativas, jurídicas, tecnológicas y financieras de las pequeñas unidades productivas y de los emprendimientos del Distrito Capital* se relaciona directamente con la meta 7 y está alineada completamente con la acción de los operadores técnicos y financieros del programa. Es decir que los resultados obtenidos por la combinación de operadores de los convenios, son los que sustentan este objetivo específico, aun cuando el objetivo se relaciona con las pequeñas unidades productivas y la descripción de la meta está orientada a economía popular, pareciendo que estas dos definiciones se consideran análogas.

En cuanto a las metas, no se consideraron variables cualitativas que para los prestadores si han sido en la práctica barreras para dar continuidad al programa, como por ejemplo, la estrategia para asegurar que la cartera no aumente paulatinamente en el tiempo, como homogeneizar metodológicamente a los operadores técnicos, como garantizar que los operadores financieros consideren las mismas variables de riesgo, excluir la presión por resultados del análisis técnico de viabilidad, reducción de los recursos disponibles para la asignación y otros asociados.

4.3.4 Nodos Estratégicos

En el desarrollo de los convenios orientados al fortalecimiento de iniciativas productivas podemos identificar los siguientes nodos de forma recurrente:

1. Falta de consenso entre los prestadores y prestatarios sobre la naturaleza y vocación del proyecto. Existe una divergencia de opiniones sobre los resultados reales que debería producir. Existe una percepción generalizada de que debe tomarse como un proyecto de asignación de crédito de bajo costo, desestimando que el crédito se concibe únicamente como una herramienta necesaria para impulsar productivamente a los emprendedores. A pesar de ello lo que más destacan los emprendedores del programa son las actividades de formación y acompañamiento, las cuales consideran claves y de las cuales exigen que tengan continuidad.
2. El grado de correlación de las acciones realizadas con las metas planteadas no es completamente claro. No se contempla una distinción clara en los objetivos y resultados entre el emprendimiento de oportunidad y el de necesidad y la focalización de los esfuerzos de política.
3. Insistencia por parte de los beneficiarios de calificar como insuficientes los recursos otorgados y las demoras en la asignación, aun cuando recurrentemente manifiestan estar satisfechos con las acciones de los prestadores y con el proyecto mismo.
4. La diversidad de los prestadores hace difícil unificar metodológicamente criterios de selección y seguimiento. Del mismo modo, su diversidad en la infraestructura destinada hace que existan diferencias significativas entre la calidad de la prestación y los resultados obtenidos si se consideran por cada operador por separado. No se diseñó previamente la metodología de acción, dejando a cada operador la responsabilidad de hacerlo de acuerdo a su capacidad institucional y alcance de su propio convenio.

5. La diversidad de los prestatarios. No es equiparable atender con las mismas reglas de juego a los empresarios tipo 2 que a los emprendedores tipo1. Es notoria la brecha que existe entre el proyecto de vida de unos y otros.
6. No se contemplan acciones concretas para medir el impacto de largo plazo del proyecto. Los emprendedores no tienen mayores expectativas sobre el desarrollo de su unidad productiva en el largo plazo, aunque se manifiestan optimistas no sienten que sea un proyecto susceptible de tener un crecimiento acelerado.
7. La percepción de pasividad de los beneficiarios en el diseño del programa y la poca participación en la evaluación del mismo. En su gran mayoría los beneficiarios manifiestan no tener objeciones a la intervención. Solo en casos aislados manifiestan inconformidades frente a su desarrollo. No es verificable plenamente la influencia real de los beneficiarios en la concepción del programa frente al esquema de gestión participativa.
8. No existe una comunicación suficientemente fluida entre actores, los organismos de control se convierten en una amenaza al proceso por cuanto su intervención añade presión para los prestadores en términos de celeridad para la ejecución.
9. Los beneficiarios acceden al programa más como oportunidad de rebusque que por considerar el emprendimiento como una opción real de desarrollo profesional. La selección de los emprendedores beneficiarios no es tan estricta en su componente técnico y de análisis de riesgo.
10. Los prestatarios se enfrentan continuamente a la presión que imponen cuestiones políticas ajenas al proyecto, por demostrar resultados contundentes y acelerados en la intervención.

11. La formalización de las unidades productivas no es una variable que se tenga en cuenta en la medición de resultados, asignación de recursos, ni en el acompañamiento.

4.3.5 Facilitadores

Como elementos facilitadores podemos señalar:

1. La intermediación para el fácil acceso a crédito, motiva a los beneficiarios a inscribirse al proceso, asistir a las jornadas de capacitación y aprovechar las visitas de acompañamiento.
2. Los operadores técnicos privados cuentan con metodologías y formas de operación más ágiles que les permiten desarrollar sus actividades con celeridad.
3. El acompañamiento mediante visitas a las unidades productivas, influye directamente en el aprovechamiento de que de él puede realizar e emprendedor. Allí el beneficiario puede resolver inquietudes que le resulten particulares a él o propias de su actividad y cuenta con la retroalimentación permanente por parte de un asesor técnico. La regularidad de las visitas es un elemento importante ya que le agrega disciplina al emprendedor que debe ir mostrando avances.
4. Ofrecer las jornadas de formación grupal, se convierte en un escenario de relacionamiento y socialización para los beneficiarios del proyecto. Los eventos feriales se vuelven una escuela activa en la formación y los emprendedores tienen la oportunidad allí de ensayar y mejorar aspectos determinantes en su éxito en el mercado como: formas de exhibición comercial, relacionamiento con el cliente, manejo del dinero, etc.
5. La posibilidad de certificar la formación, es un motivador importante para el emprendedor beneficiario. La observación demuestra que aquellos que fueron

certificados son aquellos que tienen menos índices de mora y son quienes mejor atención prestaron al acompañamiento.

6. Las reuniones de seguimiento al convenio son un buen espacio para que los beneficiarios manifiesten sus dudas y más allá de quejarse sobre el proceso, aporten en la construcción conjunta de la estrategia de intervención.
7. Permanencia del proyecto. El proyecto está por abrir su segunda convocatoria a emprendedores.

4.3.6 Senderos Estratégicos

Para contrarrestar el efecto de cada uno de los nodos identificados se propone:

1. Establecer desde el principio el concepto y tipo de emprendimientos que se van a beneficiar de acuerdo a la problemática identificada en los estudios previos.
2. Formalizar una estructura de resultados establecida conjuntamente con todos los actores participantes. Dejando claro los mecanismos de intervención y la naturaleza de la acción de cada uno.
3. Dar continuidad al proceso en términos no solo de realizar nuevas convocatorias, sino de continuar con el acompañamiento a los beneficiarios apoyados hasta el momento.
4. Aprovechar las lecciones aprendidas durante el desarrollo de esta convocatoria. Diseñar estrategias separadas para emprendedores tipo 1 y 2.
5. Ejecutar el proyecto alineado con los otros programas de la SDDE. Continuar con el desarrollo de este proyecto clasificando los emprendedores por actividad económica desde la fase 1.

6. Establecer desde el principio una escala de asignación de recursos de crédito en el tiempo y ajustarla de tal manera que se beneficien menos unidades productivas, pero con mayores posibilidades de fortalecerse productivamente.
7. Distinguir en la fase de convocatoria entre emprendedores por oportunidad y por necesidad y establecer claramente los criterios con los cuales se medirán los resultados por separado en cada segmento.
8. Unificar metodológicamente las actividades de los prestadores técnicos y financieros.
9. Determinar los impactos esperados en el largo plazo y diseñar los mecanismos que permitirán la medición de las variables cualitativas asociadas.
10. Divulgar los beneficios reales del programa con los beneficiarios, indicando claramente sus limitaciones.
11. Buscar mecanismos diferentes para el acceso a recursos financieros de los beneficiarios, de tal modo que exista menos injerencia pública en la asignación de crédito, dejando en manos de los operadores financieros la selección y estableciendo mecanismos de motivación suficientes para que el beneficiario tenga incentivos para pagar su crédito de manera oportuna. Por ejemplo, generando beneficios tributarios, beneficios durante el proceso de formalización, etc.

4.4 Revisión de los criterios de evaluación sobre la participación de los beneficiarios:

Desde el punto de vista del grado de participación de los beneficiarios en el proceso tenemos:

1. Representatividad y máxima inclusión: El programa tal como está concebido y se desarrolló corresponde a un enfoque diferencial en la identificación de los beneficiarios. Los beneficiarios participan en el desarrollo de las actividades desde la pasividad de su rol como receptores de las acciones de la gestión social y como sujetos activos a través de algunos espacios de discusión sobre la ejecución. Los prestadores manifiestan que el diseño de la política recoge elementos de aprendizaje y evaluación realizados en proyectos anteriores, pero no existe evidencia, ni se manifiesta en la percepción de los actores, que durante el desarrollo del proceso se haya ofrecido la misma información a todos los interesados y menos aún podría afirmarse de acuerdo con la observación que la totalidad de los beneficiarios participantes entienda la naturaleza real de la atención.

2. Funcionamiento deliberatorio: la información con que cuentan los diferentes actores es limitada. No existe una suficiente ilustración a los beneficiarios y demás actores sobre toda la cadena de ejecución del programa. En la mayoría de los casos los beneficiarios han prestado toda su atención al monto de recursos que recibirán y han desestimado la importancia del acompañamiento, aun cuando lo agradecen, se vuelve secundario ante la posibilidad de recibir recursos financieros. Los mecanismos de intervención tampoco son claros para la ciudadanía en general, acuden indistintamente a cualquiera de los prestadores en busca de atención, lo cual da muestras de que no tienen claro cómo participar. En esas condiciones un ejercicio deliberatorio es prácticamente inexistente. La mayoría percibe el programa como un programa de crédito simple. Esto indica que la población no cuenta con las herramientas de juicio suficientes para valorar y mucho menos participar durante todo el proceso. Los prestadores privados, por su parte cuentan cada uno con información parcial sobre el proceso, lo que los ubica también en una situación de poca participación frente a los procesos de ajuste en los cuales podrían aportar significativamente. El ejercicio en este caso, se vuelve un ejercicio de control y rendición de cuentas. Adicionalmente los prestadores estigmatizan al beneficiario atribuyéndole únicamente el oportunismo como motivación para acceder al programa.

3. Motivación para participar: Este programa en particular por incluir la colocación de recursos con bajas tasas de interés, genera un efecto doble en la motivación de los beneficiarios. Por una parte genera gran expectativa por la recepción de recursos financieros, ante la cual los beneficiarios están dispuestos a hacer algunos sacrificios en cuanto a tiempo. Sin embargo, en general, para los beneficiarios cualquier contraprestación es un sacrificio. Es decir, el diligenciamiento de la información, el tiempo que dedican a atender al asesor, las horas que reciben de capacitación, etc son vistas como tiempo sacrificado. La mayoría se siente compensada por los recursos de crédito obtenidos, aun cuando provengan de un prestador que no tiene la suficiente legitimidad para realizar el cobro. Es innegable que fenómenos cotidianos en la ciudad como la corrupción, menguan las intenciones de pago de los beneficiarios y de alguna manera son un argumento para el no pago de obligaciones financieras.

Adicionalmente los funcionarios que atienden el programa se quejan del poco interés que demuestran los beneficiarios, sin embargo, la mayoría de los beneficiarios no cuenta con incentivos reales para participar activamente, ya que existe una prevención explícita contra la real utilidad de estas aportaciones. Los beneficiarios perciben que participar es perder el tiempo, ya que difícilmente lo que manifiesten tendrá repercusión real. Además es resaltable, que se trabaja con poblaciones de escasos recursos, que no pueden dejar de

4. Apoyo al bien común: Aunque la filosofía de la intervención tiene un alto grado de satisfacción de necesidades de un grupo amplio de la población plenamente identificado. Existe en el proceso grupos que por su vulnerabilidad son privilegiados en la asignación de recursos, permeando en muchos casos los criterios técnicos de asignación. Muy pocos de los beneficiarios evalúan el programa más allá del beneficio personal que les ofrece. Esto se observa en las manifestaciones de inconformidad por los montos asignados en materia de financiamiento, que son casi que las únicas generadoras de interés por parte de la comunidad. Ninguno hace referencia a temas relacionados con el bienestar general de su comunidad.

Teniendo en cuenta estas condiciones observadas el esquema de intervención, y muy a pesar de su filosofía, continúa siendo más del tipo de la estrategia de paritarismo con algunos rasgos incluso de asistencialismo. La función del gobierno en este caso, es la simple regulación, oferta y provisión de la política y medios de intervención. El beneficiario es receptor y solo intercambia beneficios con unos pocos actores, pero desde una óptica de acción individualista donde la solidaridad y la cooperación son fenómenos aislados y la participación ciudadana se reduce al control social de la ejecución.

Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

Desde el emprendimiento

1. En Colombia, en general, y particularmente en el Distrito Capital hemos avanzado en materia de fomento al emprendimiento, es clara la buena intención de favorecer la creación y sostenibilidad de las empresas que surgen como alternativa al desempleo, utilizando mecanismos de fomento financiero y acompañamiento empresarial de forma simultánea. Durante las últimas dos décadas es notable el crecimiento del aparato institucional orientado a incentivar el emprendimiento como opción laboral y el aumento de recursos disponibles para tal fin.

2. El emprendedor descrito en la política pública en Bogotá y para el cuál se diseñan políticas dista de ser el emprendedor que realmente accede a los beneficios de la misma. La política pública en muchos de sus apartes dirige su mirada a fomentar emprendimientos dinámicos como alternativa al desempleo, desde lo que Veciana (1999) denomina el enfoque gerencial y se aleja de la concepción de emprendedor como aquella persona que combina capacidades, conocimientos y vocación para desarrollar empresa. Es muy difícil que un emprendedor en condiciones de vulnerabilidad, como aquellos que están siendo atendidos, reúna estas tres características. De igual modo, tampoco su selección para participar en el proceso incluye una revisión mínima de que efectivamente la persona cuente con la confluencia de estos tres elementos.

3. El emprendedor beneficiario es más el resultado de lo que Gibb y Richie (1982) denominan la “emergencia adquirida”, dado que su actuar como emprendedor surge de influencia y condicionamientos propios de su modo de vida y de este modo, el enfoque que

subyace la gestión social de su desempeño parecería estar ligado más con la creencia de que la intervención social puede activar en el individuo las características o rasgos que le permitan desenvolverse a futuro como empresario.

Desde la gestión social

4. La política pública distrital de emprendimiento se puede enmarcar como gestión social por cuanto es un desarrollo estratégico orientado la satisfacción de una necesidad de un grupo amplio de personas en el Distrito como lo es, la carencia de condiciones de empleabilidad. Desde su definición, los programas y proyectos asociados con el fomento al emprendimiento en la ciudad requieren de acciones de análisis, la formulación, evaluación, implementación y monitoreo, de las condiciones institucionales y organizacionales que son necesarias para obtener resultados sociales adecuados, es decir, requieren de gestión social.

5. La gestión social del emprendimiento en Bogotá no es ajena a los desafíos expresados por los teóricos de la gestión social: a. Es necesarios velar por la creación de valor público, en este caso expresado en mejor calidad de vida para los beneficiarios medidos en términos de aumento de oportunidades laborales y aumento en el nivel de ingresos. b. Los recursos dedicados a la gestión social son limitados para atender el número tan significativos de personas que se encuentran en el segmento a atender y más si se considera que la expectativa de creación de unidades productivas es alta debido a la elevada concentración de la actividad productiva en la ciudad. c. la gestión social de estos recursos, por su cuantía y disposición no escapa a prácticas poco éticas por parte de los diferentes actores en juego. d. La diversidad de mandantes, es un reto, en el Distrito, sin embargo, es un reto por cuanto se asume que el ciudadano está en condiciones solo de realizar control y pedir rendición de cuentas. e. Existe una presión intensa por parte de los organismos de control por verificar procesos, resultados e impactos. Es decir, que son ejercicios que requieren de métodos no tradicionales de medición, pero que están condicionados a los requerimientos por indicadores de gestión favorables que validen a los prestatarios de turno.

6. El grado de correlación de las acciones realizadas con las metas planteadas no es completamente claro. No se contempla una distinción clara en los objetivos y resultados entre el emprendimiento de oportunidad y el de necesidad y la focalización de los esfuerzos de política y determinar actividades económicas priorizables.

7. Desde la perspectiva de la gestión social es indispensable establecer una jerarquía de valores y preferencias de los interesados para establecer cuál es la verdadera dinámica que permita aterrizar esta intervención de forma provechosa para los individuos. La interacción permanente entre el sujeto de la política y los otros actores, y las mismas estructuras sobre las cuales se mueven los procesos de gestión debe ser armónica con esta realidad personal del emprendedor de subsistencia, siendo este último un sujeto caracterizado por unos intereses que han ido surgiendo y aclarándose por el camino.

8. Para que ello pueda ser posible es importante diseñar la política continuamente como parte de la comprensión del contexto en que se mueve el emprendedor y su visión del futuro. Los objetivos mismos de lo que se pretende incentivar deben ir cambiando de acuerdo a la dinámica por lo tanto deben ser iniciativas que cuenten con una sostenibilidad significativa en el tiempo lo que permita ir consolidando poco a poco las visiones de los involucrados.

Desde la participación del beneficiario

9. La gestión social del emprendimiento se concibe desde el diseño con un enfoque diferencial. Es decir basado en la segmentación de la población objeto de la intervención, con el fin de atender intereses y necesidades de grupos más enfocadas y con la idea de que así es posible elevar el impacto de los resultados.

10. La participación del beneficiario en los proyectos de gestión social en el área se limita a un rol de control de la gestión. No existe aún en el terreno de la gestión social en

emprendimiento la práctica de la gestión como proyecto comunitario y del co-diseño como medio de participación ciudadana.

11. Un enfoque diferencial en la gestión social, si bien es un paso importante para el reconocimiento de las necesidades de los beneficiarios que dan origen a la intervención, no puede considerarse un enfoque de co- diseño propiamente dicho, que garantiza que las necesidades de los individuos sean satisfechas, ya que carece de funcionamiento deliberatorio, motivación para participar y representatividad, aspectos sin los cuales el beneficiario queda excluido del proceso de construcción.

12. Por sus características, el emprendedor debe ser un sujeto muy activo y participativo en los proyectos. Resulta contradictorio que mientras las teorías de emprendimiento lo describen como un sujeto arriesgado, innovador, asignador de recursos, un elemento central en crecimiento económico; el diseño y ejecución de los programas no lo vincule de esta manera. Se concibe a los sujetos como meros receptores de conocimientos inculcados por otros, de recursos financieros, pero se trabaja poco en su integración al proceso económico.

Desde la Visión del emprendedor

13. Un proceso previo a cualquier intervención es comprender que el desarrollo de las habilidades necesarias para que el emprendedor genere su propia visión sobre el negocio que va formando es indispensable para viabilizar su esfuerzo. Si bien cada uno lo diseñará de acuerdo a los condicionamientos y limitaciones que su propio entorno y forma de relacionamiento, cultura, proceso, experiencia, le indique, si hay que reconocerlo como un ser capaz de desarrollarse con estos elementos y proyectarse en una situación de mejora respecto al fenómeno que lo llevó a plantearse el reto empresarial.

14. Una vez el individuo emprendedor cuenta con esa visión clara, empieza el verdadero trabajo de la gestión social de este tipo de proyectos y es coadyudarlo para que

construya las condiciones sobre las cuales puede cumplir esa meta. Parte importante de este desarrollo si se puede generar dentro de un marco colectivo de participación.

15. La gestión social del emprendimiento, se desarrolla entonces, para ayudar al emprendedor a encontrar esa visión y desarrollar las habilidades que le permitan llevarla a cabo, tradicionalmente se ha orientado la mejora en la capacidad técnica, el impulso inicial al desarrollo de pequeños negocios y al desarrollo de la mentalidad empresarial.

5.2 Recomendaciones

Para que un programa enmarcado en el la gestión social cuente con la posibilidad real de satisfacer las necesidades de la población que le dan origen es necesaria la confluencia de diversos elementos promotores y adversos que se deben verificar desde su diseño y deben ser susceptibles de ser evaluados y reformulados durante y posteriormente a su ejecución. Para el caso particular de la gestión social en emprendimiento en el distrito capital, a partir de la revisión de la experiencia del proyecto de inversión 716 cuales podemos destacar los siguientes:

1. Debe existir una coherencia plena entre los principios orientadores de la gestión pública consagrados en los planes de desarrollo y los mismos programas, por cuanto si bien en los primeros se establecen parámetros muy razonables de acción, en la práctica los ejecutores no los están aplicando, probablemente por desconocimiento o porque los cambios administrativos constantes desincentivan al gestor público para involucrarse más. Es importante que desde los gestores públicos en campo tengan claridad sobre cuál es el tipo de emprendimiento que se desea apoyar en los planes de desarrollo. Se plantea fomentar el emprendimiento por oportunidad mientras se gestionan programas que en la práctica por sus condiciones de operación terminan desarrollando emprendimientos de subsistencia sin mayores posibilidades de crecimiento.

2. Realizar programas de gestión social orientados al fomento al emprendimiento como opción para obtener una disminución en el nivel de desempleo o mejorar la calidad del empleo, no puede resultar en una política homogénea para toda la población. Es importante tener claro, que uno de los principales factores para que un emprendedor se desarrolle es que sea parte de su vocación personal, independientemente de los factores que lo llevaron a encontrarla. Es indispensable establecer otros mecanismos de convocatoria diferente a los actuales, que incluyan una evaluación de la trayectoria, capacidades, habilidades y compromiso del beneficiario. No hay que perder de vista que es la confluencia las personas, las oportunidades y los recursos quienes se mezclan en el proceso de generar empresa.
3. De la misma forma, debe existir una relación directa entre los objetivos planteados y la forma cómo se miden los resultados esperados, aun cuando los objetivos de los programas sociales pueden ser muy heterogéneos debido a que deben responder a múltiples actores que no siempre responden a las mismas lógicas de acción. Los indicadores de medición de la gestión deben ser planeados en diversos niveles, no solo en términos de productividad de los prestadores, sino teniendo en cuenta el problema que da origen a la atención.
4. La calificación y formación de los prestadores es clave en el proceso. Los ejecutores deben tener la suficiente claridad sobre los objetivos que desarrollando y las condiciones sobre las cuales trabajan para poder mediar con las comunidades que no siempre están dispuestas a cooperar en la solución de sus necesidades. No necesariamente los beneficiarios tienen la claridad suficiente sobre la implicación de empezar un desarrollo productivo.
5. Los beneficiarios deben participar de manera más activa en el proceso, no basta solo con contar con ellos cuando se está realizando el levantamiento de la información que da origen al programa y a la hora de evaluar el proceso, sino que realmente deben integrarse al proceso a través de metodologías más flexibles de operación. Es importante que los beneficiarios de los programas entiendan la naturaleza y finalidad de cada intervención y participen del proceso. La gestión participativa establecida en los planes de desarrollo no implica solicitar

al beneficiario durante el proceso o al final del mismo para que cuente sus inconformidades y exprese su agradecimiento, sino que realmente debe participar activamente como ejecutor y no solo como beneficiario.

6. La continuidad es clave en programas de gestión social, ya que las lecciones aprendidas son las que van trazando la orientación de los mismos. Los objetivos de un programa de gestión social en emprendimiento deben ser dinámicos y reformularse durante la ejecución adaptándolos a los nuevos requerimientos y a la misma interacción con la comunidad.
7. Es fundamental que la operación de los programas sea mixta, ya que los privados por naturaleza cuentan con menos barreras de acción que los organismos públicos, lo que le agrega celeridad al proceso y la participación del sector público aporta institucionalidad y garantiza que se persigan los objetivos. No obstante, los mecanismos de contratación de los operadores técnicos de los programas influyen directamente en el poco consenso entre los prestadores y prestatarios sobre la naturaleza y vocación de los proyectos. Los esquemas de trabajo basados únicamente en indicadores de productividad del operador, la presión política generan desconfianza entre los prestadores de la gestión social y no permiten concentrarse en los requerimientos de los beneficiarios y mucho menos incluirlos en el proceso.
8. Es necesario que previamente se realice una caracterización amplia y se segmenten los beneficiarios, no todos pueden ser atendidos con los mismos esquemas de trabajo. Cada grupo debe integrarse en todas las acciones, es posible realizarlo utilizando herramientas metodológicas más cercanas a las utilizadas para el diseño de productos, se trata de escuchar, reflexionar sobre las necesidades, co-crear con el beneficiario la ruta de solución, guiarlo a él en la implementación y medir el impacto real de acuerdo al origen. Las reuniones de seguimiento al convenio son un buen espacio para que los beneficiarios manifiesten sus dudas y más allá de quejarse sobre el proceso, aporten en la construcción conjunta de la estrategia de intervención, pero no pueden volverse la única manera de integrar al beneficiario.

9. Es determinante para que un programa de fomento al emprendimiento ofrezca resultados medidos en términos de sostenibilidad de las unidades productivas en el tiempo, que se oriente al desarrollo de modelos de negocio y no a la selección por parte del beneficiario de un producto o servicio que puede ofrecer, de la misma forma, si bien hay que ayudar al beneficiario a obtener recursos, y la intermediación para el fácil acceso a crédito, motiva a los beneficiarios a inscribirse al proceso, asistir a las jornadas de capacitación y aprovechar las visitas de acompañamiento; no puede resultar que el crédito se a la base sobre la cuál gira el programa, desvinculando al beneficiario de su proceso. Y es por ello que hoy por hoy, los beneficiarios de estos proyectos se muestran escépticos y no tienen mayores expectativas sobre su desarrollo empresarial.

10. Es cierto que la gestión social se encamina a solucionar necesidades puntuales de las comunidades, pero es precisamente por eso que para el caso de los programas de emprendimiento su impacto no puede medirse solo en el número de personas formadas para hacer empresa, o beneficiarias de crédito o auxilios financieros, es indispensable que se considere medirla en términos de la capacidad real de esos emprendimientos para generar ingresos, empleos directos y mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios.

11. La cobertura y eficiencia en la asignación de recursos no es sinónimo de que un programa de estas características contribuya al bienestar perdurable de los beneficiarios. Tampoco se trata de utilizar lógicas únicamente provenientes del mercado para asignar recursos públicos, en ultimas lo que se requiere es vincular a la comunidad lo suficiente para que el estímulo desde lo público potencie su capacidad de desenvolverse como privados.

12. El acompañamiento mediante visitas a las unidades productivas, influye directamente en el aprovechamiento de que de él puede realizar e emprendedor. Allí el beneficiario puede

resolver inquietudes que le resulten particulares a él o propias de su actividad y cuenta con la retroalimentación permanente por parte de un asesor técnico. La regularidad de las visitas es un elemento importante ya que le agrega disciplina al emprendedor que debe ir mostrando avances. También sirve como herramienta para acercar al prestador al día a día del beneficiario y modificar su acción en la medida que se va desarrollando el acompañamiento.

13. Ofrecer las jornadas de formación grupal, se convierte en un escenario de relacionamiento y socialización para los beneficiarios del proyecto. Los eventos feriales se vuelven una escuela activa en la formación y los emprendedores tienen la oportunidad allí de ensayar y mejorar aspectos determinantes en su éxito en el mercado como: formas de exhibición comercial, relacionamiento con el cliente, manejo del dinero, etc. La posibilidad de certificar la formación, es un motivador importante para el emprendedor beneficiario. La observación demuestra que aquellos que fueron certificados son aquellos que tienen menos índices de mora y son quienes mejor atención prestaron al acompañamiento.

14. Para que la ejecución de programas de gestión pública en emprendimiento realmente dé cuenta de las necesidades de los beneficiarios en el Distrito Capital, solo se podrá concretar una vez los prestadores entiendan que el beneficiario es quien debe llevar el peso de la ejecución del proyecto y debe estar inmerso activamente en todas las fases de desarrollo, lo que lleva a un esquema que más allá de la formación tradicional y la asignación de recursos, contenga un acompañamiento guiado no por la entrega de conocimientos sino por la construcción compartida del proyecto empresarial.

Es fundamental que en la gestión social de este tipo de programas se vincule la riqueza del hecho de trabajar con sujetos particulares como lo son los emprendedores, quienes por sus características personales y la urgencia de obtener soluciones cuentan con la capacidad de aportar significativamente al diseño de las soluciones.

Reflexión final

En el desarrollo de este trabajo de investigación se contó con la cercanía a los diferentes actores, lo que favoreció la comprensión de la manera cómo se desarrolló el proyecto de estudio y permitió desarrollar el análisis estratégico propuesto bajo la metodología seleccionada quedando presente que realizar un análisis de este tipo puede resultar en la identificación de elementos que mejoren la gestión tradicional de los proyectos sociales en el Distrito. Sin embargo, el tiempo requerido y el volumen de la información que se debe entrelazar hace que metodológicamente sea difícil su escalabilidad en el Distrito u otras entidades que por la premura de la ejecución de recursos y la dinámica misma de su actividad pueden no estar interesados.

Como principal limitación de este trabajo y que resulta en una ruta de investigación a futuro consiste en revisar la disponibilidad y/o desarrollo de herramientas y metodologías que permitan al gestor público incorporar los parámetros descritos en este documento de manera ágil y oportuna, de tal manera que realmente se logre incluir al beneficiario de la atención en su propio gestor, inclusive alterando la forma misma como desde la política pública se concibe al emprendedor sujeto de la intervención.

De igual forma, es claro, que este estudio no pretende ser definitivo en el tema del rol de los beneficiarios en los proyectos públicos en emprendimiento y busca servir como un paso inicial para futuras investigaciones que pudiesen generarse a partir de sus conclusiones y la validación que los expertos puedan realizar a la luz de otros enfoques y paradigmas de investigación.

Desde los objetivos que dieron origen al presente trabajo podemos advertir que a la pregunta de investigación y objetivo general sobre la cual se busca reflexión, se da respuesta con el desarrollo de las conclusiones finales, por cuanto se trata de un ejercicio de percepción del investigador y se sustenta en el cruce de la información provista en el capítulo cuatro a través del análisis presentado y el marco teórico descrito detallado en el capítulo uno.

Del mismo modo, el objetivo específico número uno, *“Establecer el marco teórico sobre gestión social en emprendimiento y el estado del arte de los enfoques de análisis de la gestión social aplicables al caso del Distrito Capital en la vigencia 2013 – 2014*, se desarrolla en el capítulo 1, a través de la recopilación bibliográfica y la clasificación de enfoques.

Al objetivo específico número dos, *“Examinar la participación de los beneficiarios en el desarrollo de un proyecto de gestión social en emprendimiento en el Distrito Capital a partir de la aplicación de un análisis estratégico y los criterios de evaluación de participación del beneficiario para uno de los proyectos ejecutados en la vigencia 2013 – 2014”* se da respuesta en el capítulo 4, logrando establecer una imagen de la participación del beneficiario en la ejecución de un proyecto concreto por medio del análisis estratégico de la gestión propuesta. Cabe resaltar que este trabajo aunque cuenta con un volumen importante de información sobre el proyecto de inversión, no trata de cuestionar la ejecución del proyecto o su concepción más que en lo pertinente a la participación del beneficiario en el conjunto de decisiones que lo constituyen.

Al objetivo específico número tres, *“Identificar algunos requerimientos mínimos que la gestión social en emprendimiento debe atender para incluir en su gestión a los beneficiarios en el Distrito Capital”* se da respuesta en el capítulo cinco, a través de la reflexiones del investigador de acuerdo con la metodología planteada guiadas por las percepciones de los beneficiarios, prestadores y expertos consultados.

BIBLIOGRAFIA

Acs, Z. J., & Szerb, L. (2007). Entrepreneurship, economic growth and public policy. *Small business economics*, 28(2-3), 109-122.

Albi Ibáñez, E., González-Páramo, J. M., & Casasnovas, G. L. (1997). Gestión pública. *Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.

Ander-Egg, E. (2003). *Repensando la investigación-acción-participativa*. Lumen-Humanitas.

Angelelli, P., & Prats, J. (2005). *Fomento de la actividad emprendedora en América Latina y el Caribe: Sugerencias para la formulación de proyectos*. Inter-American Development Bank.

Arias, A. V., & Arias, M. L. B. (2014). Una visión del emprendimiento desde arquetipos sistémicos. *Sinapsis-Revista de Investigación de la Escuela de Administración y Mercadotecnia del Quindío EAM*, 5(5), 105-113.

Ballart, X. (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: aproximación sistemática y estudios de caso. INAP.

Bazó, R. M. (2005). Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(2).

Bellingi, G., & Sergio, A. (2005). Gestión del desarrollo productivo. Desafíos para la promoción de microemprendimientos productivos. Tercer Congreso de Administración Pública. Tucumán.

Blastein, Nora. (2004). Gerencia: Especificidades, enfoques e instrumentos. Buenos aires.

Brouard, F., Larivet, S., & Sakka, O. (2010). Entrepreneuriat social et participation citoyenne. *Canadian journal of nonprofit and social economy research*, 1(1).

CAF. (2010) Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva. Reporte de Economía y Desarrollo.

Castellanos, E. R. (2015). Articulación de los enfoques de emprendimiento en la política nacional de Colombia como elemento para alcanzar la competitividad. *Revista agenda de calidad*, (24).

Celis, F. A. F. (2014). Una Visión Integral del Emprendedor, desde un Contexto Regional Cultural, Originado por la Fenomenología. *Revista Entornos*, 26(2), 275-285.

Chamorro, E. T., Ceballos, H. O., & Villa, J. J. B. (2013). Política de emprendimiento en Colombia, 2002-2010. *Estudios Gerenciales*, 29(128), 274-283.

Chanlat, J. F. (1994). Hacia una anthropologia de la organizacion.

Cohen, E., & Franco, R. (2005). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo XXI.

Concepto de gerencia social. Disponible en BM,
<https://www.flacso.org.ec/biblio/catalog/resGet>.

Coraggio, J. L. (2005). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. *Trabajo presentado en el Panel sobre “Nuevas formas asociativas para la producción”, dentro del Seminario “De la Universidad pública a la*

sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad.” Universidad de Buenos Aires, 2-5.

Coraggio, J. L. (2007). Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias. En *ponencia presentada en el Congreso de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, en celebración de los* (Vol. 50).

Correa, C. I. O. (2010). La dimensión humana del emprendimiento. *Revista Ciencias Estratégicas*, 16(20), 225-235.

Crowe, A. P. C. (2010). *La motivación para emprender: evolución del modelo de rol en emprendedores argentinos* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Educación a Distancia).

Cottiz, N. & Diaz, J. El emprendedor: una caracterización general en medio de particularizar. *Revista Gestión* Vol 7 No1.

De Bogotá, A. M. (2001). Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá DC 2001-2004. “. *Bogotá para vivir del mismo lado”*. Bogotá: *Alcaldía Mayor de Bogotá*.

De Bogotá, A. M. (2012). Plan de desarrollo económico y social y de obras públicas para Bogotá distrito capital 2012-2016: Bogotá humana. *Colombia*. 48p.

De Bogotá, C. D. C. (2012). Boletín cifras 11: Emprendimiento de Alto Impacto en Bogotá.

De Bogotá, C.D. C. Desarrollo social de Bogotá, dc. Dirección de estudios económicos. No1 2004.

De Bogotá, Contraloría. (2013). Ficha de estadísticas básicas de inversión distrital-EBI-d.

De Comercio Industria y Turismo M. (2009). Política Nacional de Emprendimiento. Bogotá.

De Gatica, A. (2012) La gestión social: la constitución de un saber experto y la lucha por el monopolio de nominación. Argentina.

Duarte, T., & Tibana, M. R. (2009). Emprendimiento, una opción para el desarrollo. *Scientia et Technica*, 3(43).

Durston, J. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo*, 147.

Ebersold, S. (2001). L'invention de l'inemployable. Ou l'insertion au risque de l'exclusion.

Fantova, F. (2005). Nuevos modelos en gestión social: calidad y excelencia en las organizaciones sociales. In *Congreso Internacional de Calidad de Vida de Personas con discapacidad (octubre de 2005)*.

Fernández, L. (2006). ¿Cómo analizar datos cualitativos. *Butlletí La Recerca. Universitat de Barcelona. Institut de ciències de l'Educació*.

Filion, L. J. (1991). Vision and relations: elements for an entrepreneurial metamodel. *International Small Business Journal*, 9(2), 26-40.

Foladori, G. (2014). Avances y límites de la sustentabilidad social. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 3(12).

- Freire, A. (2015). *Argentina emprendedora: Cómo innovar puede producir cambios reales y decisivos en el destino de un país*. Aguilar.
- Gaiger, L. I. (2004). Emprendimientos económicos solidarios. *La otra economía*, 229-241.
- Gallego, G. (2013). Lineamientos distritales para la aplicación de enfoque diferencial comisión intersectorial poblacional del distrito capital.
- Global Entrepreneurship Monitor. (2013). Reporte Anual Bogotá 2012-2013
- Gibb, A., & Ritchie, J. (1982). Understanding the process of starting small businesses.
- Gómez, H. J., & Mitchell, D. (2014). Innovación y emprendimiento en Colombia-Balance, perspectivas y recomendaciones de política: 2014-2018.
- Gómez, H. J., & Mitchell, D. (2014). Innovación y emprendimiento en Colombia-Balance, perspectivas y recomendaciones de política: 2014-2018.
- González Campo, C. H., & Gálvez Albarracín, E. J. (2008). Modelo de emprendimiento en red–MER. Aplicación de las teorías del emprendimiento a las redes empresariales. *Academia. Revista latinoamericana de administración*, (40), 13-31.
- Gonzalez, D., Barrera, M. M., Ariza, B., Echeverry, I., Guerrero, A., Suarez, A.,& en Colombia, H. (2014). CDD 658.11 SBUA.
- Gonzalez, H. (2008). Reseña Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas públicas. Instituto de investigaciones y estudios superiores de las ciencias administrativas de la Universidad Veracruzana.

Graña, F. M. (2002). Creación de empresas. Factores asociados al éxito emprendedor en cinco ciudades argentinas.

Guerrero, O. (2001). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital Universitaria*, 2(3), 1-8

Harms, H., & Pereyra, S. (2006). La necesidad de repensar la democracia..*Revista Sistema*, 193, 3-24.

Icaza, A. M. S., & Tiriba, L. (2003). Economía popular. *A outra economia. Porto Alegre: Veraz*, 101-109.

INDES (2006). La gerencia social INDES (No. 10478). Inter-American Development Bank.

Justo, R. (2007). La influencia del género en el fracaso empresarial: una aplicación al caso de España. *Revista de Empresa: La fuente de ideas del ejecutivo*, (20), 52-64.

Kantis, H. (2008). *Aportes para el diseño de programas nacionales de desarrollo emprendedor en América Latina*. Inter-American Development Bank.

Kantis, H. (Ed.). (2004). *Desarrollo emprendedor: América Latina y la experiencia internacional*. IDB.

Kantis, H., Angelelli, P., & Gatto, F. (2001). Nuevos emprendimientos y emprendedores: de qué depende su creación y supervivencia. *Explorando el caso argentino, UNGS-LITTEC, DT, 2*.

Kawulich, B. (2006). La observación participante como método de recolección de datos. In *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* (Vol. 6, No. 2, pp. 2-05).

Kliksberg, B. (1998). Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 43(173).

Klisberg, B. (2005). Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves (1). *Revista electrónica Latinoamericana en desarrollo sustentable*. Recuperado en: <http://vinculando.Org/documentos/gerenciasocial.html>.

Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de cultura económica.

Lampis, A. (2011). Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (41), 107-121.

Latour, B. (2007). Reassembling the social. *An Introduction to Actor-Network-Theory*.

LeCompte, M. D., & Schensul, J. J. (1999). *Analyzing and interpreting ethnographic data*. Rowman Altamira.

Luna, J. P. (2015). Movilidad social ascendente y desarrollo emprendedor¿ Una sinergia posible?.

Maheu, L., & Toulouse, J. M. (1993). Présentation: Gestion du social et social en gestation. *Sociologie et sociétés*, 25(1), 7-24.

Makón, M. P. (2000, October). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. In *Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana*.

Marshall, C., & Rossman, G. B. (1989). *Design qualitative research*. California: Sage.

Martín, M. A. G. (2006). " Entrepreneurship", crecimiento económico y ética. *Estudios de Economía aplicada*, 24(2), 389-406.

Martínez, J. & Cantillo, E. (2013). Análisis de enfoques epistemológicos en tesis doctorales relacionadas con el marketing y el emprendimiento. *Escenarios*, 11(2), 47-51.

Martinez, L., & Larrambeberre, V. B. (2015). La instrumentación en España de las políticas europeas de emprendimiento; creación de empleo o profundización de la crisis del empleo asalariado?. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 6(1).

Matíz, F. J., & Cuevas, Y. M. (2008). La cadena de financiación: Una necesidad para el desarrollo económico y social a partir del emprendimiento. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (63), 59-72.

Mesa Nacional del Emprendimiento. (2012) Conclusiones. Bogotá.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage.

Molina, C. G. (2002). Modelo de formación de políticas y programas sociales: notas de clase. *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo social*. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales".

Mokate, K., & Saavedra, J. J. (2005). Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales. *Washington, DC Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social*.

Monje-Reyes, P. (2011). Economía solidaria, cooperativismo y descentralización: la gestión social puesta en práctica. *Cadernos Ebape. Br, 9(3)*, 704-723.

Montoya, J. A. M., Calle, G. C., & Mejía, L. F. M. (2013). Emprendimiento: visiones desde las teorías del comportamiento humano. *Revista EAN*, (66), 154-168.

Morales-Gualdrón, S. T., & Pineda Zapata, U. (2015). Factores del perfil del emprendedor y de la gestión del servicio que inciden en la supervivencia empresarial: casos del oriente de Antioquia (Colombia). *Pensamiento & Gestión*, (38), 176-207.

Morea, F., Meschini, P. A., & Morea, S. (2009). La Universidad Nacional de Mar del Plata y los emprendimientos productivos de la economía social: repensando desde donde actuar.

Navarro, A. M., Climent, V. C., & Palacio, J. R. S. (2011). Emprendimiento social y empresas de inserción en España: Aplicación del método Delphi para la determinación del perfil del emprendedor y las empresas sociales creadas por emprendedores. *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, (106), 150-172.

Nioche, J. P. (1997). De la evaluación al análisis de las políticas públicas. *Tecnología administrativa*, 11, 103-136.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

Oliveira, J. B., Peghini, P., Mendonça, J. M. B., & Menck, A. C. M. (2014). Entrepreneurial Attitudes: Comparing Independent Business' Owners with Franchisees. *International Journal of Business and Social Research*, 4(3), 126-136.

Orrego, C. (2008). La dimensión humana del emprendimiento. *Revista Ciencias Estratégicas*, 16(20), 225-235

Ortegón, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. *Colciencias, Universidad de Alcalá*.

Palacios, J. (2012). Metodología de seguimiento y evaluación a la incorporación de la estrategia de enfoque poblacional y diferencial de la secretaria distrital de desarrollo económico SDDE en sus proyectos de oficina asesora de planeación. Oficina asesora de planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá

Palacios, J. (2012). Secretaría distrital de desarrollo económico SDDE y las políticas públicas distritales poblacionales. Oficina asesora de planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas*. FLACSO Mexico.

Perdomo, G. (2013). Análisis de las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación desde la perspectiva de la nueva gestión.

Philipsen, K. (1998). Entrepreneurship as organizing. In *Presentation Paper: DRUID Summer Conference, Denmark*. <http://www.druid.dk/conferences/summer2000/papers/philipsen.php?resId=17471>

Porras, J. (2006). Diseño conceptual del emprendimiento para el desarrollo regional en la perspectiva de la complejidad autopoiesica. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales*.

Puello-Socarrás, J. F. (2007). ¿Un nuevo Neo-liberalismo? Emprendimiento y nueva Administración de 'lo público'. *Revista Administración & Desarrollo*.

Ramírez, O. B. (2015). ¿ Qué nos hace ser individuos? Por un enfoque post-humano, pragmático y relacional. *Athenea digital*, 15(2), 205-229.

República de Colombia. (2006). Ley 1014 de 2006, de fomento a la cultura del emprendimiento.

República de Colombia. (2009) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Política Nacional de Emprendimiento.

Rodríguez Ramírez, A. (2009). Nuevas perspectivas para entender el emprendimiento empresarial. *Pensamiento & Gestión*, (26), 94-119.

Rodríguez, C., & Jiménez, M. (2005). Emprenderismo, acción gubernamental y academia.: Revisión de la literatura. *Innovar*, 15(26), 73-89.

Roth Deubel, A. N. (2004). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Capítulos 1-4.

Schvarstein, L. (2003). *La inteligencia social de las organizaciones*. Paidós.

Seller, E. P. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales* (Vol. 10). EDITUM.

SIEMPRO, B. M. UNESCO (1999): Gestión Integral de Programas Sociales orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. *Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires. Virtual Consulting: Av. Callao,930, 4433-4029.*

Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas.

Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP.

Tarrats-Pons, E., Torras, M. M., & Hernández, X. F. (2015). Del modelo del evento emprendedor al modelo sistémico de emprendimiento. *3C Empresa, 4(2)*, 124-135.

Torres, E. E. P. (2007). La gerencia emprendedora innovadora como catalizador del emprendimiento económico. *Revista de Ciencias Sociales, 13(3)*.

Torres, F., & Wileidy, A. (2015). Emprendimiento económico: Elementos teóricos desde las perspectivas de sistemas y redes. *Revista de Ciencias Sociales, 21(3)*.

Universidad EAN (2014) Informe de caracterización de beneficiarios. Convenio 562.

Universidad Jorge Tadeo Lozano (2007). Visión Bogotá. Observatorio de la gestión pública. No.1

Veciana Vergés, J. M. (1999). Creación de empresas como programa de investigación científica. *Revista Europea de Dirección y Economía de la empresa, 8(3)*, 11-36.

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.

Waissbluth, M., & Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, 541-559.

Zalakain, J. (2014). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, (29), 175-216.

Lista de ANEXOS

Anexo 1. Cuestionarios efectuados a beneficiarios

Anexo 2. Tabulación de resultados beneficiarios. Hoja de cálculo.

Anexo 3. Etiquetas completas de los beneficiarios

Anexo 4. Respuestas de los prestadores

Anexo 5. Tabulación de resultados prestadores. Hoja de cálculo.

Anexo 6. Conceptos expertos.