



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Evaluación de la gestión de la Secretaria Distrital
de Desarrollo Económico en el tema de
emprendimiento**

Ingrid Mabel Beltrán Rendón

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Maestría en Administración
Bogotá D.C., Colombia
2017

Ingrid Mabel Beltrán Rendón

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Administración

Director:

Profesor Álvaro Uldarico Viña Vizcaíno

Línea de Profundización:

Gestión pública

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Maestría en Administración

Bogotá D.C., Colombia

2017

**Evaluación de la gestión de la Secretaria Distrital
de Desarrollo Económico en el tema de
emprendimiento**

Resumen

Este documento pretende realizar una evaluación de la gestión efectuada por la Secretaria Distrital de Desarrollo – SDDE, frente al proyecto de inversión 716 “fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”, en su meta específica “apoyar emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo; para esto buscó identificar cuáles fueron los elementos claves de la política pública y de la estrategia que orientó la gestión de la Secretaria en esta materia, así mismo, indagó sobre cuáles fueron las acciones que materializaron su gestión y que buscaron dar respuesta en términos de producto a la visión del gobernante, por último, pretendió tener un acercamiento con los beneficiarios de esta acción pública para conocer sus percepciones acerca del resultado de la intervención; todo lo anterior para finalmente presentar un proceso de evaluación que dé cuenta de la relación entre la política, la gestión y el resultado en el marco de la meta en mención.

Palabras clave: Política pública, Gestión pública, Proyecto de inversión, Meta plan, Meta proyecto, Emprendimiento, Distrito Capital, Plan distrital de desarrollo.

Summary

This document hopes to make an assessment of the management carried out by the District Secretary of Development - SDDE, who heads the investment project 716 "Strengthening of the Entrepreneurship Initiatives" in its specific goal "to support entrepreneurs of the popular economy in order to consolidate them and give them tools for their sustainability over time". For this purpose, it was sought to identify what were the key elements of the public policy and of the strategy which guided the management of the Secretary in this matter. Likewise, it was investigated as to what were the actions which actualized their management, and which sought to answer to the vision of the ruler in terms of product. Finally, it was expected to have a rapprochement between the beneficiaries of this public action in order to learn their perceptions regarding the result of the intervention. All of the former, is to finally present an

evaluation process which gives account of the relationship between the policy, the management, and the result in the framework of the goal in reference.

Keywords: public policy, governance, investment project, goal plan, goal project, entrepreneurship, Capital District, District Plan of Development.

Contenido

Introducción.....	10
Capítulo I. Marco Teórico y conceptual.....	14
1. El emprendimiento y el emprendedor.....	16
1.1. La gestión pública	20
1.1.1 La gestión pública tradicional.....	21
1.1.2 La nueva gestión pública – NGP	22
1.1.3 La evaluación de la gestión pública	28
1.1.3.1 Evaluación de la gestión pública por resultados	30
1.1.3.2 Evaluación de la gestión pública en el sistema nacional y distrital.....	32
1.1.3.3 Evaluación de la gestión en la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico..	35
1.2. Líneas de política pública del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana”	37
1.2.1 La economía popular	40
1.2.1.1 La economía popular aglomerada (concentrada), dispersa y no reconocida o valorada.....	43
1.3.1 El sector desarrollo económico del Distrito Capital.....	46
1.3.1 La Secretaria Distrital de Desarrollo Económico - SDDE como objeto de estudio.	47
1.3.1 Proyecto de inversión N° 716.....	49
1.3.1.1 Descripción del proyecto de inversión: “Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”	50
Capitulo II. Metodología.....	59
2. Estructura del documento	59
2.1 Diseño metodológico.....	60

2.1.1 Perfiles específicos para las entrevistas a profundidad	62
2.1.1.1 Premisas de la técnica.....	63
2.1.1.2 Recursos disponibles	64
2.1.1.3 Guiones generales por perfil a entrevistar.....	64
2.1.1.4 Procesamiento de las entrevistas a profundidad.....	64
Capitulo III. Análisis de información y presentación de resultados	65
3. Análisis documental	65
3.1 Análisis de las entrevistas a profundidad.....	94
3.1.1 Análisis de la entrevista a profundidad realizada al intérprete de la política.....	95
3.1.2 Análisis de la entrevista a profundidad realizada a los gestores del programa.	103
3.1.3 Análisis de las entrevistas a profundidad realizada a los beneficiarios del programa.	112
3.1.4 Análisis comparado de las entrevistas a profundidad realizadas a los tres niveles.	122
3.2 Conclusiones y recomendaciones	123
3.2.1 Limitaciones	132
BIBLIOGRAFÍA.....	132
ANEXOS.....	136

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Evolución del concepto emprendedor	19
Gráfico 2. Pilares de la nueva gestión pública.....	24
Gráfico 3. Dimensiones de la economía popular	45
Gráfico 4. Distribución de beneficiarios por género	74
Gráfico 5. Distribución de beneficiarios por sector económico.....	77
Gráfico 6. Distribución por tipo de beneficiario.....	78
Gráfico 7. Estado de las solicitudes de crédito	80
Gráfico 8. Inversión del proyecto 716 por tipo de destino	93
Gráfico 9. Cuadro conceptual de la entrevista al intérprete de la política.....	96
Gráfico 10. Comparación de resultados en los tres niveles de análisis.	122

Lista de Tablas

Tabla 1. Paradigmas comparados.....	25
Tabla 2. Fundamento normativo de la NGP en Colombia.....	27
Tabla 3. Perfiles para las entrevistas a profundidad.	62
Tabla 4. Programa apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad	66
Tabla 5. Presupuesto del proyecto de inversión 716	67
Tabla 6. Cifras de ejecución por vigencia del proyecto de inversión 716 en la meta Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.	69
Tabla 7. Condiciones de las convocatorias realizadas por la SDDE para fortalecimiento empresarial.	73
Tabla 8. Distribución de beneficiarios por localidad.....	75
Tabla 9. Distribución de beneficiarios por tipo de población	76
Tabla 10. Rangos de montos solicitados	79
Tabla 11. Estado de los créditos colocados	81
Tabla 12. Estado de los créditos colocados diferenciando emprendimientos y Mypes.....	82
Tabla 13. Nivel de educación formal de los beneficiarios	86
Tabla 14. Tipo de afiliación al sistema de salud.....	87
Tabla 15. Categoría por nivel de SISBEN	87
Tabla 16. Estrato socioeconómico de los beneficiarios	88
Tabla 17. Expectativas frente a la intervención.....	88
Tabla 18. Cadena de valor del proyecto de inversión 716.	90
Tabla 19. Estrategia de la política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C.	91
Tabla 20. Proyectos evaluados según operador.....	92

"Si no se miden los resultados no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso"

(Osborne & Gaegler, 1994)

Introducción

En la actualidad, los gobiernos de todo el mundo están invirtiendo grandes sumas de capital en políticas de fomento y apoyo al emprendimiento, el cual es considerado como un motor de arranque para el desarrollo económico (Rodríguez & Jiménez, 2005), por esta razón importantes organizaciones internacionales de ayuda como el Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han abordado iniciativas dirigidas a entender e impulsar el emprendimiento en los países en vías de desarrollo (Minniti, 2012); pues lo consideran como un acelerador de las economías y como un generador de empleos.

Colombia y en especial Bogotá, no se alejan de esta concepción y desde hace aproximadamente una década han realizado esfuerzos desde los sectores público y privado para su fomento y promoción, tal es así, que Bogotá fue catalogada por el GEM - Global Entrepreneurship Monitor Bogotá (Cámara de Comercio de Bogotá & Universidad de los Andes, 2012), como la ciudad más emprendedora del país; este estudio realizó un análisis de diferentes ciudades y el resultado muestra que la Capital del país tiene una alta tasa de actividad empresarial (TEA)¹ y que existen actitudes y percepciones positivas de los ciudadanos con respecto a la creación de nuevas empresas.

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico – SDDE, es la entidad pública del gobierno distrital encargada de generar políticas públicas que estimulen y apoyen el emprendimiento económico; esta entidad es percibida por los actores del ecosistema de emprendimiento local como una de las instituciones más atractivas para entablar relaciones en temas de

¹ La tasa de actividad empresarial o TEA es la proporción de personas entre 18 y 64 años en una economía que están en proceso de iniciar un negocio o han empezado uno nuevo que no supera los 42 meses - GEM Colombia 2014.

emprendimiento en Bogotá (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico & Universidad de los Andes, 2013); esta fue creada por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 257 del 2006 en su artículo 75, como un organismo de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C; en este mismo sentido el decreto 552 del 29 de diciembre de 2006, determino su estructura organizacional y funciones, dándole por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital; en este mismo decreto le asigno la función de 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.

Para la SDDE, el emprendimiento es considerado como un factor dinamizador de la economía, generador de desarrollo, acelerador de la actividad productiva de la ciudad, creador de empleo y de mejoras en la calidad de vida de las personas, por esta razón se ha preocupado por incentivarlo y promoverlo a través de sus políticas públicas² y de sus proyectos de inversión.

Según el CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Ospina S. , 2002), la gestión pública es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración.

Este mismo documento menciona que “la evaluación como técnica administrativa ayuda a mejorar la gestión porque produce la información necesaria para identificar y entender las

² La política pública para el distrito capital es “entendida como el conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que llevan a la transformación de una realidad social, que tanto los ciudadanos y ciudadanas como quienes representan al Estado han determinado como importante o prioritaria de transformar, dado que subsisten en ella condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida. La política pública plantea una distribución diferente de lo existente, en especial y de manera estructural, del poder y su relación con la distribución de los bienes o servicios, y de éstos en atención a la materialización de los derechos individuales y colectivos teniendo en cuenta contextos y territorios políticos y sociales” Guía para la elaboración de Política Pública Distrital www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?

causas de los logros y los fracasos o problemas del desempeño individual y colectivo, dentro de un contexto de planeación estratégica (Bryson, 1988)”.

En este sentido, es importante para la administración pública y en especial para la SDDE en un contexto de fortalecimiento institucional y de mejora de la gestión, determinar si en efecto la ejecución de sus proyectos específicamente en el tema del emprendimiento, han dado respuesta a las políticas públicas formuladas por los gobernantes a través de sus planes de desarrollo, así como establecer si los resultados obtenidos fueron aquellos esperados por la administración, y si estos corresponden efectivamente a las demandas de los ciudadanos, dado lo anterior es necesario someter sus proyectos de inversión a un proceso de evaluación, de tal manera que se obtenga la información requerida para entender tanto las causas de sus logros como de sus desaciertos, siendo esto un insumo poderoso en los procesos de planeación estratégica de la SDDE en sus futuras vigencias.

Teniendo en cuenta que la Secretaria hasta el momento no cuenta con procesos de evaluación que den cuenta de la relación entre la política, la gestión y el resultado, el presente trabajo pretende llevarla a cabo, limitándose al proyecto de inversión 716 “Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento” del plan distrital de desarrollo “Bogotá Humana” en su meta específica “Apoyar emprendedores de la economía popular a fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”, lo anterior, dado que la ejecución de este proyecto es responsabilidad directa de la SDDE y hace parte del programa “Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad” el cual es liderado por la entidad como cabeza del sector desarrollo económico.

Es así como el objetivo general del presente trabajo es evaluar la gestión de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico en el tema de emprendimiento, a la luz de la política pública distrital, del proyecto de inversión 716 y de los resultados en la población beneficiaria; para esto se ha planteado los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer los fundamentos teóricos y conceptuales a partir de los cuales se abordara el objetivo de la investigación.

2. Desarrollar un proceso de evaluación de la gestión realizada por la SDDE durante el gobierno de la “Bogotá Humana”, en el marco del proyecto de inversión 716 “fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”, específicamente en su meta “apoyar emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos y darlos herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”, de conformidad con la metodología y variables definidas.
3. Presentar los resultados y conclusiones de la evaluación, y formular recomendaciones a la SDDE para la mejora en la gestión de los proyectos que buscan dar estímulo y apoyo al emprendimiento.

El enfoque de investigación que se usa es de tipo cualitativo y se realizara a través de las siguientes etapas:

Etapa uno: Presentación del marco teórico y conceptual aplicable al emprendimiento y a la gestión pública y su evaluación, antecedentes de la entidad objeto de estudio, líneas de política pública del plan de desarrollo “Bogotá Humana” en cuanto a emprendimiento, y descripción del proyecto de inversión 716.

Etapa dos: Descripción del diseño metodológico, presentación de herramientas para la recolección, consolidación y trato de la información (fuentes primarias y fuentes secundarias) que permitirán la obtención de los insumos para la evaluación del proyecto de inversión 716.

Etapa tres: Aplicación de la metodología diseñada, análisis de la información, presentación de los resultados de la evaluación, construcción de conclusiones y formulación de recomendaciones.

Capítulo I. Marco Teórico y conceptual

El emprendimiento y el crecimiento económico tienen una estrecha relación la cual se ha evidenciado con mayor frecuencia por los hechos que por la existencia de un marco teórico al respecto, si bien hay gran diversidad de datos empíricos disponibles, es difícil tener datos precisos que cuantifiquen el aporte de los emprendedores al crecimiento y al desarrollo económico de los países; sin embargo, aun con la dificultad que implica lograr la medición de su contribución en la economía, no puede desconocerse al emprendimiento como un motor dinamizador e impulsor del desarrollo productivo.

De acuerdo con el informe Global Entrepreneur Monitor - GEM para Bogotá (2014), la ciudad tiene una Tasa de Actividad Emprendedora³ (TEA) de 24.05%, lo que es 0.34 puntos porcentuales superior a la del país como un todo, y cuenta con 1.156.146 personas entre los 15 y 64 años de edad involucrados en nuevas actividades empresariales; se estima que Bogotá concentra el 17% de la actividad emprendedora de fase temprana de Colombia. En términos generales el país se ubica después de Chile con la segunda TEA más alta en Latinoamérica, lo que indica la importancia y la enorme tarea que se tiene desde las instituciones públicas en cuanto a la promoción, fomento y gestión de esta primera etapa empresarial.

En Bogotá, desde Diciembre del año 2006 según el Acuerdo 457 del Distrito Capital, la entidad pública encargada de generar políticas, programas y proyectos en torno al tema del emprendimiento es la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE, la cual como organismo del sector central de la Alcaldía Mayor de Bogotá con autonomía administrativa

³ “La actividad emprendedora: definida como la capacidad de un país o economía para involucrar a su población en el proceso emprendedor y generar nuevas empresas. Es determinada en términos de: (1) el ciclo de vida de la organización: emprendedores nacientes, nuevos empresarios, empresarios establecidos y la discontinuidad empresarial; (2) el tipo de actividad: alto crecimiento, innovación e internacionalización, y (3) el sector de la actividad: actividad emprendedora en etapas tempranas (Total Early-stage Entrepreneurial Activity: TEA), actividad emprendedora social (Social Entrepreneurial Activity: SEA), actividad emprendedora de los empleados (Employee Entrepreneurial Activity: EEA). Adicionalmente, el estudio considera 2 tipos de agrupaciones. La primera es por regiones geográficas, atendiendo a criterios de ubicación (África, Asia y Oceanía, América Latina y el Caribe, Europa –distinguiendo economías que son parte de la Unión Europea y las que no lo son– y Norteamérica). La segunda es siguiendo la clasificación del Foro Económico Mundial (Schwab, 2013): economías impulsadas por factores, economías impulsadas por la eficiencia y economías impulsadas por la innovación” – GEM Colombia 2014.

y financiera, tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo, conllevando a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.

La SDDE en el marco de su objeto, desarrolla funciones específicas de estímulo y apoyo al emprendimiento económico, para esto cuenta con la Subdirección de Emprendimiento, la cual tiene entre sus funciones: a) Diseñar proyectos y programas de creación, crecimiento y consolidación de empresas y unidades productivas para el Distrito Capital; y b) Diseñar mecanismos para identificar personas con iniciativas y talento empresarial y generar conocimiento acerca del emprendimiento, utilizando para tal efecto las mejores prácticas en esta materia.

Durante el periodo comprendido entre junio de 2012 y junio de 2016 se ejecutó el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana”, el cual contenía el programa: “Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad”, mediante el cual la SDDE desarrolló entre otros, el proyecto de inversión 716, el cual tenían como fin el fortalecimiento del emprendimiento y la mejora en el acceso a los servicios financieros por parte de las unidades productivas de la economía popular.

Como se mencionó anteriormente, la Secretaria a través de una de sus Subdirecciones tiene la función de generar conocimiento acerca del emprendimiento, utilizando para tal efecto las mejores prácticas en esta materia, sin embargo, dado que los procesos de evaluación de las políticas, programas, planes y proyectos desarrollados por la entidad, son débiles, y que se limitan en gran parte a tan solo medir el cumplimiento en cuanto a presupuestos ejecutados y magnitudes alcanzadas, no hay información disponible para identificar si las acciones que se han diseñado y ejecutado hacen parte de una buena práctica que deba ser replicada, o si en efecto las acciones que se gestionaron desde la administración guardan coherencia con lo que se buscaba desde la política y con los beneficios que se esperaban por parte de las poblaciones sujeto de atención.

En este sentido, teniendo en cuenta la importancia del emprendimiento en el desarrollo económico de la ciudad de Bogotá y el papel de la SDDE en su promoción y fortalecimiento, el presente trabajo de grado busca evaluar la gestión desarrollada por la Secretaria en este tema con respecto al proyecto de inversión en mención.

Con el fin de desarrollar la evaluación propuesta se presenta el siguiente marco teórico y conceptual, el cual contiene:

- Una breve reseña sobre el concepto de emprendimiento y la evolución del concepto emprendedor, con el fin de identificar su importancia en el campo económico.
- Presentación del marco teórico sobre gestión pública tradicional, nueva gestión pública y evaluación de la misma, el cual sirve como punto de partida para entender el enfoque desde el cual se desarrollará la evaluación del proyecto de inversión.
- Breve presentación del concepto “economía popular” como marco de acción del proyecto sujeto de evaluación.
- Presentación de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico y del proyecto de inversión 716, como objeto de estudio.

1. El emprendimiento y el emprendedor

Los términos emprendedor y emprendimiento han tratado de ser definidos por diferentes autores, sin embargo, en la actualidad no se ha llegado a un consenso definitivo que precise su significado, aunque exista una percepción común con respecto a su aporte frente al desarrollo económico de una región o país.

De acuerdo con Herrera & Restrepo (2013) el emprendimiento como campo de estudio no es mayor de 30 años, pero se ha desarrollado significativamente durante este período de tiempo, siendo el conocimiento en torno a este bastante fragmentado debido a la falta de un marco conceptual y de fundamentación teórica.

Sin embargo, a pesar de la dificultad que representa encontrar un cuerpo teórico sobre el emprendimiento, no se puede desconocer que en la sociedad contemporánea los países buscan desarrollarse competitivamente a través de estrategias que involucran el fomento al emprendimiento y la innovación, lo que ha implicado una creciente oferta de programas enfocados hacia el desarrollo empresarial. Colombia y en particular la ciudad de Bogotá, no son ajenas a este fenómeno y han concentrado grandes esfuerzos en este tema desde la expedición de la Ley 1014 (2006) “De fomento a la cultura del emprendimiento”; esta ley define el emprendimiento como “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”; esta misma ley define al emprendedor como “una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva”.

Es este sentido, es necesario precisar que el término emprendedor ha ido evolucionando, pues no siempre ha sido entendido de la misma manera, por esta razón a continuación se presenta una rápida reseña de su evolución.

El termino emprendedor fue utilizado en sus inicios por el economista Richard Cantillon, quien a comienzos del siglo dieciocho se refirió a este como una persona de negocios que opera con un alto grado de incertidumbre (Lupiáñez Carrillo, Priede Bergamini, & López-Cózar Navarro, 2014); posteriormente fue Adam Smith en 1776 quien en su ensayo sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones, se refiere al empresario como a un individuo que se mueve en razón de su propio interés y egoísmo, siendo estos los factores que finalmente lo incentivan y que lo llevan a pensar en la ganancia, lucro o beneficio (Pérez Sánchez, 2011).

En 1750, Turgot define al empresario industrial como aquel que arriesga el capital, señala que el dinero puede emplearse también en adelantos en empresas manufactureras e industriales, este autor también desarrolla una relación entre el entrepreneur y el capital (Pérez Sánchez, 2011).

Posteriormente Say en 1803 lo definió como un trabajador que debía hacer frente a muchos obstáculos e incertidumbre y que para esto optimizaba sus recursos creando valor; más tarde Stuart Mill en 1848 generalizó el uso del término *entrepreneur* en Inglaterra, retomado por Marshall en 1920 quien afirmó que el emprendedor es un trabajador superior con capacidad de mando y que esa capacidad organizativa era el “cuarto factor productivo”, detrás de los factores tierra, capital físico y mano de obra del modelo neoclásico (Lupiáñez Carrillo, Priede Bergamini, & López-Cózar Navarro, 2014).

Para Carlos Marx en 1867, el empresario era primordialmente el propietario del capital, subrayó que gracias precisamente a la posesión del capital el capitalista se convertía en empresario, controlaba el proceso de producción y se apropiaba de una parte del valor agregado. La fortuna del empresario era el fruto de la extracción del valor añadido de los trabajadores que no era remunerado en el salario, es decir, el fruto de la extracción de la plusvalía a los trabajadores (Pérez Sánchez, 2011).

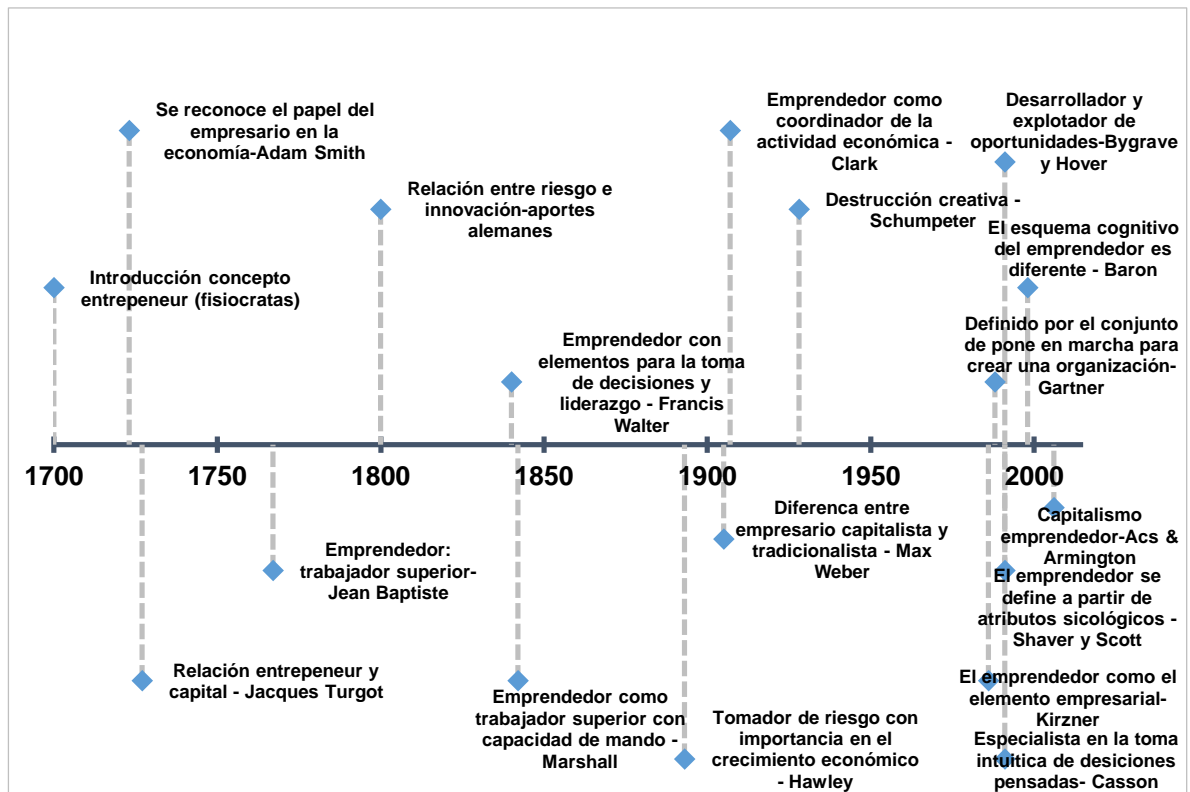
Por otro lado, Knight en 1921, consideró que la incertidumbre es un factor importante que tienen que tener en cuenta los emprendedores a la hora de tomar sus decisiones en un mundo incierto, y sus beneficios se van a ver afectados por dicha incertidumbre. (Lupiáñez Carrillo, Priede Bergamini, & López-Cózar Navarro, 2014)

“Schumpeter, por su parte, en su libro *Teoría del desarrollo económico* (1934), definió a los emprendedores como a aquellos individuos que con sus actividades generan inestabilidades en los mercados. Plantea la creación de empresas innovadoras como factor de desarrollo económico en el marco de su teoría de «destrucción creativa». Para este autor, la actividad emprendedora es el proceso de desarrollar nuevas combinaciones de medios de producción para aprovechar las oportunidades de beneficio que ofrecen los mercados en un periodo de tiempo limitado. Estas nuevas combinaciones de conocimientos son las que promueven el cambio tecnológico y contribuyen a la creación de innovaciones y la formación de nuevas empresas, a través de la citada destrucción creativa. Schumpeter señala que la competencia en la economía capitalista era un proceso dinámico, que resulta incompatible con la concepción neo - clásica del desarrollo como un proceso de progresión armonioso en constante evolución” (Lupiáñez Carrillo, Priede Bergamini, & López-Cózar Navarro, 2014).

Leibenstein en 1968, define al emprendedor como aquel agente capaz de generar una solución creativa e innovadora frente a situaciones en donde se evidencia falta de eficiencia, este agente también es capaz de conectar diferentes mercados para explotar un potencial y suplir así las deficiencias del mercado (Lupiáñez Carrillo, Priede Bergamini, & López-Cózar Navarro, 2014).

Más adelante, Kirzner en 1999 comparte con Schumpeter la importancia de la figura del emprendedor en el modelo de crecimiento capitalista, considerando que es la figura que está continuamente alerta y sabe aprovechar oportunidades, y añade que aprende de los errores pasados e intenta corregirlos. Sin embargo, no comparte con dicho autor que el emprendedor sea la causa de desequilibrio de la economía, sino que, al contrario, la conduce al equilibrio a través del proceso de emprendimiento, en un contexto de alternancia sistemática (Lupiáñez Carrillo, Priede Bergamini, & López-Cózar Navarro, 2014).

Gráfico 1. Evolución del concepto emprendedor



Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez, C., & Jiménez, M. (2005).

La evolución que se ha presentado frente al término, muestra como la figura del emprendedor se mezcla con la figura del empresario, no siendo clara la definición para cada uno de ellos y otorgándole atributos que pueden aplicar a uno u al otro; en este sentido es importante entender que la evolución que se plantea hace referencia entonces al emprendedor empresarial, al cual se le atribuye una contribución en los aspectos económicos mediante: Su capacidad de operar en medio de la incertidumbre (Cantillon, Say) introduciendo valor (Say, Marx, Kirzner), invirtiendo capital para crear beneficios (Smith, Turgot, Marx), generando inestabilidad en los mercados a través de la innovación y de la generación de soluciones creativas frente a situaciones en donde se evidencian ineficiencias (Leibenstein), aprovechando las oportunidades y contribuyendo al crecimiento y desarrollo económico (Shumpeter, Kirzner), mediante el uso y aprovechamiento de su capacidad organizativa y de mando (Mill, Marchall).

Estas características otorgadas por los autores mencionados, son las que impulsan a entidades como la SDDE a centrar su atención en los emprendedores como sujetos valiosos y poderosos a la hora de contribuir con la dinamización e impulso de la economía.

1.1. La gestión pública

En términos generales la gestión pública hace referencia al conjunto de acciones mediante las cuales las entidades del orden gubernamental, buscan en el marco de unas políticas públicas ya establecidas, dar cumplimiento a los programas, proyectos y metas que se formularon.

Según el CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Ospina S. , 2002), la gestión pública es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración.

Este concepto, al igual que el del “emprendedor” ha ido evolucionando, de tal forma que hoy en día se puede hablar de la “gestión pública tradicional” y de la “nueva gestión pública”, siendo esta última el marco de referencia que señalará el enfoque desde el cual se abordará la evaluación del proyecto de inversión 716 de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Dado lo anterior, se hace necesario conocer los paradigmas existentes con respecto a este concepto.

1.1.1 La gestión pública tradicional

El concepto tradicional de gestión pública estaba ligado a un paradigma burocrático, el cual surgió a comienzos del siglo XVII en los estados naciones europeos, con el fin de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real, esta instancia no era democrática, situación que cambió dos siglos después cuando la voluntad soberana del pueblo reemplazó a la del monarca, voluntad que fue ejecutada por “servidores públicos obedientes, cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas” dada su eficiencia y capacidad de obtener logros (Crozier, 1997).

La administración pública tradicional se basó en unas responsabilidades de trabajo administrativo enfocado en el cumplimiento de lo legalmente asignado, es decir el mandato, los cuales estaban representados por requerimientos formales, leyes, ordenanzas, artículos de constitución, decretos, estatutos y otros similares. El rol de los “administradores” consistía en implementar decisiones orientados por lo que indicaran los mandatos (Oyarce, 2011).

En este contexto, podría decirse entonces que la gestión pública en su paradigma tradicional, se limitaba a dar cumplimiento estricto de aquello que se indicara en el ámbito jurídico, premiándose la obediencia de los administradores con respecto a la ejecución precisa de lo señalado en los mandatos legales, sin dar espacios para el encuentro entre los “servidores públicos” y el “pueblo”, quienes finalmente son los receptores de las acciones públicas, y quienes desde su perspectiva podían generar nuevas orientaciones que potencializaran la eficiencia buscada desde el sector, adicionalmente el desgaste administrativo que supone el

generar una serie de normas específicas y detalladas para cada ámbito en el que interviene la función pública podría considerarse no tan razonable.

Claramente este modelo no era sostenible, la creciente complejidad de las actividades propias del sector público sumada a los grandes cambios socio económicos dificultaron su continuidad e hicieron necesario un cambio de paradigma.

La llegada de acontecimientos como la segunda guerra mundial no daba cabida al modelo que se venía ejecutando, por lo tanto se produjo un replanteamiento sobre el papel fundamental del estado, en este sentido, el informe sobre el desarrollo mundial (Banco Mundial, 1997) menciona como los trascendentales acontecimientos por los que atravesó la economía global transformaron el enfoque de la gestión pública, el rol del estado se volcó hacia el asistencialismo a tal punto que su gobernabilidad dependía de la sostenibilidad de su modelo económico, el cual por obvias razones era insostenible; para Fernández (2008) el modelo de gestión pública que se ejerció como respuesta a los efectos de la segunda guerra mundial y a la gran depresión de los años treinta, fue propio de una administración basada en la gestión y prestación de servicios de forma directa, sin embargo, como se venía de un modelo poco flexible, las organizaciones no lograron adaptarse con rapidez al nuevo contexto socioeconómico, por lo que se generaron una serie de disfunciones que unidas al apresurado aumento en el tamaño del estado, a su actividad y al gasto público, dieron como resultado el planteamiento de una reforma profunda a la gestión pública, buscando hacerla más acorde al contexto económico y social mundial.

1.1.2 La nueva gestión pública – NGP

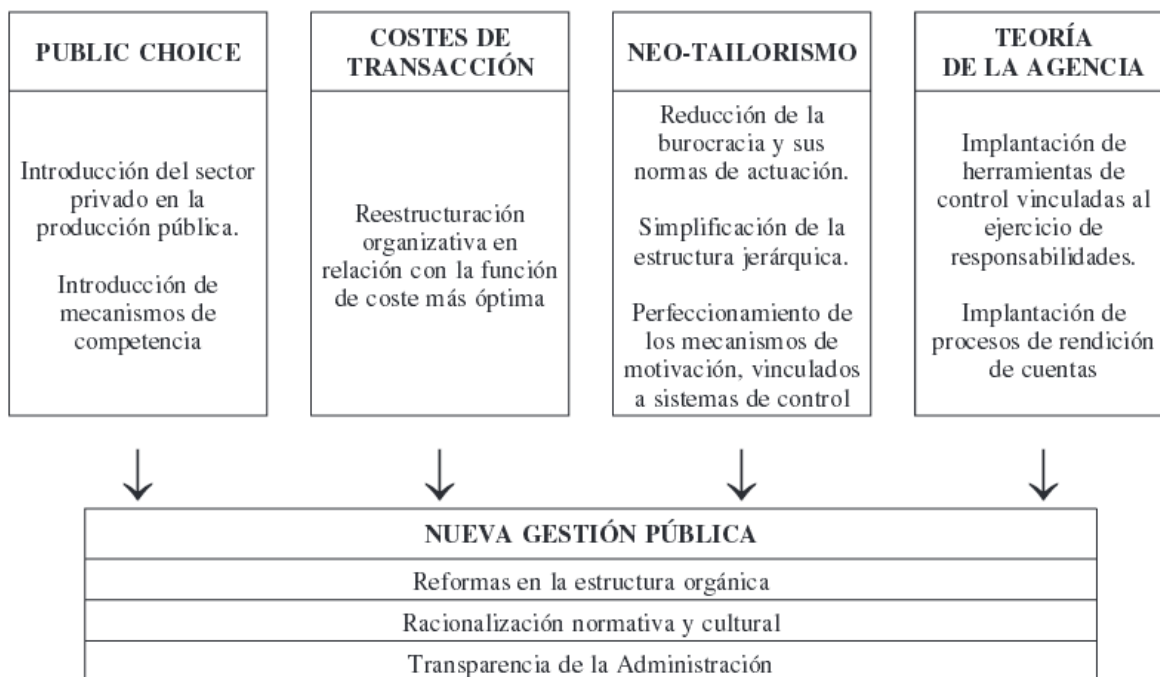
A este cambio de visión en la administración pública se le denominó la “nueva gestión pública” término introducido por Hood (1991) y vinculado según este con cuatro megatendencias administrativas:

1. Intentos por frenar o revertir el crecimiento del gobierno en términos de gasto público y contratación de personal manifiestos (Dunsire y Hood, 1989);

2. El viraje hacia la privatización y la cuasiprivatización y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la "subsidiariedad" en la prestación de servicios (véanse Hood y Schuppert, 1988; Dunleavy, 1989);
3. El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos., y
4. El desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública. (Hood, 1991, p.3).

Según Hobb aunque la expresión “Nueva gestión pública es controvertida” (Dunleavy & Hood, 1993), la utilidad del termino radica en el englobe de un conjunto de doctrinas administrativas similares, que predominaron en las reformas que los países del grupo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) implementaron a finales de los años setenta; este término genérico ha permitido resumir y describir las formas en como las diferentes administraciones públicas han tomado elementos de la administración privada o del mundo empresarial para transformar los modelos de gestión del sector público.

Gráfico 2. Pilares de la nueva gestión pública



Fuente: García (2007)

De acuerdo con Cedujo (2011), cuando la NGP fue impulsada en los países anglosajones durante los años ochenta se tomó como una solución a los problemas de la vieja burocracia, en ella se unificaron las mejores prácticas e instrumentos de gestión del sector privado aplicables a la gestión pública, con el fin de dar respuesta a las dificultades que enfrentaba el gobierno frente a la crisis fiscal; es así, como en las últimas décadas este término ha sido utilizado para denominar un conjunto de decisiones administrativas que buscan la flexibilización de estructuras y procesos, en pro de hacer más competente al sector público y de mejorar los resultados de su acción.

Tabla 1. Paradigmas comparados

PARADIGMAS COMPARADOS	
El Paradigma Burocrático	El Paradigma Pos burocrático
Interés público definido por los expertos	Resultados valorados por los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Apego al espíritu de las normas
Especificar funciones	Identificar misión, servicios
Autoridad y estructura	Clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor (valor público)
Implantar responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Construir la rendición de cuentas • Fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Entender y aplicar normas • Identificar y resolver problemas • Mejora continua de procesos
Operar sistemas administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Separar el servicio del control • Lograr apoyo para las normas • Ampliar las opciones del cliente • Alentar la acción colectiva • Ofrecer incentivos • Evaluar y analizar resultados • Practicar la retroalimentación.

Fuente: Instituto para la democracia y la asistencia electoral – IDEA internacional (2008)

Los países que incorporaron de una forma más radical y rápida las prácticas de la NGP fueron Nueva Zelanda y el Reino Unido seguidos por Australia, quienes hicieron un especial énfasis en las metas de desempeño, en la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y en la transparencia y calidad de los servicios públicos, con el claro objetivo de hacer más competente al sector público a la vez que se diseñaban estructuras menos jerárquicas y rígidas; sin embargo, tal y como lo aclara Cedujo (2011) los diferentes procesos de reforma arrojaron distintos resultados, explicado en gran parte por la forma en cómo se introdujeron las prácticas en los diferentes países, pues unos lo hicieron parcialmente y de

forma tímida, otros lo hicieron de forma más selectiva y en casos como el de África fueron reformas estimuladas por organismos internacionales de los que provenían ayudas.

Sin embargo, independientemente de la forma en cómo se adoptaron las prácticas de la NGP, se encontró un consenso generalizado sobre su coherencia conceptual y el giro drástico que implicaba su implementación; es así como lo explica Cedujo mencionando a Hood:

“Las soluciones intentadas se basaban en lo que Christopher Hood ha identificado como un giro drástico en las doctrinas administrativas:

de la hechura de las políticas a las habilidades gerenciales; del énfasis en los procesos al énfasis en los productos; de las jerarquías ordenadas a un esquema de mayor competencia en la provisión de servicios públicos; de sistemas homogéneos de pago a sistemas con variación, y de un servicio público uniforme e incluyente a una estructura diversa, con más énfasis en contratos de prestación de servicios”. (Cedujo, 2011, p.26-27).

Este giro dramático que implicó la adopción de la NGP no fue ajeno a Latinoamérica y mucho menos a Colombia, la cual incorporó mediante la constitución política de 1991 elementos de la NGP, entre ellos: “la descentralización territorial y la descentralización funcional o por servicios, la democratización de la gestión pública y el ejercicio de funciones públicas por particulares. Igualmente, mediante desarrollos legales se promueve el fortalecimiento de la capacidad del Estado para el cumplimiento de sus finalidades” Departamento Administrativo de la Función Pública (2002).

En resumen, desde la década de los 90’s y hasta hoy el país inició su camino hacia la implementación de la NGP, un paso importante pues este modelo incluye desde mi perspectiva dos variables fundamentales que marcan fuertemente la diferencia frente a la gestión pública tradicional, y que hoy permiten ejercicios como el presente trabajo, la primera de ellas es la inclusión de la visión del ciudadano como cliente, lo cual permitió involucrarlo tanto en la identificación de los problemas como en el diseño de las soluciones, ampliando así las alternativas ofertadas y buscando la entrega de valor público; esto a su vez

lleva a la segunda variable, que es la rendición de cuentas, la evaluación y el análisis de los resultados arrojados por las intervenciones públicas, dando espacio a los ciudadanos para que expresen sus percepciones y valoren la calidad del servicio público, haciendo uso de la herramienta de la retroalimentación para el logro de una mejora continua.

A continuación se presenta un cuadro que muestra de forma general la fundamentación normativa mediante la cual se implemento la NGP en el país.

Tabla 2. Fundamento normativo de la NGP en Colombia

Norma	¿Qué incorpora?	Instrumentos
Artículo 209 de la Constitución Política de 1991	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La finalidad última de la función administrativa es el interés general. ✓ Sus principios orientadores son igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. ✓ Se incorpora el control interno como mecanismo para garantizar la observancia de las finalidades y principios de la administración. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los mecanismos o formas del ejercicio administrativo son: <ul style="list-style-type: none"> • Competencia administrativa • Descentralización • Desconcentración • Delegación • Coordinación y colaboración
Ley 489 de 199	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrolla los principios constitucionales de la función administrativa (capítulo segundo y tercero). ✓ Determina instrumentos y mecanismos orientados a incrementar la eficiencia administrativa (capítulo cuarto al noveno). ✓ Describe la estructura y organización de la 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Sistema de Desarrollo Administrativo (Ver capítulo 4 de la Ley 489 y Decreto 2740 de 2001). ✓ Incentivos a la gestión pública: Banco de Éxitos y Premio Nacional de Alta Gerencia. ✓ Sistema Nacional de Control Interno. ✓ Escuela de Alto Gobierno. ✓ Democratización y control social.

	administración pública (capítulo 10 a 14). ✓ Trata del control administrativo y del ejercicio de funciones públicas por particulares (capítulo 15 y 16).	✓ Sistema General de Información Administrativa. ✓ Control administrativo. ✓ Ejercicio de funciones públicas por particulares.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento Administrativo de la Función Pública (2002).

Finalmente, estos fundamentos normativos que dan paso a este nuevo modelo que ve al ciudadano como cliente, que busca entregar valor público y además evalúa y analiza sus resultados, son el marco de referencia desde el cual se pretende la evaluación de la gestión de la SDDE en el proyecto de inversión 716, específicamente en lo que se refiere a los temas de emprendimiento, los cuales tienen hoy un auge y se encuentran en el centro de la discusión pública, dada su importancia y aporte en el crecimiento y desarrollo económico de los países.

1.1.3 La evaluación de la gestión pública

El país durante los últimos veinticinco años ha tenido que entrar en un proceso de modernización institucional, dentro del cual la creación de sistemas de seguimiento, control y evaluación han sido claves por ser considerados manifestaciones concretas del cambio de paradigma, representando intereses democráticos y de participación ciudadana que permiten la medición de los esfuerzos de los gobiernos en términos de sus resultados.

La evaluación de la gestión pública según Roth (2007) se entiende como una práctica seria que permite una opinión menos subjetiva de los efectos de las acciones públicas, práctica que se torna aún más importante a partir de los años setenta, cuando los gobiernos empezaron a incluir en el sector público las técnicas de gestión de las empresas privadas, introduciendo así un nuevo enfoque de la gestión pública y sustituyendo métodos tradicionales de la

administración pública, fundamentando de esta manera su legitimidad no solo en la legalidad de sus decisiones sino en los objetivos y los resultados de su acción.

En este marco, así como el sector público ha venido aumentando su tamaño y la diversidad de actividades que realiza, han venido de igual forma aumentando las demandas por parte de la ciudadanía: la rendición de cuentas, la responsabilidad en el resultado de las políticas, programas y proyectos implementados y los mecanismos e instrumentos que evalúan el desempeño de las instituciones; se han tornado altamente importantes y caracterizan a la nueva gestión pública. (Instituto Nacional de Administración Pública, 2010).

Parte de la evolución de la administración pública está en la promoción de la calidad y la atención en el servicio público, así como en la gestión que sus instituciones realizan para la correcta implementación de políticas públicas, las cuales son claves para alcanzar los logros propuestos en los planes de desarrollo estatales; en ese sentido la evaluación tiene como fin identificar si en efecto la gestión que se realiza por parte de las instituciones cumple con el propósito de la política y si esta tiene un verdadero sentido en cuanto a aquella situación que se pretendía modificar. (Instituto Nacional de Administración Pública, 2010)

Es por lo anterior, que las evaluaciones se tornan en un componente crítico dentro de las reformas a la administración pública, para Ospina (2001) representa más que una técnica administrativa, pues esta cumple una función política como herramienta de modernización del estado, en la medida que abarca los tres niveles de la acción social, el macro, meso y micro, y en la medida en que genera capacidad gerencial para establecer conexiones entre estos niveles; de tal forma que los entes de decisión más altos puedan tomar información de los entes inferiores y viceversa, con el objetivo de generar una mayor coherencia entre la gestión y las políticas públicas. Así las cosas, la evaluación es una práctica deseable en la administración pública contemporánea y una herramienta útil en el proceso del fortalecimiento de la democracia, en la cual se articulan nuevas demandas por el manejo transparente de los procesos y por más información pública acerca de los productos y el impacto de la gestión.

De acuerdo con Guzmán (2007), la información que resulta de los procesos de evaluación puede tener diferentes usos en la gestión pública, en primera instancia es útil para incorporarla en la toma de decisiones con el objetivo de mejorar los resultados institucionales, esto teniendo en cuenta que el análisis de la información genera aprendizajes sobre el desempeño de la organización pública, a esto se le denomina gestión por resultados.

En segunda instancia, la información obtenida sirve como orientadora en las definiciones político – programáticas y en la asignación de presupuestos públicos (mejoramiento operacional de las acciones programáticas contenidas en un presupuesto), a esto se le denomina presupuesto por resultados.

En este sentido, es pertinente recordar que una de las funciones de la Subdirección de Emprendimiento de la SDDE es “generar conocimiento acerca del emprendimiento, utilizando para tal efecto las mejores prácticas en esta materia”, así las cosas, la evaluación del proyecto de inversión será útil en la medida, en que por un lado genere aprendizajes sobre el desempeño de la organización pública con respecto a sus intervenciones en el tema del emprendimiento, es decir, en cuanto se pueda presentar un análisis de su gestión por resultados; y en segundo término, en cuanto la información resultante pueda servir como insumo en la orientación de los presupuestos.

1.1.3.1 Evaluación de la gestión pública por resultados

Como ya se mencionó anteriormente, en el marco de la NGP existe un mayor énfasis en los resultados que se producen desde las organizaciones, trasladando a un segundo plano los insumos o procesos que se desarrollaron para conseguirlos, claro está, sin que estos dejen de ser importantes, sin embargo, los esfuerzos se centran en la efectividad e impactos de la gestión; así mismo, la atención a los ciudadanos y la perspectiva de clientes que ahora se tiene de ellos, hace que el énfasis se centre de mayor manera en la calidad del servicio que en el medio a través del cual se produce.

Es así, como las nuevas tendencias de la gestión pública buscan orientar su acción hacia los resultados, y se preocupan por la evaluación de los mismos, ya que esta información es requerida para poder entender las causas de los aciertos y desaciertos y así lograr implementar mejoras y aprendizajes continuos en el marco de una planeación estratégica.

La evaluación de la gestión pública por resultados no es tarea fácil, pues existen diferentes dimensiones de la acción pública, incluyendo elementos intangibles, simbólicos y conceptuales, por lo que según Ospina (2001) “el sector público debe equilibrar múltiples objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, democracia) e intermediar intereses de diversos actores que compiten por lograr éstos con recursos generalmente escasos. De manera que la evaluación tiene que ser suficientemente sensible al impacto que estas negociaciones pueden tener en los resultados de la gestión pública”.

Dado que en la NGP existe una mayor orientación hacia el resultado que hacia el procedimiento, su evaluación debe reflejar esta misma orientación, sin embargo, esto implica que no solo sea necesario evaluar aspectos cuantitativos sino cualitativos, que se ven influenciados por diferentes variables, en este sentido, de acuerdo con Ospina (2001) se plantean tres niveles de gestión a tener en cuenta en un proceso de evaluación, el micro, que tiene que ver con el desempeño de los funcionarios públicos, y que hace parte de la evaluación que deben hacer las oficinas de talento humano en las entidades; el meso, que corresponde a la evaluación de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de los programas de gobierno y que tiene que ver con la función gerencial de la planeación estratégica; y el macro, que hace la evaluación del desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones e incluso evalúa el desempeño del gobierno en su conjunto.

Teniendo en cuenta lo anterior y acogiendo las categorías planteadas, el presente trabajo de grado realizara una evaluación del nivel meso, pero añadiendo como característica especial, un análisis de la coherencia de este nivel frente a las políticas del Plan Distrital de Desarrollo - PDD y frente a las percepciones que resultaron en los ciudadanos sujetos de intervención; esto bajo la pretensión de evidenciar elementos cualitativos que enriquezcan el proceso de evaluación.

1.1.3.2 Evaluación de la gestión pública en el sistema nacional y distrital

En Colombia el Departamento Nacional de Planeación creó el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas; esta institución gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al plan nacional de desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país y en la región de América Latina (Departamento Nacional de Planeación).

Según el informe del Departamento Nacional de Planeación - DNP (2010), “la Gestión Pública Orientada a Resultados – GPOR, se define como un enfoque gerencial que busca adaptar las estructuras, los procedimientos, las instituciones y los recursos de una organización para que su labor se oriente a obtener los resultados (productos, efectos e impactos) planeados que permitan la creación de valor público”. Así mismo, la evaluación es concebida como un instrumento de gerencia del sector público y parte de la nueva cultura de la gestión pública, dejando de ser un ejercicio voluntario o aislado de algunas entidades.

El documento CONPES 2688 (1994) precisó el concepto de buena gestión y, a su vez, estableció el para qué de la evaluación:

“La Evaluación de resultados determina el grado de eficiencia y eficacia de la administración una vez concluidos los proyectos, programas o políticas y genera información sobre cumplimiento de metas, calidad, efectos, coberturas e impactos. Esta información provee elementos de juicio para la toma de decisiones sobre planeación y asignación de recursos...”

El Control de Gestión y la Evaluación de resultados son instrumentos de planeación que miden y promueven la calidad y oportunidad de las decisiones de los

administradores públicos. Son herramientas gerenciales con capacidad de reformar y obtener una mayor efectividad en la gestión del sector público;

El énfasis del Control de Gestión o evaluación de procesos recae en el análisis de la eficiencia y eficacia de la administración en el proceso de formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos, generando información para corregir procesos”

Así pues la evaluación de la gestión pública por lo menos para la administración nacional se ha convertido en parte de una cultura y de una herramienta para medir la eficiencia y la eficacia de sus acciones; para el caso de Bogotá no se cuenta con una institución dedicada a la evaluación de la gestión como es el caso de SINERGIA para la nación, por tal razón se adoptó mediante el Decreto 652 del 28 de diciembre de 2011 la “Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión para las Entidades y Organismos Distritales”, esta tiene como objeto “Especificar los requisitos para estructurar un Sistema Integrado de Gestión aplicable a las entidades y organismos distritales, y se constituye en una herramienta de gestión que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de los sistemas de Gestión de la Calidad (SGC), Control Interno (SCI), Gestión Documental y Archivo (SIGA), Gestión de Seguridad de la Información (SGSI), de Seguridad y Salud Ocupacional (S&SO), Responsabilidad Social (SRS) y la Gestión Ambiental (SGA)” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011).

El anexo de la citada norma técnica en el punto 4.2.6 “Planificación de la medición y el seguimiento” (pag 45) indica entre otros literales, que las entidades y organismos distritales deberán considerar la estructuración de un sistema de medición y seguimiento del Sistema Integrado de Gestión que permita la valoración de la eficiencia, eficacia y efectividad institucional.

Lo anterior evidencia una directriz distrital para que las entidades y organismos se evalúen; sin embargo, los principios de la NGP van más allá e invitan a que esta evaluación no solo se centre en el cumplimiento de sus planes de acción; la valoración de su gestión debe

responder o dar cuenta del cumplimiento del propósito de las políticas y del cambio en aquellas situaciones que se pretendían modificar; no se espera una evaluación meramente institucional en donde las variables de medición se enfoquen de forma exclusiva en las magnitudes de las metas y los presupuestos ejecutados, en términos generales lo que se espera es una evaluación integral que desde una mirada holística genere recomendaciones de política y gestión, y que como resultado obtenga mejoras continuas en el que hacer de las entidades públicas y por ende en los resultados e impactos en las situaciones o personas objetos de la intervención.

En este sentido, vale la pena hacer una diferenciación entre el seguimiento de resultados y la evaluación como investigación; el seguimiento o monitorización según Esteban (2005) puede visualizarse como “un procedimiento de evaluación descriptiva que trata de identificar o medir los efectos de una actividad en marcha, sin plantear cuestiones relativas a la causalidad”, este tipo de seguimiento es normalmente aplicado en las entidades públicas en el Distrito Capital, de hecho los reportes de ejecución que se realizan tanto a la Secretaria Distrital de Planeación como a la Secretaria Distrital de Hacienda, están basados en indicadores de resultado que recopilan y transmiten información a nivel de cumplimiento en las metas establecidas en los proyectos de inversión, expresadas en magnitudes y presupuestos programados versus ejecutados. Contrariamente, la evaluación para esta misma autora consiste en “un ejercicio analítico, que emplea las metodologías derivadas de las ciencias sociales, y que explora las interrelaciones causa-efecto, es decir, hasta qué punto el resultado observado se relaciona con (está causado por) la política, programa o medida analizada”; es por lo anterior, que mediante el presente trabajo de grado se busca realizar un análisis que involucre aspectos cualitativos que sirvan de insumo para identificar las relaciones (niveles de coherencia) entre la política pública, su gestión y la percepción de resultado en sus beneficiarios.

1.1.3.3 Evaluación de la gestión en la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Es importante mencionar, que para el caso de Bogotá y específicamente para la SDDE, todas las metas propuestas en los proyectos de inversión, así como los planes de acción e inclusive las contrataciones que se realizan para el cumplimiento de los mismos, deben estar previamente justificados en el marco del Plan Distrital de Desarrollo – PDD; esto pretende asegurar en cierta manera la articulación entre las estrategias de gobierno planteadas para el cuatrienio y la gestión de las entidades.

La oficina encargada de realizar seguimiento y control a esta coherencia es la Oficina Asesora de Planeación –OAP, quien de acuerdo con los compromisos asumidos con la alta dirección, diseño un esquema de seguimiento y evaluación de las intervenciones de la Secretaría con el fin fortalecer los procesos de diseño y formulación de futuras intervenciones.

Para esto la Secretaria (2016) desarrollo una política del sistema integrado de gestión que se encuentra publicada en su página web:

*“La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como entidad cabeza de sector se compromete a realizar con los mejores estándares de calidad, la formulación, implementación y evaluación de políticas orientadas a fortalecer la productividad y competitividad de las empresas, la generación de oportunidades de empleo de calidad y el abastecimiento de alimentos en la ciudad. Así mismo, **se compromete a mejorar continuamente la oferta de productos y servicios de emprendimiento, desarrollo empresarial, financiamiento, trabajo decente y la promoción de la ciencia tecnología e innovación, cumpliendo con los requisitos legales y las necesidades expectativas de las partes interesadas.***

*Para el desarrollo de esta política, la Secretaría como entidad socialmente responsable con la ciudadanía y las demás partes interesadas, **aplicará las mejores***

prácticas de gestión y de mejoramiento continuo en los procesos, y en las condiciones de trabajo, contando con un recurso humano capacitado, motivado y comprometido con la transparencia y la defensa de lo público, que garantice la sostenibilidad del sistema, la trazabilidad, seguridad y el manejo eficiente de la información y la documentación, la mitigación de los impactos ambientales y la generación de productos y servicios con eficacia, eficiencia y efectividad, a través del sistema integrado de gestión, la atención al ciudadano en el territorio y la medición de la satisfacción de los beneficiarios”.

En el marco de esta política la SDDE realiza seguimiento a los proyectos de inversión, sin embargo, este sistema no realiza una evaluación que involucre muchos aspectos de tipo cualitativo, sino que presenta los resultados de la gestión de la SDDE en términos de insumos (presupuesto), actividades (descripción de las actividades realizadas para cumplir las metas) y productos (resultados programados vs resultados alcanzados bajo un esquema de indicador), es decir, se enfoca solamente en presentar los resultados de la entidad frente a sus compromisos, sin indagar sobre cuáles son las percepciones de los clientes/ciudadanos frente a los servicios recibidos, y bajo el supuesto de la coherencia existente frente a las políticas del PDD, lo anterior, puede ser evidenciado en las publicaciones y los informes de intervención publicados en la página web de la entidad.

Cabe resaltar que los aspectos a mejorar y las recomendaciones emitidas por la Oficina Asesora de Planeación con respecto a los proyectos de inversión se centran principalmente en la información suministrada por los operadores de los convenios y por los funcionarios que realizan la supervisión o el apoyo a la supervisión de los mismos.

Dado lo anterior, y teniendo en cuenta que la ciudad se encuentra en la construcción de un nuevo plan de desarrollo y en el proceso de formulación de nuevos proyectos de inversión, se hace necesario conocer más detalladamente los resultados de las intervenciones realizadas, pues se convierten en un insumo valioso para diseñar, ajustar y dar nuevas orientaciones a los programas de la SDDE en materia de apoyo al emprendimiento y el desarrollo empresarial.

1.2. Líneas de política pública del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana”

Con el fin de dar cuenta de las directrices gubernamentales que a nivel de política pública guiaron la acción de la SDDE, y con el propósito de entender que pretendía lograr el gobernante a través de las líneas de intervención propuestas, es necesario conocer el eje, los objetivos, las estrategias y el proyecto prioritario, que da contexto al proyecto de inversión que será objeto de evaluación en materia de emprendimiento; por tanto a continuación se presentan apartes valiosos del Plan Distrital de Desarrollo - PDD “Bogotá Humana”.

El Plan de Desarrollo Distrital - PDD “Bogotá Humana”, adoptado mediante Acuerdo Distrital No. 489 del 12 de Junio (2012), contiene los objetivos, las metas, estrategias y políticas que guiaron la articulación de las acciones del Gobierno Distrital en el periodo 2012-2016; su objetivo general fue “mejorar el desarrollo humano de la ciudad dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas”.

Dentro de los ejes estratégicos que sirvieron como marco para definir los objetivos específicos del plan se encuentra el eje N° 1 “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: El ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”; el alcance de este eje fue “reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación. Se trata de remover barreras tangibles e intangibles que le impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, de manera que estas accedan a las dotaciones y capacidades que les permitan gozar de condiciones de vida que

superen ampliamente los niveles de subsistencia básica, independientemente de su identidad de género, orientación sexual, condición étnica, de ciclo vital, condición de discapacidad, o de sus preferencias políticas, religiosas, culturales o estéticas”.

Dentro de los objetivos específicos de este eje se encuentra el objetivo N° 8:

“Fortalecer el tejido productivo de la ciudad con énfasis en la **economía popular** mediante el desarrollo de nuevas estrategias que les permitan competir con nuevos productos y servicios. La Administración Distrital promoverá a través de sus políticas, el derecho al trabajo en condiciones de equidad y dignidad con especial atención a las familias de bajos ingresos, mujeres, jóvenes, grupos étnicos; afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y Rrom, las personas LGBTI, las víctimas y personas con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados y segregados. Garantizar la articulación e inclusión de la economía popular en la cadena de valor del sistema productivo en los ámbitos local, regional, nacional e internacional, potenciando las vocaciones productivas locales y las zonas de concentración de economía popular.

Se desarrollarán mecanismos que permitan estimular las dinámicas endógenas de la economía popular. Bogotá Humana promoverá mecanismos de apoyo al financiamiento productivo desde el aparato público. Todo lo anterior en permanente coordinación regional y en aras de la integración y convergencia. Para tal fin, se aprovechará y potenciará la capacidad instalada de diferentes equipamientos distritales y comunitarios”.

En este marco se plantearon las estrategias N° 7 y N° 9:

“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 grupos étnicos; afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y Rrom, 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”.

“9. Apoyar el desarrollo económico de la ciudad, la diversificación de su actividad productiva y de su oferta exportable. Fortalecer en especial del tejido productivo de economía popular ejecutando intervenciones que favorezcan el emprendimiento, la asociatividad y la generación y apropiación de economías de aglomeración en las zonas de mayor concentración de este tipo de iniciativas, estimulando iniciativas de mujeres, jóvenes, población en condición de discapacidad, grupos étnicos; afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y Rrom. Avanzar en el diseño de criterios para el uso económico adecuado y sostenible del espacio público”.

Para el desarrollo de estas estrategias se planteó mediante el artículo 18 del PDD el programa: **Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad**, el cual define lo siguiente:

“La intervención distrital atenderá las necesidades del sector económico consolidado y de la economía popular. Para el sector económico consolidado se buscará potenciar los principales determinantes de la productividad local (infraestructura, seguridad, ordenamiento territorial y educación), desarrollar la ley de alianzas público privadas y posibilitar un dialogo fluido con el empresariado y los gremios económicos.

Por su parte, para la economía popular se busca 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 y la potenciación de las diversas aglomeraciones económicas sobre el territorio, la puesta en marcha de estrategias para la asociatividad y la democratización del acceso a los recursos financieros. Así mismo se reconocerá el aporte social y económico de actividades de economía popular invisibilizadas como es el caso de la economía del cuidado.

Entre los proyectos prioritarios de este programa se encuentra el “Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”, mediante el cual se buscó 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. La plaza de artesanos se convertirá en la plataforma de exhibición y ventas de la economía popular mediante estrategias innovadoras que propicien el encadenamiento de estas unidades productivas a la estructura económica de la ciudad.

El anterior proyecto prioritario, se convirtió en el proyecto de Inversión N° 716 “Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”, el cual es objeto de evaluación del presente trabajo de grado.

1.2.1 La economía popular

Como se pudo evidenciar en los apartes del PDD que se presentaron anteriormente, el término *“economía popular”* marca un importante derrotero que evidencia la intención del gobernante en el periodo de gobierno de la *“Bogotá Humana 2012-2016”*; y que imprime sus intenciones frente a la acción pública que debía ser ejecutada por el sector de desarrollo económico. Dado lo anterior, es importante aclarar a que se refería la administración cuando acuñó el término al PDD; para esto se utilizará como base el documento “Memorias de los diálogos locales y seminario internacional - Economía Popular ¿Qué es y para dónde va en Bogotá?” (2013); Este texto recopila a través de sus destacados ponentes (Jorge Pulecio, Cesar Giraldo, Jose Luis Coraggio, Alexandre Roig, entre otros) los enfoques y aspectos relevantes del concepto aplicado de forma específica al PDD “Bogotá Humana”, por lo que permitirá dar cuenta de manera clara sobre las pretensiones del mismo y sobre el alcance en el proyecto de inversión a evaluar.

Se tomarán de manera específica las posturas de Jorge Pulecio y de Cesar Giraldo, por ser convenientes y específicas a la hora de clarificar a que se refiere el término economía popular en el marco del PDD.

Jorge Pulecio quien fue Secretario de Desarrollo Económico de Enero de 2012 a Junio del mismo año y quien luego de esto se posesionó como Director del Instituto Para la Economía Social - IPES, desde julio de 2012 hasta Noviembre de 2013, realizó el discurso de apertura

de los diálogos locales y seminario internacional sobre economía popular, el cual se tituló: “La economía popular en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana”; en su intervención definió a la economía popular como:

“ese tejido productivo constituido por el 97.5% de las unidades productivas, conformadas por pequeñas, medianas empresas, trabajadores por cuenta propia y de la economía del cuidado, que generan el 60% del empleo en la ciudad. El otro 2.5% de las unidades productivas de la ciudad, empresas medianas y grandes, pueden generar hasta el 40% del empleo y por supuesto están formalizadas e integradas de forma competitiva a la economía. Lo específico de las unidades productivas de la economía popular es que tienen alguna deficiencia para competir, pues utilizan mano de obra precariamente calificada, estructuras de gestión empresarial ineficientes, o tecnología de segunda y tercera calidad, y sobre todo se trata de unidades productivas que no acceden al capital, al crédito y entonces tienen que recurrir al llamado “gota a gota”, al crédito personal y familiar, o excluirse de la posibilidad de crecer.

Las unidades productivas de la economía que llamamos globalmente Economía Popular, el 70% no tienen acceso al crédito, el resto tienen algún acceso al microcrédito formal, a tasas de interés del 58.4% incluyendo ley Pyme, etc., etc.”
(Instituto Para la Economía Popular, 2013).

De acuerdo con la intervención de Pulecio, cuando se habla de economía popular se está hablando básicamente de Micro y Pequeñas empresas –Mypes-, las cuales tienen dificultades para competir por presentar deficiencias en áreas como: calificación de mano de obra, débiles estructuras de gestión empresarial, tecnologías precarias, y difícil acceso al capital vía recursos de crédito.

Para Pulecio, esta última variable de acceso al crédito hace que sea imposible generar algún excedente por parte de las unidades productivas, pues sus ganancias se van en pagarle al especulador financiero denominado “prestamista gota a gota”, tasas de interés del 20% mensual; debido a lo anterior señala que el propósito de la “Bogotá Humana” en su plan de

Desarrollo y en lo que se refiere específicamente a la economía popular es: “contribuir a su formación para mejorar sus condiciones tecnológicas, su capacidad gerencial, administrativa y a combatir el llamado “gota a gota”.

Como se evidencia el propósito del PDD en cuanto a la economía popular gira en torno a mejorar las condiciones de las Mypes en cuatro aspectos fundamentales, formación, tecnología, capacidad gerencial y financiamiento; ante esta postura Cesar Giraldo no está del todo de acuerdo con Pulecio, pues según su ponencia “La economía popular como mecanismo de reproducción biológica, social y económica en el mundo mercantil”, la economía popular no es solo la forma de sobrevivencia de los sectores populares, es la economía de los sectores precarizados, que contrasta con un rol económico dominante y que responde a unos intereses; para Giraldo la política pública que existe en torno a la economía popular implica que cada uno tiene que volverse un empresario exitoso con las ayudas asistenciales del gobierno, y si no lo hace es su responsabilidad, por tanto se niega la función del estado y de la política económica pública, pues cada cual es responsable de su pobreza. Para Giraldo, sin la economía popular una ciudad no podría existir, pues requiere de peluqueros, mecánicos, restaurantes, oficios domésticos, entre otros, que son indispensables para la reproducción biológica y social de una ciudad.

En este sentido, Giraldo plantea que para que exista una verdadera política pública de economía popular, hay que partir de lo popular, pues la gente misma tiene que decir que necesita; hay particularidades de esta economía, entre ellas la solidaridad colectiva la cual genera un proyecto social que va más allá del individualismo y que se diferencia del comportamiento del empresario capitalista.

Finalmente, teniendo en cuenta las posiciones de Pulecio y de Giraldo, es necesario precisar que el presente trabajo de grado se enmarca en el concepto de economía popular brindado por Pulecio, reconociendo de Giraldo en primera instancia que no toda la economía popular puede estar basada en volverse empresario exitoso, y en segunda, la necesidad de partir de lo popular, es decir, de saber lo que la gente necesita.

1.2.1.1 La economía popular aglomerada (concentrada), dispersa y no reconocida o valorada.

Es importante precisar en el marco del presente documento, cuál era la pretensión del gobierno distrital en cuanto al término “economía popular”, para esto se consultaron los documentos bases del Plan Distrital de Desarrollo, así como la exposición de sus motivos, encontrando que si bien no se precisa una definición concreta sobre el termino economía popular, si se hace una clasificación de está, presentando definiciones para los términos economía popular aglomerada o concentrada, economía popular dispersa y economía popular no reconocida o valorada.

A continuación se presentan dichas definiciones con sus especificaciones:

“Economía popular aglomerada (concentrada) en el territorio: se refiere a la estructura productiva de base popular que es claramente identificable en el territorio y donde se puede actuar en forma integral 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.

La intervención debe ser integral en el territorio y en el sector económico identificado, además de potenciar las economías de aglomeración que con frecuencia se encuentran desaprovechadas.

Dicha intervención debe incluir acompañamiento y asistencia técnica especializada, asociatividad (por ejemplo, para la transferencia tecnológica, la compra y uso de tecnología, la compra de insumos, la comercialización, etcétera), y el financiamiento y la democratización del crédito y otros productos financieros.

Economía popular dispersa: existen una serie de actividades sectoriales que se encuentran dispersas en el territorio y que suelen ser una fuente importante de ingresos, por ejemplo las tiendas, las panaderías o los café internet, entre muchos otros. En esas actividades, por esa misma dispersión y volumen, no es eficiente ni presupuestalmente posible el apoyo a cada unidad productiva, por lo que en esos

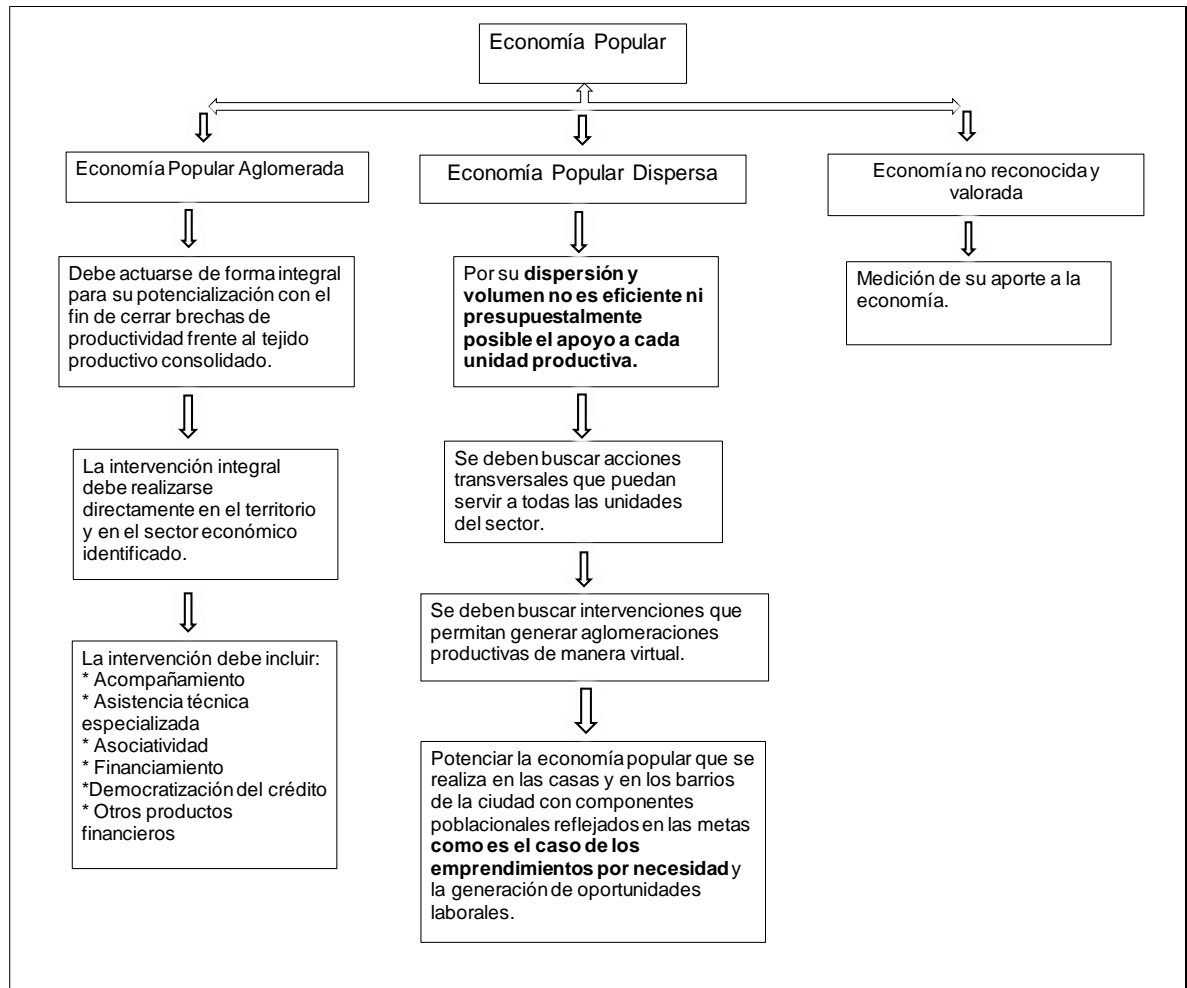
casos se deben buscar acciones transversales que puedan servir a todas las unidades del sector. De igual modo, se buscarán intervenciones que permitan la generación de aglomeraciones productivas de manera virtual.

En este componente también se debe apoyar y potenciar la economía popular que se suele realizar en las casas y en los barrios de la ciudad, y que desempeñan un papel esencial en la democratización de los beneficios del crecimiento económico. Dichas intervenciones deben tener un componente poblacional claramente establecido que se debe ver reflejado en las metas, como en el caso de los emprendimientos por necesidad y la generación de oportunidades laborales.

Economía popular no reconocida y valorada: se trata del reconocimiento y medición del aporte económico de actividades de economía popular invisibilizadas como es el caso de la economía del cuidado” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Con respecto al anterior aparte de las bases del Plan Distrital de Desarrollo, se definen unas líneas de intervención claras para cada una de las dimensiones de la economía popular:

Gráfico 3. Dimensiones de la economía popular



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía Mayor de Bogotá (2012)

Estas líneas permiten dejar claros los siguientes preceptos que servirán para la evaluación aquí propuesta:

1. Para la economía popular aglomerada la intervención se realizaría directamente en el territorio y en el sector económico identificado, esta debía ser integral incluyendo aspectos que van desde el acompañamiento hasta el financiamiento.
2. La economía popular dispersa no se apoyaría de manera individual, ya que dado su volumen esto representa ineficiencias y restricciones presupuestales; para esta dimensión se busca la realización de acciones transversales. El número de

emprendimientos por necesidad a atender debía estar claramente reflejado en las metas con un componente poblacional.

1.3.1 El sector desarrollo económico del Distrito Capital

La SDDE lidera en Bogotá el sector de desarrollo económico, el cual está compuesto por esta misma Secretaria, el Instituto para la economía social – IPES y por el Instituto distrital de turismo – IDT.

Por considerarlo de importancia para el presente proceso de evaluación y lo cual se evidenciará más adelante, se presentan a continuación la misión y funciones del IPES, no se incluye el IDT dado su enfoque específico en el sector turismo.

Misión: Aportar al desarrollo económico de la ciudad mediante la oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas; así como administrar y desarrollar acciones de fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado (Instituto para la economía social, 2016).

Funciones: Tomadas del Acuerdo distrital 257 de 2006

- a. "Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a 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.
- b. Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.

- c. Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.
- d. Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos.
- e. Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.
- f. Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito"

1.3.1 La Secretaria Distrital de Desarrollo Económico - SDDE como objeto de estudio.

A continuación se presenta una descripción del marco normativo que delimita el objeto y funciones de la SDDE y de las dependencias involucradas en la ejecución del proyecto de inversión 716.

La Secretaria Distrital de Desarrollo Económico – SDDE fue creada por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 257 del 2006 en su artículo 75, como un organismo de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C; en este mismo sentido el decreto 552 del 29 de diciembre de 2006, determino su estructura organizacional y funciones, dándole por objeto “orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital”; en este mismo decreto se le asignó la función de “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”.

Así mismo, mediante el artículo 3° del Decreto Distrital 091 (2007) modificatorio del Decreto 552 de 2007 se le modificaron sus funciones dejando entre otras las siguientes:

a. 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;

c. 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;

k. Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y pequeñas y mediana empresa

l. Desarrollar y estructurar estrategias conducentes a la bancarización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que faciliten y democratizen el acceso al crédito.

En este mismo sentido y de acuerdo con el Decreto Distrital 552 (2006) la Secretaria cuenta dentro de su estructura organizacional con la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial la cual desarrolla entre otras las siguientes funciones:

a. Proponer políticas y estrategias de emprendimiento, formación y capacitación, intermediación de mercados, financiamiento y bancarización;

e. Proponer estrategias de financiamiento y bancarización para democratizar las oportunidades económicas.

El mismo Decreto establece que la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial cuenta con cuatro Subdirecciones entre las que se encuentra la Subdirección de Emprendimiento, la cual es de interés para el presente trabajo por tener a cargo entre otras, las siguientes Funciones:

Son funciones de la Subdirección de emprendimiento entre otras, las siguientes:

- a. Diseñar proyectos y programas de creación, crecimiento y consolidación de empresas y unidades productivas para el Distrito Capital;*
- b. Diseñar mecanismos para identificar personas con iniciativas y talento empresarial y generar conocimiento acerca del emprendimiento, utilizando para tal efecto las mejores prácticas en esta materia;*
- c. Coordinar la definición de estrategias de fomento al emprendimiento en Bogotá con las entidades adscritas y vinculadas al Sector Desarrollo Económico, así como con las demás entidades del Distrito Capital, la empresa privada y con la región*
- e. Apoyar a la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial para la promoción y el fomento de la cultura del emprendimiento, exportadora y empresarial, la asociatividad y la innovación, a través de estrategias de sensibilización y capacitación dirigidas a instituciones de educación superior y tecnológicas, localidades, empresarios y usuarios de comercio, industria y turismo, y ejecutar las actividades logísticas necesarias para su realización;*

Conociendo el anterior marco institucional, en donde se evidencian el objeto y funciones de la SDDE, así como de la Dirección y Subdirección de interés del presente trabajo de grado, a continuación se procede a describir el proyecto de inversión objeto de análisis.

1.3.1 Proyecto de inversión N° 716

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como cabeza del sector tuvo a su cargo, entre otros, el proyecto de inversión No. 716 “Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”, el cual se encuentra registrado en el banco de proyectos del Distrito.

A continuación se presenta un resumen del proyecto de inversión, mencionando aspectos generales de cada uno, la problemática identificada, sus componentes, objetivo general, objetivos específicos, metas asociadas en el PDD y metas proyecto.

Así mismo, se detalla y justifica las metas del proyecto de inversión que para el presente trabajo es objeto de evaluación en su gestión.

1.3.1.1 Descripción del proyecto de inversión: “Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”

El proyecto de inversión 716 del cual se toma toda la información que a continuación se presenta, se formuló en el marco del proyecto prioritario N° 1 “Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento” del “Programa de apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad” del Plan Distrital de Desarrollo; este buscaba 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. Así mismo buscaba que la Plaza de los Artesanos se convirtiera en la plataforma de exhibición y ventas de la economía popular mediante estrategias innovadoras que propiciaran el encadenamiento de estas unidades productivas a la estructura económica de la ciudad

El problema que se pretendió resolver mediante el proyecto en mención fue 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. Lo anterior, debido principalmente a: 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 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. Toda esta situación se traduce en problemas de rentabilidad y sostenibilidad que se revelan en altas tasas de mortalidad (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2013).

El conjunto de acciones del proyecto de inversión se encontraban enmarcadas en los siguientes componentes temáticos:

“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 apoyar la generación de esquemas asociativos, redes de proveeduría, y negocios inclusivos.

Componente temático 3: 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 4: 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 5: Desarrollo de acciones priorizadas en los cabildos de presupuesto participativo. Se desarrollarán acciones que se enmarquen en los objetivos de este proyecto, con el fin de dar cumplimiento a las iniciativas priorizadas por la ciudadanía en los cabildos de presupuesto participativo. Las iniciativas, que se articularán con los componentes, metas y acciones de este proyecto, buscarán dar la mejor y más efectiva solución a las problemáticas específicas identificadas y priorizadas por cada una de las comunidades” (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2013)

El objetivo general de este proyecto, teniendo en cuenta la problemática que identifiqué y los componentes propuestos fue: 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.

Los objetivos específicos de este proyecto fueron:

- a. 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.
- b. Realizar alianzas público privadas para la vinculación de los emprendedores y los pequeños empresarios con la dinámica económica del Distrito.

- c. Apoyar la participación de emprendedores y microempresarios en espacios que favorezcan la comercialización de los bienes y servicios que estos ofertan.
- d. 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.

En este sentido, las metas propuestas en el PDD y asociadas a este proyecto fueron:

- 1. Realizar 15 ferias distritales temporales de economía popular.
- 2. Realizar una feria permanente de economía popular.
- 3. Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.

Los indicadores que se plantearon para su medición fueron:

- 1. Ingresos brutos al finalizar la intervención / ingresos brutos al iniciar la intervención.
- 2. Porcentaje de emprendimientos apoyados que presenta una tasa de vida media superior a 30 meses. (Planeación, 2016).

De acuerdo con la versión N° 2 de la ficha de estadística básica del proyecto – EBI, de fecha 3 de Julio de 2012, las metas proyecto⁴ derivadas de las metas plan⁵ fueron las siguientes:

- 1. Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad
- 2. Fortalecer 300 unidades productivas a través de esquemas asociativos y negocios inclusivos
- 3. Vincular 30 actores del ecosistema de emprendimiento en las mesas de discusión

⁴ Las metas de producto o metas proyecto están relacionadas con la forma como se piensa solucionar el problema o las condiciones para aprovechar la potencialidad, es decir, cómo se van a enfrentar las causas que generan dicha situación problemática o la potencialidad. Las metas de producto deben contribuir al logro de las metas de resultado establecidas en cada sector (DNP, 2011).

⁵ Las metas de resultado o metas plan hacen referencia al cambio de un problema o el aprovechamiento de un potencial detectado en la entidad territorial y requieren que se conozca con claridad la situación inicial o actual para poder evaluar el cambio o modificación logrado (DNP, 2011).

4. Realizar 15 ferias temporales de economía popular
5. Implementar 1 plataforma de exhibición y venta permanente en la plaza de los artesanos al servicio de la economía popular
6. Apoyar 4,500 unidades productivas la economía popular en acceso a mercados.
7. Fortalecer integralmente 2,000 pequeñas unidades productivas y emprendimientos atendidos por el proyecto a través de asistencia y acompañamiento.
8. Desarrollar el 100 por ciento de las iniciativas priorizadas por la ciudadanía en los cabildos de presupuesto participativo.

Estas metas fueron ajustadas mediante las dieciséis (16) versiones de la ficha de estadística básica – EBI que tuvo el proyecto de inversión; a continuación se mostraran los ajustes en las fichas N° 6 , 8 y 16; con el fin de comprender sus modificaciones.

Metas del proyecto en la versión N° 6 de la Ficha EBI - fecha 25 de Febrero de 2013: En esta versión se eliminaron las metas proyecto 7 y 8 con respecto a la versión N° 2.

1. Realizar 15 ferias temporales de la economía popular.
2. Apoyar 4.500 unidades productivas de economía popular en acceso a mercados
3. Implementar una plataforma de exhibición y venta permanente en la plaza de los artesanos al servicio de la economía popular.
4. Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.
5. Crear y/o consolidar 30 esquemas asociativos de la economía popular.
6. Diseñar una estrategia de emprendimiento para el distrito capital.

Metas del proyecto en la versión N° 8 de la Ficha EBI - fecha 1 de Agosto de 2013: En esta versión se incluyó la meta proyecto N° 7, la cual es objeto de investigación.

1. Realizar 15 ferias temporales de la economía popular.
2. Apoyar 4.500 unidades productivas de economía popular en acceso a mercados
3. Implementar una plataforma de exhibición y venta permanente en la plaza de los artesanos al servicio de la economía popular.
4. Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.
5. Crear y/o consolidar 30 esquemas asociativos de la economía popular.

6. Diseñar una estrategia de emprendimiento para el distrito capital.
7. Apoyar 4.500 emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente las metas en la versión N° 16 de la ficha EBI del proyecto, aumenta en 3.338 el número de emprendedores de la economía popular a beneficiar y no le da continuidad a la meta que buscaba crear y/o consolidar 30 esquemas asociativos de la economía popular, aun cuando se invirtieron recursos económicos hasta la vigencia 2014.

1. Realizar 15 ferias temporales de la economía popular.
2. Apoyar 4.500 unidades productivas de economía popular en acceso a mercados
3. Implementar una plataforma de exhibición y venta permanente en la plaza de los artesanos al servicio de la economía popular.
4. Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.
5. Diseñar una estrategia de emprendimiento para el distrito capital.
6. Apoyar 7.878 emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo.

1.3.1.2 Aspectos del proyecto de inversión a evaluar – Limitación del objeto de estudio.

Como puede verse en la presentación del proyecto de inversión 716, este definió sus objetivos y metas para dos segmentos; el primero se refiere a las unidades productivas o negocios por cuenta propia de la economía popular, los cuales no se encuentran precisados en sí desde un concepto, pero que de acuerdo con lo señalado por el profesor Jorge Pulecio (Instituto Para la Economía Popular, 2013), se refieren a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) formalizadas o no, que se encuentran ubicadas en el Distrito Capital y que se caracterizan por tener deficiencias para competir, pues utilizan mano de obra precariamente calificada, estructuras de gestión empresarial ineficientes, o tecnología de segunda y tercera calidad, y sobre todo se trata de unidades productivas que no acceden al

capital, al crédito y entonces tienen que recurrir al llamado “gota a gota”, al crédito personal y familiar, o excluirse de la posibilidad de crecer.

Por otro lado se encuentra el segmento de los emprendimientos, este concepto tampoco está claramente definido desde la línea política del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana”, el concepto de emprendimiento que se quiere afectar desde la acción pública es difuso y se usa constantemente acompañado de los términos “unidades productivas”, “economía popular” y “empresarios”; dando a entender que estos hacen parte de un mismo grupo de atención en el que no se diferencian unos de otros.

Por otro lado, de acuerdo con el documento de formulación del proyecto de inversión 716 (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2013), en el aparte que se refiere al “Perfil de la actividad emprendedora en Bogotá” (página 6), se hace referencia a que los emprendimientos pueden distinguirse de acuerdo con la motivación o naturaleza de los mismos; haciendo una distinción entre los emprendimientos por oportunidad y los emprendimientos de subsistencia.

“El emprendimiento por oportunidad cuenta con un alto grado de diferenciación e incluso de innovación en el mercado y tiene una clara capacidad de acumulación de capital, muy por encima de la media de su sector, como para al menos convertirse en una mediana empresa. Dentro de esta tipología también se encuentran emprendimientos por oportunidad de potencial medio, los cuales se caracterizan por tener un potencial realizable de crecimiento gracias a la estructuración competitiva, donde sus niveles de acumulación corresponden a los de la media del respectivo sector.

Por su parte, el emprendimiento de subsistencia es un emprendimiento con un bajo nivel de ingreso y generalmente está dirigido a generar ingresos diarios para vivir, sin una planificación ni visión de crecimiento futura, este tipo de emprendimientos no generan mucho valor agregado ni tienen perspectivas de internacionalización. Hay que destacar que para el emprendimiento de subsistencia la presencia de cooperativas es importante, pero requieren de

mayores recursos financieros para su colocación frente a los requerimientos de los emprendedores”.

Dado lo anterior, y considerando que el proyecto prioritario N° 1 del PDD establece que “habrá apoyo e implementación de políticas públicas al emprendedor y al empresario, (diferenciando entre emprendimientos por oportunidad o por necesidad)”; y teniendo en cuenta que en las metas del proyecto de inversión 716 se hace una diferencia con respecto a estos dos tipos de emprendimientos:

- Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.
- Apoyar 4.500 emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo.

Puede deducirse entonces que los emprendimientos de la economía popular son emprendimientos de subsistencia, afirmación que se respalda en la descripción del problema del proyecto de inversión 716, el cual menciona que los emprendimientos tienen desventajas productivas y competitivas, con dificultades de acceso a la financiación por ser considerados de alto riesgo, con débiles estructuras productivas, administrativas, jurídicas y financieras, y que se explican 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; así mismo se caracterizan por ser formas de autoempleo que se enfocan en satisfacer las necesidades diarias, lo que se traduce en problemas de rentabilidad y sostenibilidad que se revelan en altas tasas de mortalidad.

En este contexto, el presente trabajo de grado se centrará en evaluar las acciones que se desarrollaron específicamente en el marco de la meta ***“Apoyar emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”***. Lo anterior, teniendo en cuenta que el enfoque político que se quería imprimir desde la administración “Bogotá Humana” era el de economía popular; y que adicionalmente según el reporte del Plan de Acción 2012-2016 (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

) de los \$30.585 millones de pesos invertidos en el cuatrienio en el proyecto de inversión, \$15.955 millones fueron invertidos en esta meta, es decir el 52.16% del presupuesto de inversión; lo que evidencia su nivel de importancia.

Finalmente, vale la pena aclarar que desde el conocimiento personal que se tiene acerca de la ejecución del proyecto de inversión en mención y específicamente en la meta que es objeto de evaluación; el proyecto no solo beneficio a emprendedores sino también a empresarios; situación que se explicara con mayor profundidad en el análisis documental y la cual explica la razón por la cual en las entrevistas a profundidad se pregunta indistintamente por ambos segmentos.

Capítulo II. Metodología

2. Estructura del documento

El presente trabajo de grado parte en su primer capítulo analizando la importancia del emprendimiento en el desarrollo de las economías, si bien, el marco teórico que sustenta sus aportes es escaso, es incuestionable que se ha convertido en una estrategia clave dentro de las apuestas de los gobiernos para potenciar y acelerar la productividad, competitividad y la generación de empleo e ingresos, con el claro objetivo de generar crecimiento y sostenibilidad a las economías de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Así mismo, teniendo en cuenta la importancia de este tema para los gobiernos se planteó dentro del marco teórico y conceptual, la gestión pública, por ser considerada el escenario clave para el diseño y puesta en marcha de los programas y proyectos que apoyan el emprendimiento; en este sentido, el documento hace un especial énfasis en la categoría de la evaluación de la gestión pública, por considerarla un insumo poderoso en los procesos de mejoramiento continuo de las entidades públicas, pero además porque el análisis de sus resultados puede dar cuenta de los aciertos o fracasos de la acción pública frente a la situación que se pretendía modificar desde la formulación de la política, así como dar cuenta de cuales fueron los resultados percibidos desde las poblaciones sujeto de atención.

Lo anterior teniendo como marco de referencia la teoría de la nueva gestión pública, la cual se enfoca claramente en la evaluación por resultados y en la inclusión del ciudadano desde una perspectiva de cliente; sin desconocer la problemática propia de las políticas públicas y la importancia de su gestión, la cual busca realizar intervenciones cada vez más eficientes en términos de costos, productividad y calidad. En este aparte se evidencian los sistemas de evaluación que se utilizan en el orden nacional y local y de forma específica en la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico.

Así mismo, este primer capítulo plantea de forma general las líneas de política pública del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”, con respecto al programa “Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad”, en el cual se enmarca la gestión de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico frente al proyecto de inversión 716 “Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”, específicamente en su meta “Apoyar 4.500 emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”, cuya gestión por resultados será evaluada mediante el presente trabajo de grado.

Su segundo capítulo, muestra el enfoque metodológico mediante el cual se aborda la investigación y hace una descripción de las técnicas y herramientas que se usan para el proceso de recolección y trato de la información.

Finalmente el tercer capítulo hace una presentación de la información analizada, de sus aportes a los objetivos del trabajo de investigación y expone los resultados, conclusiones y limitaciones obtenidas; así mismo se permite formular algunas recomendaciones de mejora en la gestión de la SDDE teniendo en cuenta los hallazgos obtenidos.

2.1 Diseño metodológico

El presente trabajo es una investigación evaluativa, su metodología es de tipo cualitativo, hace uso de fuentes primarias y secundarias y se centra en las técnicas de análisis documental de contenido y en la realización de entrevistas a profundidad.

En primera instancia y con respecto al análisis documental de contenido, se tuvo en cuenta la información disponible que se pudo obtener con rapidez y bajo costo, aquí se hizo uso de reportes de seguimiento propios de la administración distrital como es el SEGPLAN, informes de monitoreo y seguimiento a metas de la entidad, consolidados de ejecución de la Oficina Asesora de Planeación de la SDDE, fichas de estadística básica de información EBI, reportes de los asociados, entre otros; con el fin de llevar a cabo un análisis de contenido interno de los documentos relevantes en el proceso de investigación.

Lo anterior se llevó a cabo a través de las siguientes etapas:

Clasificación: Determinar de los insumos a los que se tuvo acceso, cuales eran útiles para el proceso de investigación teniendo en cuenta su contenido y fuente.

Análisis: Proceso de retención y vinculación de ideas representativas para el proceso de investigación.

Resumen: Presentación abreviada del contenido de los documentos y de los aportes de su análisis al proceso de investigación.

En segundo término y para efectos de conocer de forma específica la percepción de los diseñadores, gestores y beneficiarios del proyecto de inversión 716 específicamente en su meta *“Apoyar emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”*; se realizó un muestreo pequeño por conveniencia, no aleatorio, pues el interés de esta evaluación se centró en casos que representaron un interés intrínseco para descubrir e interpretar significados o reflejar realidades múltiples (Esteban, 2005); para esto se realizó una búsqueda de buenos informantes, personas con conocimiento del proceso, reflexivas y dispuestas a comunicar sus percepciones de forma amplia. La técnica que se utilizará es la entrevista a profundidad

Esta técnica según Robles (2011), permite adentrarse en la vida del otro con el objetivo de comprenderlo y descifrarlo frente a la situación que es objeto de investigación; es importante mencionar que el uso de esta técnica no implica un intercambio formal de preguntas y respuestas; por lo que se realizará un guion general con una batería de preguntas de uso y secuencia no obligatoria para cada uno de los perfiles a entrevistar.

Es importante mencionar que la presente evaluación hace parte de un proceso técnico y académico de importancia interna para la SDDE y que no pretende trascender al ámbito del debate político.

2.1.1 Perfiles específicos para las entrevistas a profundidad

Se entrevistaron a ocho (8) funcionarios y ex funcionarios de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico que ocuparon cargos claves tanto en el diseño de las estrategias de la política pública que busco apoyar a emprendedores, como a aquellos que apoyaron la gestión de las políticas mediante la implementación de acciones y la administración de los recursos, así mismo, se entrevistaron seis (6) beneficiarios del proyecto de inversión que pudieron dar cuenta de los resultados de la gestión.

A continuación se presenta un cuadro que evidencia los perfiles que fueron entrevistados:

Tabla 3. Perfiles para las entrevistas a profundidad.

NIVEL	PERFIL	POSICIÓN RELEVANTE	OBJETIVO	AUDIO N°
Nivel 1: Interprete de la política pública y diseñador del proyecto de inversión 716 que buscaba el fortalecimiento de los emprendimientos	Ex – funcionario de la alta dirección de la SDDE, que estuvo directamente involucrado tanto en la interpretación de la política como en la formulación de los proyectos de inversión que la materializo.	(un) Subsecretario de Desarrollo Económico.	Obtener una perspectiva más cercana y detallada de los objetivos de la política y de las estrategias que se pensaron para materializarla.	Audio 1: Subsecretario – Alfredo Bateman.
Nivel 2: Gestores e implementadores de la política pública.	Funcionarios y ex – funcionarios de la SDDE, que estuvieron directamente involucrados en la ejecución del proyecto de inversión	(dos) Subdirectores de Emprendimiento SDDE. (tres) Gestores de los Centros de Desarrollo Local – CDEL. (dos) Funcionarios del área administrativa de la SDDE.	Identificar las acciones que fueron implementadas, sus intenciones, objetivos y perspectivas, teniendo en cuenta su posición de intermediarios entre la política y los resultados.	Audio 2: Subdirector 1 Audio 3: Subdirector 2 Audio 4: Gestor territorios 1 Audio 5: Gestor territorios 2

				Audio 6: Gestor capacitador Audio 7: Gestor administrativo. Audio 8: Gestor de financiamiento.
Nivel 3: Beneficiarios de la política pública	Emprendedores y empresarios de la economía popular que fueron beneficiarios del proyecto de inversión 716 en su meta <i>“Apoyar emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”</i> .	(seis) Receptores de la acción pública.	Identificar las percepciones de los beneficiarios del proyecto con respecto a los resultados que obtuvieron.	Audio 9: Beneficiario 1 Audio 10: Beneficiario 2 Audio 11: Beneficiario 3 Audio 12: Beneficiario 4 Audio 13: Beneficiario 5 Audio 14: Beneficiario 6

Fuente: Elaboración propia

2.1.1.1 Premisas de la técnica

En la aplicación de la técnica de entrevistas a profundidad se tuvieron en cuenta los siguientes criterios (Robles, 2011):

- Se evitó la realización de preguntas directas, cerradas o ambiguas.
- Las preguntas estuvieron orientadas a rastrear la información más relevante para los intereses de la investigación.
- No se sancionó, limitó o restringió al entrevistado, se buscó la obtención de respuestas sinceras y honestas.
- Se evitó las dispersiones o desviaciones del tema.

- Se realizó una introducción al entrevistador dando a conocer el propósito de la entrevista, su estructura y el alcance que se deseaba obtener.
- Se buscó evitar que el entrevistado contestara con afirmaciones o negaciones simples.
- No se terminaron las frases o ideas que el entrevistado estaba desarrollando.
- No se interrumpió o concluyó.
- No se establecieron criterios u opiniones personales durante la entrevista
- No se cuestionó, excluyó u objeto el punto de vista del entrevistado

2.1.1.2 Recursos disponibles

1. Se realizaron grabaciones de audio, previo acuerdo con el entrevistado y se registraron anotaciones continuas en una libreta de campo.

2.1.1.3 Guiones generales por perfil a entrevistar

En el anexo N° 1 se presentan la batería de preguntas que fueron utilizadas para las entrevistas a profundidad de acuerdo con el perfil del entrevistado.

2.1.1.4 Procesamiento de las entrevistas a profundidad

Luego de realizadas cada una de las entrevistas a profundidad, incluidas en el anexo N° 2, se procedió a realizar su transcripción y a preparar el texto (en aspectos como homogeneidad, longitud y tema) para lograr su procesamiento mediante el programa AntConc 3.4.4w en su versión (Windows) 2014, este software de uso libre permitió realizar mediante el uso de la técnica de la lexicometría un análisis de la lingüística usada por los entrevistados.

En este marco, es importante señalar que “la lexicometría es una herramienta para analizar el discurso, sea éste oral o escrito, y tiene como metodología contar la frecuencia de aparición de las palabras y realizar observaciones, permitiendo ver la importancia de un término o

expresión en un contexto determinado” (Sierra Escobar & Giraldo, 2010). Esta herramienta de análisis cualitativo y textual permitió para el caso específico de la presente investigación, la elaboración de categorías de análisis, búsqueda de patrones en los datos e identificación de la importancia de los términos para efectos de su interpretación.

Capítulo III. Análisis de información y presentación de resultados

3. Análisis documental

A continuación se presenta un análisis del contenido interno de los documentos que se consideran de relevancia en el proceso de investigación, dados sus aportes al entendimiento del contexto y desarrollo del proyecto de inversión 716 “fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”, específicamente en su meta “apoyar 4.500 emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”.

Dentro de la etapa de clasificación realizada se encontraron los siguientes documentos objeto de análisis:

1. Documento: Plan de Acción 2012 - 2016 - Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/05/2016

Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico – Oficina Asesora de Planeación.

Fecha de publicación: Junio de 2016

Antes de iniciar con el análisis del documento es importante precisar que este presenta los resultados cuantitativos de la gestión realizada por la SDDE en términos de magnitudes de metas y presupuestos que fueron ejecutados en los diferentes proyectos de inversión a cargo de la SDDE, con fecha de corte 31 de Mayo de 2016. Para este caso se examinarán los resultados que hacen referencia al proyecto de inversión 716.

La tabla N° 4 presenta el presupuesto del programa de apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad, el cual estaba repartido en cuatro proyectos de inversión a saber 689, 715, 716 y 752

Tabla 4. Programa apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad

Programa	Proyecto de inversión	Presupuesto por proyecto cuatrienio (millones de pesos)	% de participación del ppto del programa
Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad	689 - Potenciar zonas de concentración de economía popular	\$ 15.745	17%
	715 - Banca para la economía popular	\$ 41.588	44%
	716 - Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento	\$ 30.585	32%
	752 - Bogotá productiva y competitiva en la economía internacional	\$ 7.396	8%
Total presupuesto del programa		\$ 95.314	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2016)

En la SDDE el programa de apoyo a la economía popular emprendimiento y productividad contaba con un presupuesto de inversión total para el cuatrienio de \$95.314 millones de pesos, repartidos en cuatro proyectos de inversión, de los cuales el 715 y 716 estaban a cargo de la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial – DFDE y el 689 y 752 de la Dirección de Competitividad.

El 32% de los recursos totales del programa se destinaron para la ejecución del proyecto de inversión 716, es importante mencionar que este porcentaje se aumenta a un 76% al considerar que los recursos del proyecto 715 hacían parte de la estrategia de apoyo a los emprendedores y empresarios en su fase de financiamiento; este elevado porcentaje evidencia la importancia que para la administración de la SDDE tenía la ejecución de este proyecto en el marco del programa en mención.

Tabla 5. Presupuesto del proyecto de inversión 716

Proyecto de Inversión 716: Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento					
Meta Plan	Meta Proyecto	Presupuesto por meta proyecto (millones de pesos)	Peso frente al ppto del proyecto	Peso frente al ppto del programa	Peso frente al ppto total de la entidad
Realizar 15 ferias temporales de la economía popular Presupuesto de la meta en el cuatrienio: \$4.506	Realizar 15 ferias temporales de la economía popular	\$ 1.901	6%	2%	1%
	Apoyar 4.500 unidades productivas de la economía popular con acceso a mercados	\$ 2.605	9%	3%	1%
Realizar una feria permanente de la economía popular Presupuesto de la meta en el cuatrienio: \$334	Implementar una plataforma de exhibición y venta permanente en la Plaza de los Artesanos al servicio de la economía popular	\$ -	0%	0%	0%
	Realizar una feria permanente de la economía popular	\$ 334	1%	0%	0,2%
Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad Presupuesto de la meta en el cuatrienio: \$25.745	Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad	\$ 4.819	16%	5%	3%
	Crear y/o consolidar 30 esquemas asociativos de la economía popular	\$ 862	3%	1%	0%
	Diseñar una estrategia de emprendimiento para el Distrito Capital	\$ 4.109	13%	4%	2%
	Apoyar 7.878 emprendedores de la economía popular a fin de consolidarlos y dar herramientas para su sostenibilidad en el tiempo	\$ 15.955	52%	17%	9%
Totales		\$ 30.585	100%	\$ 95.314	\$ 187.621

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2016)

Los recursos del proyecto de inversión 716 estaban divididos en las tres metas del plan de desarrollo que se muestran en la tabla N° 5, siendo la meta “Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad” a la que más recursos le fueron destinados (\$25.745 millones de pesos) correspondiendo a un 84.2% del total de los recursos del proyecto de inversión; esta meta plan a su vez contemplaba la ejecución de cuatro metas proyecto, en donde a la meta “Apoyar 7.878 emprendedores de la economía popular a fin de consolidarlos y dar herramientas para su sostenibilidad en el tiempo” se le asignaron el 52% de los recursos correspondientes a la meta plan en mención; porcentaje importante que también representa

el 17% de los recursos destinados al programa y el 9% de los recursos del presupuesto total de la entidad para el cuatrienio 2012-2016.

En este aparte es importante precisar que si bien durante el presente escrito siempre se ha mencionado que la magnitud de la meta de apoyo a emprendedores de la economía popular era de 4.500; en este documento se hace referencia a la magnitud de 7.878; esto se explica dado que el primer valor fue aquel planteado para la meta al ser incorporada en la versión N° 8 de la ficha EBI del proyecto de inversión, mientras que el documento objeto de análisis muestra los resultados del plan de acción a Mayo 30 de 2016, en donde esta meta ya había sido aumentada teniendo en cuenta que se sobrepasó la magnitud inicialmente planeada. En el aparte 1.3.1.1 del presente documento se detalla el cambio en la magnitud de esta meta desde su modificación en la ficha EBI del proyecto de inversión.

A continuación, la tabla N° 6 muestra las magnitudes alcanzadas y la ejecución de los recursos financieros asociados a la Meta Plan: Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad, asociando a ella las “metas proyecto” las cuales que se supone deben aportar al desarrollo o cumplimiento de las “meta plan”; en este sentido, es importante evidenciar que la meta proyecto objeto de esta evaluación “Apoyar emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo” no tiene coherencia frente a su meta plan; toda vez que el Plan Distrital de Desarrollo 2012 – 2016, hace énfasis en el proyecto prioritario 1 de su artículo 18 en “brindar servicios integrales, más apoyo e implementación de políticas públicas al emprendedor y al empresario, (diferenciando entre emprendimiento por oportunidad o por necesidad)”, por lo tanto el tipo de intervenciones y la población afectada mediante la meta proyecto en cuestión no corresponde a la meta plan a la que está ligada, adicionalmente, de acuerdo con los planteamientos señalados en las bases del PDD y que se presentaron en el aparte 1.2.1.1 del presente documento, la economía popular dispersa no se apoyaría de manera individual, dado que por su volumen, se incurriría en ineficiencias y restricciones presupuestales; para esta dimensión se buscaría la realización de acciones transversales.

Por otro lado, también se señala que “el número de emprendimientos por necesidad a atender debía estar claramente reflejado en las metas con un componente poblacional”, en esta meta

no se enuncian componentes poblacionales, y adicional a esto se benefician no solo emprendimientos sino pequeñas unidades productivas a las que incluso de acuerdo con las convocatorias realizadas se les exige un determinado número de meses de funcionamiento, por lo que tampoco la meta es clara en su definición conceptual sobre el término “emprendimientos”.

Tabla 6. Cifras de ejecución por vigencia del proyecto de inversión 716 en la meta Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.

Meta		2012		2013		2014		2015		2016		Total	
		Magnitud	Recursos mill (\$)	Magnitud	Recursos mill (\$)	Magnitud	Recursos mill (\$)	Magnitud	Recursos mill (\$)	Magnitud	Recursos mill (\$)	Magnitud	Recursos mill (\$)
Meta Plan	Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.	0	\$ 2.783	90	\$ 10.437	186	\$ 6.647	0	\$ 5.121	0	\$ 757	276	\$ 25.745
Metas proyecto	Apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad.	0	\$ 26	90	\$ 2.741	186	\$ 2.053	0	\$ -	0	\$ -	276	\$ 4.820
	Crear y/o consolidar 30 esquemas asociativos de la economía popular.	0	\$ 167	11	\$ -	9	\$ 694	0	\$ -	0	\$ -	20	\$ 861
	Diseñar una estrategia de emprendimiento para el distrito capital.	0,2	\$ 2.591	0,2	\$ 200	0,2	\$ 10	0,4	\$ 1.309	0	\$ -	1	\$ 4.110
	Apoyar 7.878 emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo.	0	\$ -	1246	\$ 7.497	4651	\$ 3.890	1881	\$ 3.813	0	\$ 757	7778	\$ 15.957

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2016)

La tabla N° 6 permite también interpretar que el costo per-capita de atención a cada emprendimiento de la economía popular fue de en promedio \$2.051.555, los cuales incluían de acuerdo con la estructura de las convocatorias públicas realizadas por la SDDE, los costos asociados a la formulación y evaluación de un plan de negocios, módulos de capacitación de en promedio 40 horas y seguimiento o acompañamiento.

Finalmente, el indicador de impacto que se asoció a esta meta fue: (Ingresos brutos al finalizar la intervención / ingresos brutos al iniciar la intervención); sin embargo, no fue

posible encontrar un documento que evidencie los resultados de su medición. Es importante recordar que el enunciado de la meta indica que el apoyo de la SDDE a los emprendedores de la economía popular buscaba consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo, pero no existe un indicador o algún tipo de medición o evaluación que dé cuenta de los resultados alcanzados.

2. Documentos: Estructura del programa de emprendimiento para las vigencias 2015 y 2016 y Resoluciones N° 063, 164, 165, 166, 453 y 562 de 2015

Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico – Subdirección de emprendimiento

Fecha de publicación: Vigencia 2015

La SDDE realizó diez convocatorias mediante las cuales invitó a los emprendedores y a los empresarios de la ciudad a participar de su programa de emprendimiento y fortalecimiento empresarial, estas convocatorias de acuerdo con los documentos objeto de análisis buscaban fomentar el emprendimiento y promover la gestión y el desarrollo empresarial, la conformación de clusters y la generación de empleos e ingresos.

“La estructura del programa de emprendimiento para las vigencias 2015 y 2016” fue un documento de trabajo, que no se encuentra publicado en la página de la entidad y que no fue formalizado mediante ningún acto administrativo, pero que sí fue socializado dentro de los equipos de trabajo con el fin de clarificar las etapas por las que atravesarían los postulantes o beneficiarios del programa y el cual buscaba subsanar las debilidades en los procesos y procedimientos que se venían aplicando hasta el momento; este documento fue elaborado en Mayo de 2015.

Este documento de trabajo evidencia que la estructura del proceso planteada para la operación del programa durante las vigencias 2015 y 2016, estaba basada en los aprendizajes obtenidos durante las vigencias 2013 y 2014, y su diseño contaba con las siguientes siete (7) fases:

- 1) Convocatoria: Estas eran de carácter público y estaban dirigidas a sectores, poblaciones o actividades económicas específicas, reflejando las prioridades de la SDDE.

2) Diagnóstico y plan de fortalecimiento: En esta fase se aplicaba una herramienta de análisis a las ideas de negocio o empresas que se presentaban a las convocatorias, con el fin de identificar las áreas a fortalecer.

3) Formación y capacitación: En esta fase se brindaba apoyo al emprendedor o empresario en la apropiación de conocimientos básicos y en la consolidación y potencialización de competencias empresariales, con el fin de aportar a la sostenibilidad de las empresas participantes, esto mediante la oferta de asesorías personalizadas y especializadas, capacitación, talleres y acompañamiento permanente.

4) Plan de negocios: La formulación y/o validación del plan de negocios era realizada por el emprendedor o el empresario durante su proceso de formación, sin embargo, estos contaban con asesores que orientaban la estructuración técnica y financiera del documento.

La evaluación técnica del proyecto en cuanto a su estructura y consistencia con el mercado, estaba a cargo de un comité técnico de evaluación de proyectos empresariales, idealmente de carácter interdisciplinar.

5) Comité de viabilización: La evaluación técnica del proyecto en cuanto a su estructura y consistencia con el mercado, estaba a cargo de un comité técnico de evaluación de proyectos empresariales, idealmente conformado interdisciplinariamente.

6) Financiamiento: Los operadores financieros realizaban las operaciones de crédito y desembolso bajo los parámetros, tasas, montos y plazos definidos por la SDDE.

7) Acompañamiento post-crédito: Los beneficiarios podían contar con acompañamiento permanente desde el diagnóstico empresarial, el plan de fortalecimiento empresarial, la formulación del plan de negocios, seguimiento a la inversión y finalmente acompañamiento en el proceso de crecimiento y aceleración de la unidad productiva.

En este mismo sentido y pasando a revisar las convocatorias que se publicaron mediante acto administrativo (resolución) en la página web de la entidad, se encuentra que para las N° 1, 2, 3 y 8 no se cuenta con un documento que evidencie los requisitos que fueron exigidos a los postulantes, como tampoco se encuentra publicado un documento que muestre su proceso o

trazabilidad, sin embargo, para las convocatorias N° 4, 5, 6, 7, 9 y 10 los criterios de postulación y selección fueron informados mediante Resoluciones que fueron publicadas en la página web de la entidad.

En la tabla N° 7 se presentan las condiciones que se establecieron mediante acto administrativo para cada una de las convocatorias públicas, evidenciando que:

- Las convocatorias 5, 6 y 7, fueron las únicas que demostraron convocar negocios con perfiles definidos por actividad económica o por criterios poblacionales, estas tres convocatorias fueron publicadas en una misma fecha, las restantes fueron publicadas en fechas diferentes y estaban dirigidas de forma general a Mipymes.
- En una sola de las convocatorias publicadas se invitó a participar a los emprendimientos entendiéndolos como ideas que requerían iniciar su proceso “puesta en marcha”.
- En cuanto a la antigüedad de la empresa en algunos casos no se requería demostrarla, en otros, el requisito era llevar uno (1) o dos (2) años en operación.
- En todos los casos se requería que ni la empresa ni los socios se encontraran reportados negativamente en las centrales de riesgo y que las empresas no se encontraran en un proceso de liquidación irreversible.
- En todas las convocatorias a excepción de la número 7 (destinada a pequeños y medianos productores y transformadores), se solicitaba que los negocios llevaran contabilidad y que presentaran el balance general y el estado de pérdidas y ganancias firmadas por un contador con tarjeta profesional.

Finalmente, es pertinente mencionar que en las motivaciones de las Resoluciones no se hace claridad sobre cuáles fueron los criterios técnicos para determinar los requisitos de cada convocatoria y no se evidencia ningún documento que soporte estas decisiones, por tanto podría llegar a suponerse que estos dependieron directamente de la alta dirección de la entidad.

Tabla 7. Condiciones de las convocatorias realizadas por la SDDE para fortalecimiento empresarial.

N° de Convocatoria	N° de la Resolución	Población convocada	Requisitos	Fecha de apertura	Fecha de cierre
4	063 del 16 de febrero de 2015	Micros, pequeñas o medianas empresas -Mipymes- de cualquier sector productivo	<ul style="list-style-type: none"> • Demostrar que se encuentran en operación, mediante certificación del CEDEL de la localidad en la cual se encuentre ubicada la Mipyme correspondiente. • Contar con un sistema contable -balance, P y G- que refleje la situación financiera del negocio, suscrito por contador competente con tarjeta profesional vigente. • Que no se encuentren en un proceso de liquidación irreversible. • Que no estén reportados en centrales de riesgo (Socios y Empresas). 	17 de Febrero de 2015	31 de Marzo de 2015
5	164 del 13 de abril de 2015	Micros, pequeñas o medianas empresas -Mipymes-, de los sectores Confecciones, Calzado, Cuero y Marroquinería, Muebles y Maderas.	<ul style="list-style-type: none"> • Demostrar que se encuentran con un año como mínimo de operación. • Llevar contabilidad certificada por un Contador con tarjeta profesional, que refleje la situación financiera de la unidad productiva. • Que no estén reportados en centrales de riesgo (Socios y Empresas). • Que los productos y/o servicios de la unidad productiva estén insertos en la cadena de valor de actividades económicas apoyadas por las diferentes aglomeraciones. • Que la unidad productiva no se encuentren en un proceso de liquidación irreversible. 	14 de Abril de 2015	6 de Mayo de 2015
6	165 del 13 de abril de 2015	Grupos étnicos y sectores poblacionales que sean propietarios de micros, pequeñas o medianas empresas -Mipymes-, de cualquier sector productivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Pertener a los siguientes grupos y sectores poblacionales: <ul style="list-style-type: none"> - Grupos Étnicos: Comunidades afrodescendientes, Pueblo Rrom - Gitano, Comunidades Indígenas y Pueblo Raizal - Personas LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas) - Personas en condición de discapacidad y/o cuidadores - Mujeres ex trabajadoras en ejercicio de la prostitución. - Sector Hip Hopper • Certificar por parte de una organización, comisión, cabildo, mesa distrital y/o local, alcaldía según sea pertinente, que pertenece a uno de los grupos y/o sectores poblacionales anteriormente relacionados • Demostrar que cuenta con mínimo un año de operación. • Llevar contabilidad certificada por un Contador con tarjeta profesional, que refleje la situación financiera de la unidad productiva. • No estar reportados negativamente en centrales de riesgo (Socios y Empresas). • Que la unidad productiva no se encuentren en un proceso de liquidación irreversible. 	14 de Abril de 2015	6 de Mayo de 2015
7	166 del 13 de abril de 2015	Pequeños y medianos productores y transformadores, así como asociaciones del sector agropecuario.	<ul style="list-style-type: none"> • Demostrar que se encuentran con mínimo un año de operación, para esto deben adjuntar facturas, ordenes de compra, referencias comerciales, Certificado de existencia y representación legal, Rut y/o cualquier otro documento que soporte la antigüedad. • Certificado del Uso del Suelo. (Expedido por la Secretaría Distrital de Planeación). • No estar reportados negativamente en centrales de riesgo (Socios y Empresas). • Que la unidad productiva no se encuentre en un proceso de liquidación irreversible. • No se fortalecerán actividades en zonas de parque nacionales, áreas declaradas de reserva forestal protectora o que tengan cualquier otro tipo de restricción de orden legal y ambiental. 	14 de Abril de 2015	6 de Mayo de 2015
9	453 del 5 Agosto de 2015	Todas las personas y sectores poblacionales que sean propietarios de micros, pequeñas o medianas empresas -Mipymes- de cualquier sector productivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Demostrar que se encuentran con mínimo dos (2) años de operación . • Llevar contabilidad certificada por un Contador con tarjeta profesional, que refleje la situación financiera de la unidad productiva. • Que no estén reportados en centrales de riesgo (Socios y Empresa). • Que la unidad productiva no se encuentre en un proceso de liquidación irreversible. • Plan de negocios de la unidad productiva (preferiblemente). 	5 de Agosto de 2016	31 de octubre de 2015
10	562 del 5 de Noviembre de 2015	Podrán participar todas las personas con emprendimientos y empresas ubicadas en la ciudad de Bogotá de cualquier tamaño y sector productivo.	<p>EMPRENDIMIENTOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No estar reportados negativamente en centrales de riesgo • Contar con un emprendimiento con potencial que sea viable técnica y financieramente y que cuente con garantías en caso de llegar a la fase de apalancamiento financiero. • Contar con recursos propios para aportar a la puesta en marcha del emprendimiento. <p>EMPRESAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demostrar que se encuentran con mínimo un (1) año de operación. • Llevar contabilidad certificada por un Contador con tarjeta profesional, que refleje la situación financiera de la unidad productiva. (Balance y estado de pérdidas y ganancias con corte mínimo a 30 de septiembre de 2015). • Ni la empresa ni los socios pueden estar reportados negativamente en las Centrales de Riesgos. • Que la unidad productiva no se encuentre en un proceso de liquidación irreversible. • Contar con garantías en caso de Llegar a la fase de apalancamiento financiero. 	5 de Noviembre de 2015	21 de Diciembre de 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de las Resoluciones N° 063, 164, 165, 166, 453 y 562 de 2015 de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico.

3. Documento: Registro maestro de beneficiarios (base de datos)

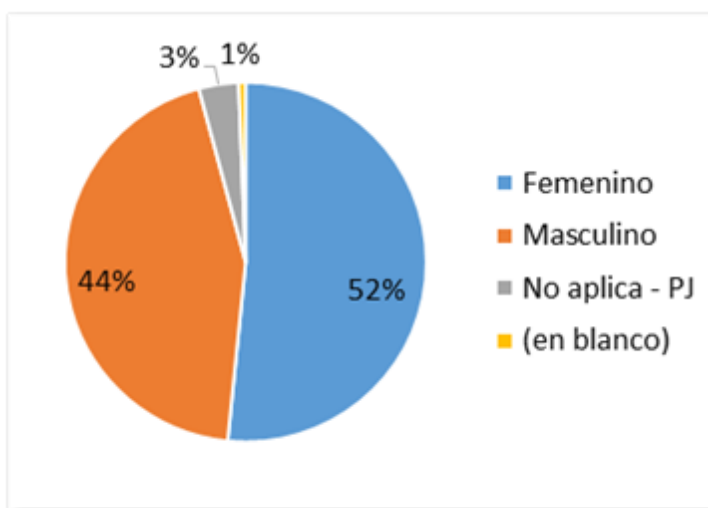
Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico

Fecha de publicación: Documento de trabajo con estado de corte a 31 Octubre de 2016.

El documento objeto de trabajo es una base de datos que permite obtener información de interés para la presente investigación, esto en cuanto a lograr determinar características del perfil de los beneficiarios atendidos por el proyecto de inversión, específicamente en la meta “apoyar emprendimientos de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”

A continuación se presentan datos que corresponden a un universo de 7.728 emprendimientos y empresas que fueron beneficiadas a través de la meta específica objeto de esta evaluación; es pertinente mencionar que los recursos de esta inversión dieron cobertura al proceso que abarco desde la convocatoria y que llego a la etapa de acompañamiento, a excepción de la fase de financiamiento, la cual se realizó a través del proyecto de inversión 715.

Gráfico 4. Distribución de beneficiarios por género



Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

El gráfico 4 presenta la distribución del total de beneficiarios del programa con respecto a su género, el 52% correspondían a mujeres, el 44% a hombres, el 3% a personas jurídicas y el 1% restante no registra información al respecto. Esta división es muy pareja y refleja el acceso equitativo al programa que tuvieron ambos géneros, por otro lado se evidencia un leve margen superior de postulantes mujeres, lo que podría llegar a explicarse por las características propias de la denominada “economía popular”.

Tabla 8. Distribución de beneficiarios por localidad

Localidad	%
Antonio Nariño	4%
Barrios Unidos	2%
Bosa	8%
Candelaria	3%
Chapinero	2%
Ciudad Bolívar	9%
Engativá	5%
Fontibón	2%
Kennedy	19%
Los Mártires	4%
Puente Aranda	4%
Rafael Uribe Uribe	6%
San Cristóbal	9%
Santafé	5%
Suba	7%
Sumapaz	0%
Teusaquillo	1%
Tunjuelito	3%
Usaquén	2%
Usme	4%
(en blanco)	0%
Total general	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

De las veinte localidades con que cuenta el Distrito Capital, diecinueve de ellas tuvieron beneficiarios con acceso al programa, a excepción de la localidad de Sumapaz; por otro lado la localidad con mayor participación es Kennedy con un 19%, seguida por las localidades de Ciudad Bolívar y San Cristóbal con 9% cada una, Bosa, Suba y Rafael Uribe con 8%, 7% y 6% respectivamente, y las demás con porcentajes inferiores al 4%.

La gran diferencia en puntos porcentuales de Kennedy frente al resto de las localidades, puede obedecer en primera instancia a que es la segunda localidad más poblada de Bogotá según datos de la Secretaria de Planeación Distrital, y a que en ella se localizan el 8% del total de microempresas de la ciudad. Extrañamente Ciudad Bolívar, Engativá y Suba no tuvieron participaron extraordinaria sino que se encuentran dentro de los promedios por localidad.

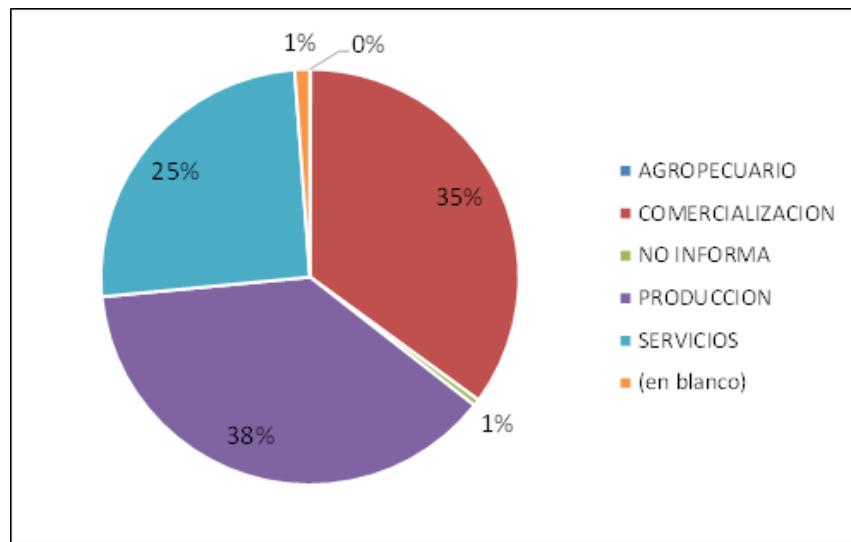
Tabla 9. Distribución de beneficiarios por tipo de población

Población	%
Adulto Mayor	0,60%
Afrodescendientes	1,29%
Barrismo Social	0,26%
Comunidad campesina y rural	0,23%
Hip Hop	0,17%
Indígena	0,20%
LGBTI	0,59%
Madre Cabeza de Familia	5,22%
Personas con Discapacidad	0,66%
Población General	83,98%
Victimas - Desplazados	6,19%
(en blanco)	0,61%
Total general	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

En cuanto a los tipos de poblaciones que se vieron beneficiadas, se identifica en mayor proporción (84%) la “población general”, es decir, aquella que no tiene ninguna característica especial que la identifique, esta población es seguida de lejos por las víctimas y los desplazados y las madres cabeza de familia con 6.19% y 5.2% respectivamente, las demás poblaciones se encuentran por debajo del 1.5% y no cuentan con gran representación; lo anterior, podría significar que la convocatoria N° 6 destinada a atender “grupos étnicos y sectores poblacionales” no tuvo mayor impacto frente al total de la población atendida.

Gráfico 5. Distribución de beneficiarios por sector económico

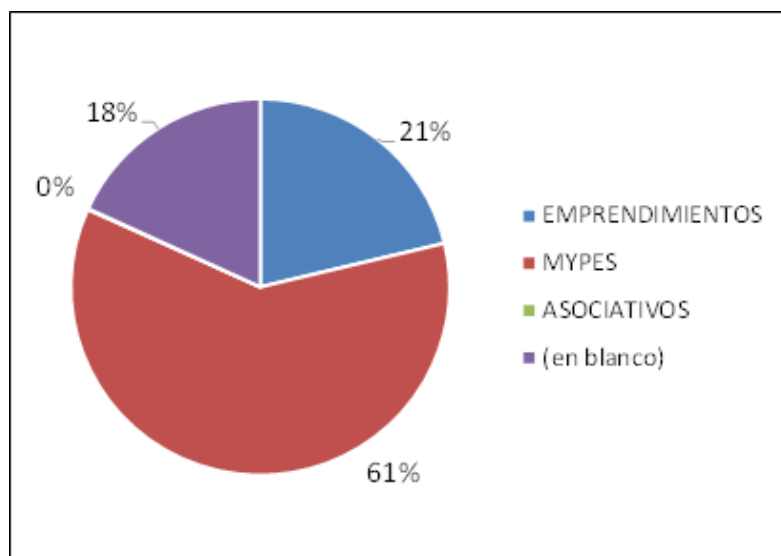


Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

La distribución de beneficiarios por sector económico en el que se encuentra el emprendimiento o la mype, reflejan una mayor participación del sector industrial o de producción (38%), en este sector se encuentra la actividad “confecciones y textiles” la cual según el documento objeto de análisis tiene 1.463 beneficiarios solo para esta actividad en el sector producción, 522 en comercialización y 301 en servicios, siendo una actividad predominante en la atención de la SDDE en el marco del programa en mención; por otro lado se encuentra el sector comercio con 35%, encontrando actividades como las ventas al por

menor y al detal de todo tipo elementos, cacharrerías, pañaleras, misceláneas, autopartes, eléctricos, tiendas de barrio, venta de útiles de aseo, ventas por catálogo, viveros, panaderías, y ventas de productos de belleza y estética, entre otros; finalmente, el sector servicios representa el 25% e incluye actividades como spas, salas de belleza, gimnasios, publicidad, plomería, carpinterías, lavanderías, jardinería, litografía, mecánica, odontología y medicina veterinaria entre otros.

Gráfico 6. Distribución por tipo de beneficiario



Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

En la distribución de tipo de beneficiarios se encuentra que el 61% son clasificadas como Mypes, es decir, son negocios unipersonales, familiares, micros y pequeñas empresas, que según los textos de las convocatorias analizados con anterioridad, tenían como requisito tener más de un año de funcionamiento, en términos de los operadores (universidades) y de los gestores de los Centros de Desarrollo Local - CDEL, estos eran denominados como “Tipo 2”; por otro lado, en cuanto a los emprendimientos o “Tipo 1”, el 21% atendido eran básicamente ideas de negocios en etapas incipientes o negocios con menos de un año de funcionamiento; finalmente, los negocios asociativos o de “Tipo 3” representan las

cooperativas, asociaciones y demás formas gremiales que desarrollan actividades económicas y que buscaban algún tipo de fortalecimiento.

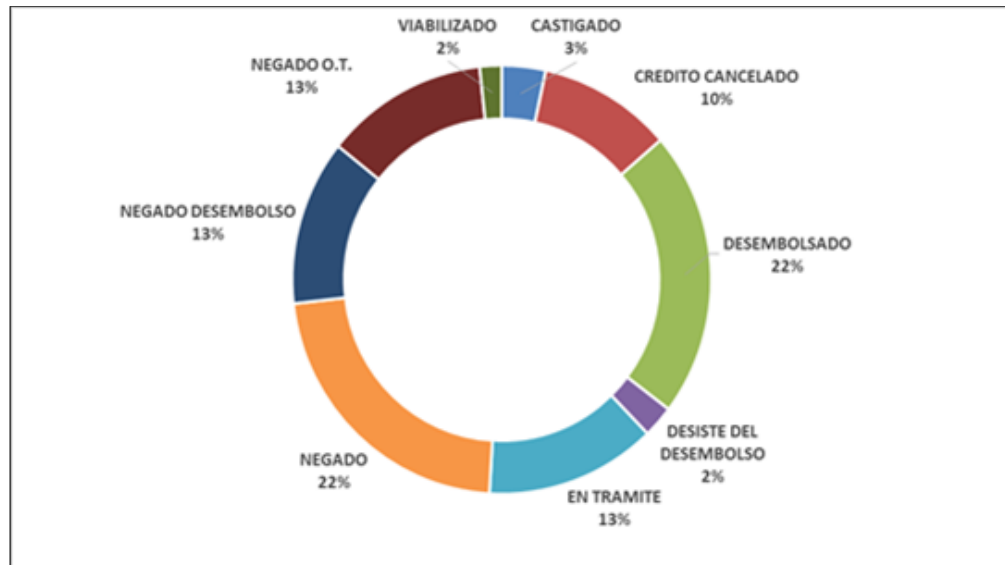
Tabla 10. Rangos de montos solicitados

Rangos de montos	%
Hasta \$10 millones	24,6%
Hasta \$15 millones	18,8%
Hasta \$50 millones	19,0%
Menor a \$5 millones	34,7%
Superior a \$50 millones	3,0%
Total general	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

Como ya se mencionó anteriormente, el programa contaba con una fase de financiamiento que se ejecutaba con los recursos de inversión del proyecto 715, pero que sin embargo hacían parte de las fases del proceso que se ofertaba a los “emprendedores de la economía popular”; los montos de crédito solicitados en su mayor porcentaje (34.7%) eran inferiores a 5 millones de pesos, esto debido en gran parte al tamaño de los negocios, la baja capacidad de endeudamiento y de pago, y la solicitud en ciertos casos de deudores solidarios; los montos superiores a 50 millones de pesos representan el 3% de las solicitudes, estos según el registro maestro corresponden a empresas con personería jurídica de régimen común, este tipo de negocio se podía ver atraído a este financiamiento por la tasa de interés que se manejaba, la cual correspondía al 10% e.a., y la cual podría considerarse interesante para este sector empresarial teniendo en cuenta las tasas que se encontraban en el mercado para las vigencias 2013, 2014 y 2015. Es importante aclarar que no todos los créditos que fueron solicitados se colocaron, ya que la figura de “comité de viabilización” (conformado por funcionarios de la alta dirección de la entidad) evaluaba el perfil del aspirante y de su negocio, y decidía en última instancia cuáles se trasladaban al operador financiero que administraba los recursos de crédito

Gráfico 7. Estado de las solicitudes de crédito



Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

Como ya se mencionó anteriormente no todos los requerimientos de crédito fueron aprobados, el gráfico N° 7 muestra la distribución y el estado del 100% de las solicitudes con corte a 31 de Octubre de 2016, evidenciando lo siguiente:

- Los porcentajes de las categorías “castigado” (3%), “crédito cancelado” (10%), y “crédito desembolsado” (22%); representan que del 100% de las solicitudes de crédito, el 35% fueron aprobadas y obtuvieron efectivamente el préstamo.
- Las categoría “negado” (22%) corresponden a las solicitudes que en principio fueron consideradas como no viables por el comité de viabilización del programa, debido a causas como inconsistencias en la información, inexistencia de la unidad productiva, difícil localización del aspirante, la no viabilidad técnica y económica del proyecto, entre otras. La categoría “negado desembolso” (13%) son aquellas solicitudes que fueron negadas directamente por el operador financiero (Corporación Minuto de Dios y Cooperativa Confiar) por no considerarlas seguras desde el punto de vista financiero; y finalmente la categoría “negado O. T” (13%) corresponde a aquellas que fueron negadas por parte de los gestores de los CDEL y de las Universidades

justificando criterios técnicos y económicos. Lo anterior representa que del 100% de solicitudes de crédito, el 48% fueron rechazadas en diferentes instancias del programa.

- Del 17% de solicitudes restantes, el 2% fue viabilizado y el 13% se encuentra en trámite, estas solicitudes se encuentran detenidas ya que dados los cambios de administración el programa fue suspendido y se encuentra gestionando la recuperación de la cartera; finalmente el 2% restante fueron créditos aprobados pero que en el momento del desembolso ya el solicitante no se encontraba interesado y por tanto desistió de su colocación.

Tabla 11. Estado de los créditos colocados

Estado de los créditos	%
Créditos cancelados	19,7%
Con mora entre 31 y 90 días y con créditos castigados	39,4%
Entre 0 y 30 días de mora	40,9%

Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

El registro maestro de beneficiarios permite evidenciar que con corte a 31 de Octubre de 2016, del 100% de los créditos colocados el 19,7% fueron cancelados, es decir, ya fueron pagados, el 39,4% se encuentran con mora entre 31 y 90 días e incluso ya cuentan con cartera castigada, y finalmente el 40.9% cuentan con moras entre 0 y 30 días, las cuales son consideradas como de menor riesgo y por esto tienen una clasificación aparte.

En este escenario, es preocupante considerar que el 39.4% de los recursos colocados se encuentren en mora con un riesgo medio y alto de siniestro, situación que ha puesto el programa bajo los ojos de los entes de control y que a valdría la pena evaluar para identificar sus causas.

Tabla 12. Estado de los créditos colocados diferenciando emprendimientos y Mypes

Estado del crédito	EMPRESARIOS	MYPES
CANCELADO	21%	31%
CASTIGADO	10%	9%
Entre 0 y 30 días	26%	37%
Entre 31 y 60 días	3%	2%
Entre 61 y 90 días	2%	1%
Mayor a 90 días	38%	19%
Total general	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del registro maestro de beneficiarios

Para terminar el análisis de la información que logro ser procesada a partir del registro maestro de beneficiarios, y que aporó a esta investigación datos importantes que permiten caracterizar el perfil de los negocios que fueron atendidos, se elaboró la tabla 12 que muestra el estado del número de créditos colocados diferenciando por “emprendimientos” y por “mypes”; estos datos permiten evidenciar que en efecto el riesgo de colocar recursos de crédito a negocios que están en su fase de ideación, instalación y puesta en marcha es mucho mayor que colocarlo en “mypes”, los porcentajes de cartera (en número de créditos colocados) mayor a 31, 61 y 90 días, así como el de créditos castigados, muestran una mora total del 53% de los emprendimientos y del 31% de las mypes que recibieron financiamiento, esto sin considerar las moras que se encuentran entre 0 y 30 días, por suponerlas de menor riesgo en su recuperación; ante este panorama es válido cuestionarse cuales fueron las debilidades (si es que las hubo) en la gestión de la SDDE, que aun cuando diseñó varias etapas en el desarrollo del programa para lograr el objetivo de “apoyar emprendimientos de la economía popular a fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”, no logro llevar a una fase final de financiamiento emprendimientos y empresas que cumplieran con sus obligaciones crediticias y que ahora agravan su situación estando reportadas negativamente ante las centrales de riesgo, es decir, aumentando aún más las brechas entre este perfil poblacional y el

sector financiero tradicional. Finalmente es importante mencionar que el valor promedio de crédito colocado con recursos de la SDDE fue de \$7.113.593.

4. Documento: Informe de caracterización de beneficiarios elaborado por la Universidad EAN en el marco del convenio 562 de 2013 (2014)

Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico

Fecha de elaboración: Octubre 17 de 2014

A continuación se presenta el análisis del informe de caracterización de beneficiarios que desarrollo la Universidad EAN, la cual fue “operadora técnica” del proyecto, y dentro de sus obligaciones ajusto y valido 2.075 planes de negocios que eran considerados como la puerta de entrada al programa de apoyo a los emprendimientos de la economía popular de la SDDE.

Este documento es tenido en cuenta con el fin de complementar la caracterización del perfil de beneficiarios que fue desarrollada a partir del análisis del registro maestro de beneficiarios de la SDDE; en este sentido es importante señalar que dado que la EAN no caracterizo el 100% de los beneficiarios del programa sino la totalidad de los atendidos por este en su calidad de operador técnico, es decir 2.075; lo que se realizará es una inferencia estadística considerando que esta caracterización corresponde al 26.85% del total de beneficiarios del programa; la información que será analizada será solo aquella que arroje información adicional a la descrita anteriormente.

Entre los ítems que se tendrán en cuenta se ubican datos que permiten una valoración de tipo más social, entre los cuales se encuentran aspectos como la formalidad, empleabilidad, nivel de educación, tipo de afiliación en régimen de salud, nivel de SISBEN, estrato socioeconómico y expectativas frente a la intervención.

Antes de iniciar es preciso recordar que para la EAN los emprendimientos eran denominados como “tipo 1” las mypes como “tipo 2” y los esquemas asociativos como “tipo 3”.

Formalidad

Según los datos de la EAN al respecto de este ítem, “de los tipo 2, el 84 % trabajaba bajo la figura de persona natural inscrita en su RUT como régimen simplificado y solo el 16% restante actuaba bajo otras formas empresariales formales. El tipo 1 por naturaleza corresponde a personas que apenas están iniciando el desarrollo de su negocio, por lo tanto es normal que correspondiera a personas naturales” (EAN, 2014).

Este mismo informe la universidad describe que “existe un alto grado de informalidad dentro de la población convocada a presentar su proyecto de negocio. Al iniciar el proceso de evaluación solo el 9 % de los emprendedores tipo 2 manifestaron trabajar con Cámara de Comercio, la mayoría opta por no tener establecimientos comerciales y trabajar con el RUT como herramienta de identificación empresarial debido a que, tal como lo manifiestan a nuestros consultores, consideran que su nivel de ventas no amerita incurrir en los costos añadidos que supone contar con registro mercantil, u otra figura de formalidad” (EAN, 2014).

En este sentido, una de las características adicionales que puede ser inferida mediante el análisis del presente documento, es que en su mayoría los negocios que optaron por participar en el programa de la SDDE trabajan en condiciones de informalidad y no consideraban viable su inscripción ante el registro mercantil dado su nivel de ingresos (siendo el trámite ante la CCB tan solo uno de los condicionantes que miden la formalidad de un negocio); en este aparte es preciso hacer un contraste de esta percepción de los beneficiarios quienes hacían parte de las convocatorias 1, 2 y 3, la cual recordemos no conto con resoluciones públicas que informaran sobre sus

requisitos, y que fueron aquellos atendidos por las universidades en su calidad de operadores y técnicos”, frente a los beneficiarios de las convocatorias 4 en adelante, a los cuales se les requería en algunos casos los estados financieros firmados por contador, estados que naturalmente no son llevados por una empresa bajo las características de la informalidad, lo que permite suponer la hipótesis de que estos pudieron haber sido contruidos a partir de información no del todo confiable con el único propósito de cumplir con el requisito.

Empleabilidad:

Según los datos de la universidad “La expectativa de generación de empleos por parte de los emprendedores corresponde a la clasificación de microempresa. En el tipo 1, un 94.99% manifiestan que su expectativa de generación de empleo no va más allá de los cinco empleos.

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” (EAN, 2014).

En efecto, según datos del Departamento Nacional de Planeación las actividades económicas que reflejan altos grados de informalidad se caracterizan por tener un alto componente de autoempleo, asociado a una baja calificación y unos bajos beneficios laborales; así mismo señala que la “informalidad” es un fenómeno que tiene una relación inversa con el nivel de educación de la población ocupada, el grado de desarrollo industrial de las ciudades y el efecto de un sector público muy grande (DNP, 2009).

Estos datos arrojados por el DNP, respaldan los hallazgos en la caracterización que realizó la Universidad EAN con respecto a los beneficiarios del programa.

Tabla 13. Nivel de educación formal de los beneficiarios

	TIPO 1	% del total	TIPO 2	% del total
DEVUELTO SIN EVALUACION	0	0,00	1	0,05
POSTGRADO COMPLETO	4	0,19	10	0,48
POSTGRADO INCOMPLETO	0	0,00	3	0,14
PRIMARIA COMPLETA	144	6,94	129	6,22
PRIMARIA INCOMPLETA	80	3,86	65	3,13
SECUNDARIA COMPLETA	230	11,08	330	15,90
SECUNDARIA INCOMPLETA	160	7,71	203	9,78
TECNOLOGICA COMPLETA	132	6,36	209	10,07
TECNOLOGICA INCOMPLETA	27	1,30	28	1,35
UNIVERSITARIA COMPLETA	44	2,12	70	3,37
UNIVERSITARIA INCOMPLETA	169	8,14	61	2,94
(en blanco)	18	0,87	108	5,20

Fuente: Informe de caracterización de beneficiarios del convenio 562 de 2013. (2014)

Con respecto al nivel de educación formal de los beneficiarios atendidos por la Universidad, la tabla 13 muestra que el 20.15% de las personas atendidas cuentan con un nivel de educación básica primaria ya sea completa o incompleta, mientras que el 44.47% tienen nivel de secundaria completa o incompleta; es decir, en total más del 64% de las personas atendidas tienen niveles básicos de escolaridad, este es uno de los factores que puede llegar a ser determinantes en temas como la generación de valor agregado en los productos y servicios que ofertan, la informalidad, la generación de empleos formales y el nivel de ingresos; sumado a una probable debilidad en competencias blandas y duras asociadas a temas empresariales. En este caso, dada la evidencia de los datos, podría plantearse una hipótesis que sugiera que el programa esperaba tener efecto “positivo” sobre los negocios, afectando una serie de variables macro que no se encontraban bajo su control.

Tabla 14. Tipo de afiliación al sistema de salud

TIPO DE AFILIACION	TIPO 1	TIPO 2
CONTRIBUTIVO	16,53%	29,49%
NO SE ENCUENTRA AFILIADO A NINGUN REGIMEN	1,35%	2,80%
SUBSIDIADO	22,60%	21,16%
(en blanco)	0,87%	5,20%

Fuente: Informe de caracterización de beneficiarios del convenio 562 de 2013.
(2014)

En la misma línea, se logra evidenciar según la gráfica anterior que el 47.91% de los beneficiarios hacen parte del régimen subsidiado de salud (SISBEN), mientras que más del 6% no se encuentran afiliados; situación crítica que es un síntoma evidente de la informalidad y la precariedad en la que se encuentran estos “negocios” de la economía popular.

Tabla 15. Categoría por nivel de SISBEN

NIVEL SISBEN	TIPO 1	TIPO 2
1	13,98%	9,64%
2	8,10%	9,83%
3	0,48%	1,59%
4	0,05%	0,05%
NO APLICA	17,88%	32,34%
(en blanco)	0,87%	5,20%

Fuente: Informe de caracterización de beneficiarios del convenio 562 de 2013.
(2014)

De las personas que se encuentran en el régimen subsidiado “SISBEN”, el 41.55% se encuentran en los niveles 1 y 2, los cuales son asignados de acuerdo con una medición del índice de pobreza multidimensional, esto quiere decir que existe un nivel de vida que indica vulnerabilidad individual o contextual, y que por ende refleja una

importante precariedad en las condiciones de la población que fue beneficiaria del programa.

Tabla 16. Estrato socioeconómico de los beneficiarios

ESTRATO	TIPO 1	TIPO 2
1	272	190
2	451	565
3	108	325
4	6	25
5	0	3
6	2	0
ZONA SIN ESTRATO	1	1
(en blanco)	18	108

Fuente: Informe de caracterización de beneficiarios del convenio 562 de 2013. (2014)

De las 2.075 personas atendidas por la Universidad EAN 1.478 pertenecen a los estratos 1 y 2, es decir el 71,2%, lo que puede indicar que en su mayor parte los negocios que se postularon al programa son de subsistencia y cuentan con una débil capacidad económica.

Tabla 17. Expectativas frente a la intervención

	TIPO 1	%	TIPO 2	%
APROBACIÓN DEL CRÉDITO	544	26,217	480	23,13
AUMENTAR SUS INGRESOS	3	0,145	77	3,71
CRECIMIENTO DEL NEGOCIO	4	0,193	232	11,18
CRECIMIENTO PROFESIONAL	20	0,964	1	0,05
ESTABILIDAD PERSONAL Y FAMILIAR	33	1,590	0	0,00
FORTALECER NEGOCIO	12	0,578	139	6,70
GENERAR EMPLEO	0	0,000	49	2,36
INDEPENDIZARSE	96	4,627	8	0,39
LOGRAR UN NEGOCIO FAMILIAR	51	2,458	5	0,24
LOGRAR UN RECONOCIMIENTO DE SU OFICIO	27	1,301	0	0,00
MEJORAR SU CALIDAD DE VIDA	16	0,771	117	5,64
MEJORAR SUS INGRESOS	33	1,590	1	0,05
NEGOCIO PROPIO	1	0,048	0	0,00
(en blanco)	18	0,867	108	5,20

Fuente: Informe de caracterización de beneficiarios del convenio 562 de 2013. (2014)

Frente a la pregunta realizada por la EAN a los beneficiarios del proyecto acerca de: “¿Cuáles son las expectativas que usted tiene frente a esta intervención?”, el 49.34% respondió “aprobación del crédito” siendo la mayor tendencia de respuesta tanto de los emprendedores tipo 1 como de los empresarios tipo 2.

La segunda tendencia de respuesta ante esta pregunta fue “crecimiento del negocio” con 232 respuestas a favor por parte de las pymes, y “fortalecer el negocio” con el 139 respuestas positivas del mismo segmento, lo que indica que la intención del 17.87% de las mypes con acceso al programa fue fortalecer o hacer crecer su negocio, mientras que más del 49% buscaba recursos de crédito; en menores proporciones se encuentran respuestas orientadas a mejorar la calidad de vida, el aumento de los ingresos, la independencia o la estabilidad laboral y familiar.

Ante esta situación se pueden llegar a postular varias hipótesis, entre ellas, que el programa se identificaba a sí mismo como un programa de crédito por la forma en como fue difundido o presentado ante la población; que efectivamente la SDDE considero el programa como una herramienta para la colocación de crédito ante la negativa del Consejo de la ciudad frente a la propuesta de constitución de un banco; que a los emprendedores y empresarios poco les interesan aspectos como la capacitación, la asesoría y el acompañamiento y su único objetivo es la consecución de recursos financieros; que los créditos del programa pudieron ser percibidos por esta población como subsidios y a esto se atribuyen las tasas de la cartera. Las anteriores hipótesis entre otras que valdría la pena estudiar en trabajos posteriores.

5. Documento: Balance de las intervenciones de la SDDE en el periodo 2012 -2015.

Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico – Oficina Asesora de Planeación – Grupo de Seguimiento y Control.

Fecha de publicación: Enero de 2016

Este documento realizado por el equipo de evaluación y seguimiento de la SSDE presenta un balance general de las intervenciones realizadas por la entidad en cada uno de los proyectos de inversión que se encontraban bajo su administración, entre estos se encuentra el proyecto de inversión 716 “fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”; frente al cual se identifica la siguiente información:

Tabla 18. Cadena de valor del proyecto de inversión 716.

Insumos	Actividades	Producto	Resultado e impacto esperado
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos • Recursos físicos • Recursos financieros • Documentación para la formulación 	Apoyar a emprendimientos de la economía popular	Planes de negocios formulados	Aumento de las ventas de las unidades productivas de la economía popular.

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2016)

En este marco, dentro del aparte que describe las actividades realizadas en el desarrollo del proyecto se señala que:

“El apoyo a los emprendimientos de economía popular inició en el año 2012, cuando la SDDE realizó una convocatoria en las localidades de la ciudad, con el fin de identificar emprendimientos que necesiten un apoyo tanto económico como en asistencia técnica, convocatoria a través de la cual se recolectaron más de 10.000 ideas de negocio. Lo anterior motivó la contratación de operadores con experiencia en el tema, para brindar una mejor asesoría en la elaboración de planes de negocio y llevarlos a la financiación, para que los ciudadanos pudieran llevar a cabo sus emprendimientos.”

Para el propósito señalado, se realizaron tres convenios de asociación con diferentes universidades: Fundación Universitaria los Libertadores, EAN y Corporación Minuto de Dios, cada uno de estos convenios contaba con diferentes fases, las cuales se pueden presentar en términos generales, de la siguiente manera: la primera consistía en la evaluación y alineación de los planes de negocio, 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; la segunda fase se basó en la presentación de los planes de negocio donde se llevó a cabo la evaluación para la asignación de recursos financieros y finalmente, en la fase tres se realizó acompañamiento y seguimiento empresarial”

Frente a este aparte del documento es importante señalar dos cosas que pueden deducirse:

1) La entidad implemento la formulación y evaluación de planes de negocios como una de las actividades estratégicas de su gestión para el fortalecimiento de las unidades productivas de la economía popular en el Distrito Capital; esto enmarcado en la estrategia 38.1 de la política Distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C.

Tabla 19. Estrategia de la política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C.

Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C			Plan de Desarrollo 2012 -2016 Bogotá Humana	
EJE TEMÁTICO	SECCIÓN	ESTRATEGIA	Proyecto de Inversión	Entidad a cargo
Generación de empleo e ingresos	5-2 Emprendimiento para la generación de ingresos - Autoempleo	38.1. Mejorar la productividad de los emprendimientos, a través de políticas activas de formación para el emprendimiento, servicios especializados de asesoría y acompañamiento en la creación y fortalecimiento empresarial, mayor educación, provisión de financiamiento y creación de instrumentos de apoyo que permitan un acceso al mercado de los productos.	716 Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento	SDDE

Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2016)

2) Si bien no se encontró publicado en la entidad un documento que mostrara la clasificación de las 10 mil ideas de negocios recibidas; si se logró evidenciar que las fichas de inscripción y registro de los postulantes que fueron remitidas a las universidades para la “evaluación y alineación de planes de negocio” incluía desde ideas de negocio hasta empresas que se encontraban en diferentes etapas de su desarrollo; lo que permite corroborar que en efecto mediante estas acciones no se beneficiaron exclusivamente emprendimientos sino también unidades de negocio en distintas fases de su consolidación; esto pude evidenciarse a través del documento “informe de caracterización de beneficiarios” elaborado por la Universidad EAN, quien fue una de las Universidades aliadas en los procesos de “formulación y evaluación de planes de negocio”; documento que también fue sujeto de análisis interno en el presente trabajo de investigación.

Por otro lado, de acuerdo con la información contenida en el balance, las entidades que se vincularon a la ejecución del proyecto como socios, lograron evaluar 4.373 planes de negocios; distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 20. Proyectos evaluados según operador

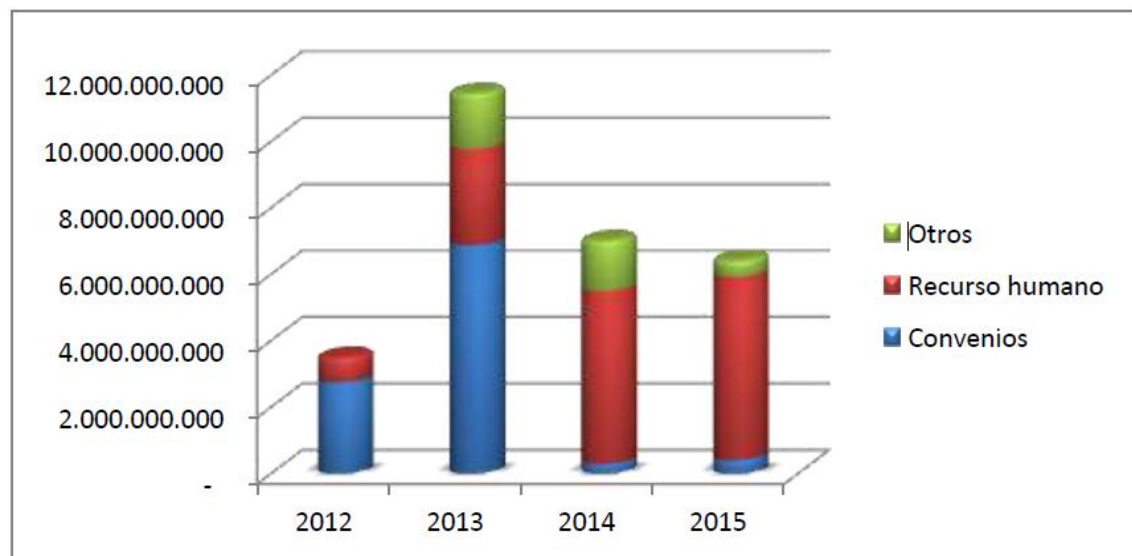
Concepto	EAN	Corporación Minuto de Dios	Libertadores
Proyectos evaluados	2075	1244	1054
Proyectos con concepto de viabilidad	2000	591	1000
Proyectos con concepto de no viabilidad	75	653	54
Planes evaluados sujetos de crédito	614	332	349

Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2016)

La SDDE posteriormente realizo otras convocatorias de emprendimiento y desarrollo empresarial para el fortalecimiento y consolidación de las unidades productivas del Distrito Capital. Esta labor se realizó ya no con universidades asociadas sino de forma directa con el equipo de trabajo de la Subdirección de Emprendimiento de la entidad y en especial con los profesionales ubicados en los Centros de Desarrollo Empresarial – CDEL, de las localidades de la ciudad.

El siguiente gráfico muestra la inversión de recursos del proyecto de inversión 716 por tipo de destino, este evidencia el cambio de estrategia en la gestión del proyecto, dado que para las vigencias 2012 y 2013 la proporción de recursos destinada a la realización de convenios fue evidentemente mucho mayor a la de las vigencias 2014 y 2015, en donde la mayor proporción de recursos se destinó a la contratación de recurso humano; lo anterior obedece a que como se mencionó ya con anterioridad la ejecución del proyecto en sus inicios contempló la realización de alianzas con algunas universidades para la alineación y evaluación de planes de negocio, estrategia que fue cambiada por la contratación de profesionales que posteriormente hicieron parte de los CDEL y que tenían como función la relación y atención directa a los postulantes y beneficiarios del proyecto.

Gráfico 8. Inversión del proyecto 716 por tipo de destino



Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (2016)

Finalmente este balance no muestra mayores resultados frente a la gestión de la SDEE, y se limita tan solo a presentar su cadena de valor, presupuesto y destino de la inversión. Dejando entre sus conclusiones y recomendaciones aspectos como el siguiente: “al observar el desarrollo técnico de la intervención se evidencia la importancia de avanzar hacia la

implementación de procesos estandarizados para la selección de beneficiarios, con el fin de lograr una intervención de carácter plural, incluyente y transparente. Así mismo es importante la estandarización de metodologías para la formulación de planes de negocios y para el seguimiento a las unidades productivas beneficiarias, lo cual debería incluir un sistema de indicadores de gestión, eficiencia y efectividad para medir los resultados con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos” (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2016).

3.1 Análisis de las entrevistas a profundidad.

Como ya se indicó en el aparte metodológico del presente documento, se realizaron entrevistas a profundidad a personas que estuvieron involucradas en el desarrollo del proyecto de inversión 716, desde su fase de formulación pasando por su fase de ejecución y terminado finalmente en el resultado sobre los beneficiarios.

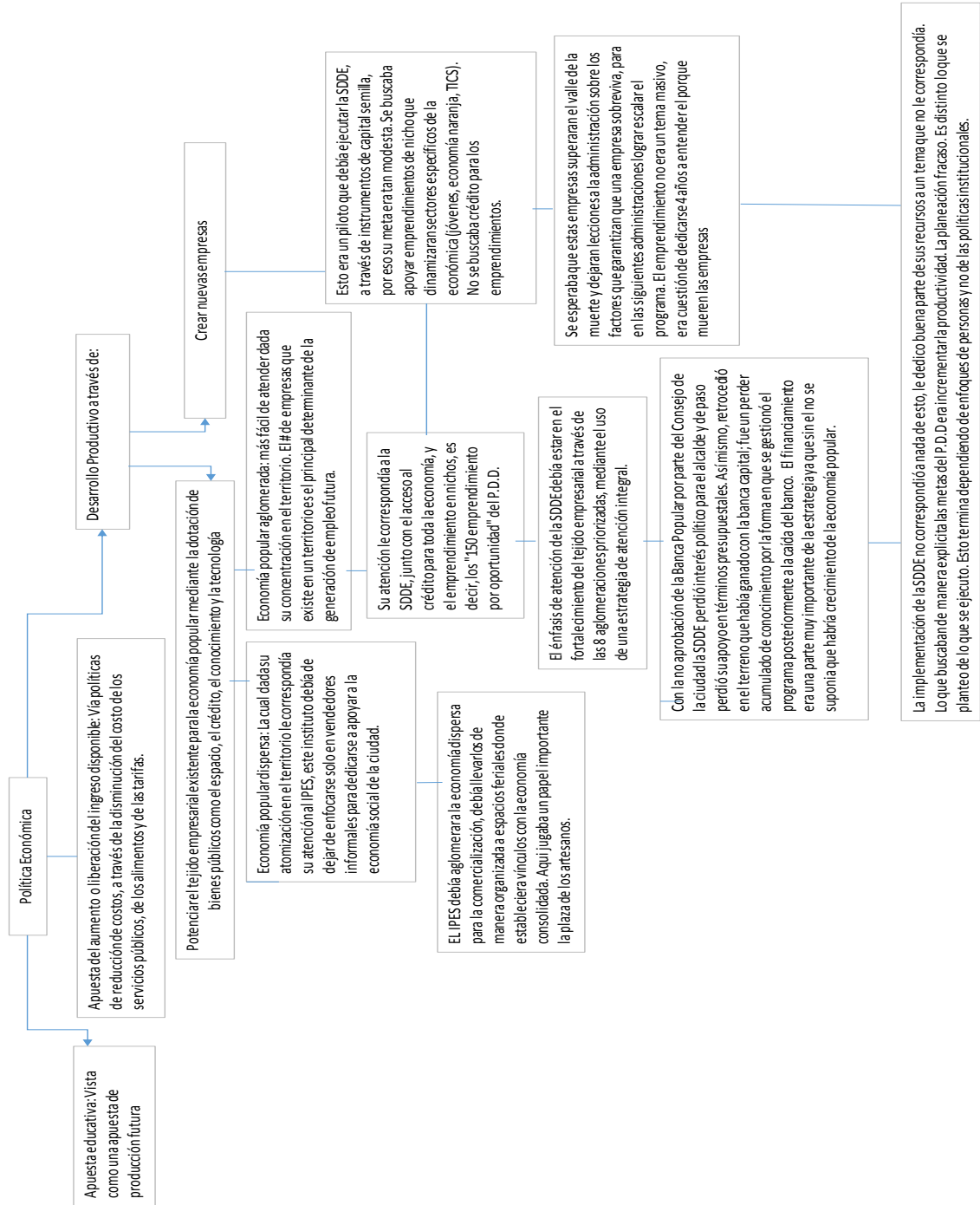
Dado lo anterior, el análisis de las entrevistas a profundidad se realizará en tres (3) grupos de interés involucrados, es decir, la primera entrevista que se analizará es la del Subsecretario de Desarrollo Económico de la época, quien estuvo en cabeza de la formulación de todos los proyectos de inversión de la SDDE en el marco del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana”; esta entrevista permitirá identificar cuáles eran las intenciones del intérprete de la política pública en el momento de formular las metas del proyecto de inversión, para luego poder contrastarlo con las entrevistas del segundo grupo de interés en el que se cuenta con información suministrada por las personas que contribuyeron con su implementación, en este segmento se logró entrevistar a dos subdirectores del área de emprendimiento, a dos gestores territoriales que atendían a los beneficiarios directamente y conocían de cerca sus realidades, a un gestor del área de capacitación del proyecto, y a dos gestores de las áreas administrativa y financiera vinculados directamente con el programa; estas entrevistas lograran evidenciar los aspectos relevantes y las herramientas mediante las cuales la SDDE se encontraba administrando el proyecto de inversión, específicamente en la meta objeto de esta evaluación “Apoyar emprendimientos de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles

herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”. Finalmente el tercer segmento a analizar será el de seis (6) beneficiarios del programa, entre los que se entrevistó a personas que pasaron por todo el proceso de formación, asesoría y acompañamiento y que se encuentran al día en el crédito (4) y otras que están en mora (2).

3.1.1 Análisis de la entrevista a profundidad realizada al intérprete de la política.

El análisis lexicométrico aplicado a la transcripción de la entrevista del intérprete de la política, permitió la identificación de los conceptos latentes o aspectos temáticos en los que se hará hincapié en el siguiente cuadro conceptual.

Gráfico 9. Cuadro conceptual de la entrevista al intérprete de la política



Fuente: Elaboración propia

Según el entrevistado, la política económica pensada desde el Plan Distrital de Desarrollo – PDD; planteaba tres apuestas, la primera estaba dirigida a la educación vista como una variable de producción futura, la segunda buscaba el aumento o liberación del ingreso disponible y la tercera apuntaba al desarrollo productivo de la ciudad; en este escenario la última apuesta era la que debía ser liderada por el sector de desarrollo económico mediante dos estrategias planteadas en el mismo PDD; por un lado se encontraba el potenciar el tejido empresarial existente mediante la atención a la economía popular (la cual diverge de la economía consolidada) que se divide en dos, aglomerada y dispersa, entendiendo estas según palabras textuales del entrevistado como:

Economía consolidada:

- “se entendía la **economía consolidada** como aquella economía que era la de pequeñas, medianas y grandes empresas, pero más importante que la noción de tamaño, estaba la noción de acceso a bienes públicos para el crecimiento empresarial, y bienes públicos para el crecimiento empresarial se entendía, el espacio, el crédito, el conocimiento y la tecnología”.

Economía popular:

- “aquel **tejido microempresarial** que es el centro de la actividad productiva y de generación de ingresos de la buena parte de la población en la ciudades latinoamericanas”
- “entonces la definición de **economía popular** es todo aquel tejido micro empresarial que hoy, o que en ese momento, no tenía acceso a esos bienes públicos fundamentales para que pudieran ser productivos y pudieran crecer de manera adecuada, en el momento en el que hubiera esos bienes públicos o esos bienes públicos estuvieran provistos, no habría necesidad del apoyo a la **economía popular**, para ponerlo en términos de lo que implicaba la política pública, la **economía popular** es el tejido empresarial que carecía de bienes públicos para poder crecer en termino empresariales”.

Economía popular aglomerada:

- “Entonces se decía, la secretaria se dedica al fortalecimiento a través de dar bienes públicos, crédito, conocimiento, espacio; la secretaria se dedica a la economía popular al fortalecimiento de la **economía popular aglomerada**, se identificaron 174 aglomeraciones y se definió la priorización de 8 que debían ser intervenidas con una estrategia integral”.
- “la economía popular se desagregaba en dos, **economía popular aglomerada** y economía popular dispersa, decíamos que era mucho más fácil atender la economía popular aglomerada porque estaba demostrado que el apoyo a empresas desagregadas en el territorio era más difícil y si se decidió que eso era una tarea que le correspondía a la entidad ejecutora del sector que era el IPES y que la secretaria de desarrollo económico se debía enfocar primero en el tema de economía popular aglomerada”

Economía popular dispersa:

- “se decía que el emprendimiento de **la economía popular dispersa** le correspondía al IPES, que el IPES tenía que dejar de enfocarse solamente en vendedores ambulantes y tenía que dedicarse a diseñar mecanismos de emprendimiento de economía popular, es decir, la economía popular dispersa no le correspondía a la secretaria de desarrollo económico”
- “ahí apoyaba la secretaria con un instrumento que era muy poderoso para la **economía popular dispersa** que era la plaza de los artesanos, la plaza de los artesanos se concibió en el plan de desarrollo como el Corferias de la economía popular, y el IPES debía, como la **economía popular dispersa** tu no los puedes atender a todos aglomerados, la idea era que se aglomeraran en la comercialización entonces el IPES debía precisamente dedicarse a apoyar la organización de la **economía popular dispersa** y que pudiera llegar de manera organizada a las ferias de economía popular”.

En este mismo escenario, fue posible identificar palabras claves o nodos que tienen fuerza en el discurso del entrevistado, a continuación se presentan los apartes textuales:

Emprendimiento – nuevas empresas - empresas:

- “El tercer componente era la política de desarrollo productivo, que se enfocaba en potenciar el tejido empresarial existente y poder crear **nuevas empresas** que era la ligada al tema del **emprendimiento**”
- “tercero en el tema de **emprendimiento**, pero en unos nichos muy específicos del **emprendimiento**, no un **emprendimiento** masivo y desagregado, que en lo que se había pensado, le correspondía al IPES”.
- “Se pensó estrategias diferentes aunque el énfasis estaba en el fortalecimiento, ósea el énfasis no estaba en el **emprendimiento** como creación de **nuevas empresas** ¿por qué?, porque siempre la creación de **nuevas empresas** va a ser una porción marginal de todo el tejido empresarial, entonces se le daba énfasis a todo el tema de fortalecimiento dejando unos nichos de **emprendimiento**, aquellos que pudieran dinamizar sectores y nichos específicos de la economía, por eso la meta era una meta en términos de lo que quedo de la secretaria muy modesta, era el 150 **emprendimientos** que se pensaban de alto valor agregado que pudieran hacer un efecto piloto de poder tener por fin un instrumento de capital semilla en la administración, ósea lo que se buscaba era empezar a probar instrumentos de capital semilla, no de crédito, porque el crédito se resolvía a través de otro mecanismo, el mecanismo de **emprendimiento** era tratar de tener un instrumento de capital semilla, de un valor mayor al que tradicionalmente estábamos pensando en los **emprendimientos** de economía popular o en el fortalecimiento de economía popular, y que estaba muy enfocado al tema de jóvenes y estaba muy enfocado al tema de sector de economía naranja o todo este tema de **emprendimientos** culturales y el tema de tics, todo el tema digital y de Apps y de crear **emprendimientos** de carácter digital”
- “El diagnóstico lo que nos decía es que habíamos fracasado en la intervención puntual de **emprendimientos**, que no habíamos sido exitosos, porque es difícil de la nada

crear **empresarios**, es decir la cultura **empresarial** requiere unas precondiciones que no siempre habíamos tenido en cuenta, entonces un poco lo que se pretendía precisamente con el **emprendimiento** era poder atender realmente buenas ideas de negocios, primero no llegar cazando con atarraya a que venga y capturemos demandantes de recursos vía crédito, sino tratemos de que realmente diseñemos un mecanismo que nos permita que estas **nuevas empresas** tengan algunas características que sean interesantes para la administración”

- “y se decía que el **emprendimiento** de economía popular de la economía dispersa le correspondía al IPES, que el IPES tenía que dejar de enfocarse solamente en vendedores ambulantes y tenía que dedicarse a diseñar mecanismos de **emprendimiento** de economía popular”.
- ““y lo mismo en el programa de **emprendimiento**, lo que se buscaba en el programa de **emprendimiento** era aumentar el tiempo de vida de las empresas ósea, se decía que si ese **emprendimiento** era de nicho, lo que se debía evaluar era que las **empresas** realmente superaran ese valle de la muerte los tres primeros años y la meta de ese programa debería ser la duración de las **empresas**, ósea, ese programa sería exitoso si lográbamos aumentar la duración de las **empresas**, por eso yo sigo insistiendo , la meta eran 150 para poder hacerle un seguimiento a esas 150, ese programa tenía sobre todo un carácter de que aprendiéramos cuales eran los factores que garantizaban que una **empresa** sobreviviera y poder en una siguiente administración escalar el programa, pero no lo buscaba masivamente, sino que la secretaria se dedicara durante 4 años a entender porque se morían las **empresas**”.
- “ósea, cambio la ejecución de la secretaria porque llego una persona que quería hacer **emprendimiento**, por los motivos que fueran, no sé cuáles son, no respondían a una meta del plan de desarrollo, sino que quien llego tenía la orientación de hacer eso, la planeación no importa”.

Fortalecimiento:

- “Digamos, yo creo que ahí tenía como dos grandes componentes, uno era el **fortalecimiento** del tejido productivo existente y ese era el énfasis principal de lo que se quería fuera la política económica”.
- “Se pensó estrategias diferentes aunque el énfasis estaba en el **fortalecimiento**”
- “entonces se le daba énfasis a todo el tema de **fortalecimiento** dejando unos nichos de emprendimiento”.
- “la idea era enfocarse fundamentalmente en el **fortalecimiento**”
- “Entonces se decía, la secretaria se dedica al **fortalecimiento** a través de dar bienes públicos, crédito, conocimiento, espacio, la secretaria se dedica a la economía popular, al fortalecimiento a la economía popular aglomerada”.

Teniendo en cuenta estos conceptos claves que arroja Bateman en su discurso, es imposible no ver su coherencia frente a “los documentos bases del Plan Distrital de Desarrollo”, analizados en el aparte 1.2.1.1 (pág. 42) en donde se evidencia una misma línea de acción, indicando la no procedencia de atender la denominada “economía dispersa” dado que por su volumen no es eficiente ni presupuestalmente posible; y mostrando que la intervención debía ser integral en el territorio potenciando las economías de aglomeración que con frecuencia eran desaprovechadas, expresando incluso cuales eran los elementos que debían tener dichas intervenciones.

A continuación se presentan de forma puntual los insumos de la entrevista realizada al nivel de diseñador e intérprete de la política pública, mediante la respuesta a la pregunta **¿Qué se planteó desde la visión estratégica?:**

1. La SDDE debía dedicarse a potenciar el tejido empresarial existente a través de brindar apoyo a la economía popular aglomerada mediante la facilitación de acceso a bienes públicos para el crecimiento empresarial como el espacio, el crédito, el conocimiento y la tecnología.
2. El énfasis de atención empresarial debía estar en las 8 aglomeraciones que fueron priorizadas por la SDDE y que fueron el resultado de un censo practicado por la entidad.

3. El emprendimiento no debía apoyarse de manera masiva, por esta razón la meta que se dejó en el PDD era tan modesta, pues lo que se planeó realizar fue un piloto para apoyar emprendimientos de nicho que dinamizaran sectores específicos de la economía.
4. Para el emprendimiento no se buscaba crédito sino capital semilla.
5. El "piloto" de los 150 emprendimientos debía dar como resultado el entender por qué mueren las empresas, debía ayudárseles a superar el valle de la muerte con el fin de entender los factores que garantizan que una empresa sobreviva, y así poder escalar el programa en una siguiente administración, por ese motivo su indicador estaba ligado a lograr que los emprendimientos logaran un promedio de vida media superior a 30 meses.
6. La estrategia de desarrollo productivo planteada buscó en términos generales el incremento de la productividad
7. La economía popular dispersa es un tema que no le correspondía la SDDE, su atención fue asignada al IPES, este instituto debía desarrollar estrategias transversales que pudieran servir a todas las unidades del sector, buscando intervenciones que permitieran la generación de aglomeraciones productivas de manera virtual.

Finalmente, es válido entonces considerar que las apreciaciones de Bateman sumadas a las bases del PDD son un buen punto de referencia para evaluar la gestión pública realizada por la SDDE, pues muestran con claridad cuáles eran las situaciones puntuales que se querían transformar a partir de la intervención pública, mientras que la visión de los gestores mostrará cómo se hizo y la de los beneficiarios el resultado final que se obtuvo.

Con este fin, a continuación se realizará este mismo ejercicio de análisis, para los niveles de “gestor” y “beneficiario” del programa.

3.1.2 Análisis de la entrevista a profundidad realizada a los gestores del programa.

Para efectuar este análisis se procedió a realizar una matriz en Excel en donde a partir de clasificar los textos de la transcripción por las palabras con mayor frecuencia de aparición y de mayor relevancia, se realizó una lectura horizontal por categoría que permitió llegar a las siguientes afirmaciones, las cuales buscan reflejar las percepciones, reflexiones, sentimientos y opiniones más recurrentes de los gestores del programa.

Recursos - Crédito – Financiamiento:

- “En términos de **recursos** económicos, la inversión realizada por la SDDE en llevar a cabo este proceso (que iba desde la convocatoria y pasaba por fases de selección, capacitación, visitas, seguimiento, crédito y acompañamiento, y que incluía para su operación altos costos en recurso humano e infraestructura) fue muy onerosa, y no se justifica frente a los resultados del programa, es decir, se fue poco eficientes en el manejo de los **recursos** públicos”.
- “Existía una impresión generalizada de la no existencia de una ruta interna, ni de una directriz clara de hacia dónde iba el programa, quedando con la sensación de que el proceso se realizó de afán con el único propósito de mostrar resultados medidos en el desembolso de **recursos** y de cumplir con unas metas”.
- “El programa fue visto por los beneficiarios como una oportunidad de obtener **recursos**”.
- “El programa no tenía de fondo un esquema de apoyo a los emprendedores y de fortalecimiento a los empresarios, sino que era un programa de **financiamiento** en el que se tenían que cumplir unas fases obligatorias independientes del estado del negocio, sin hacer diferencia y sin tener en cuenta la etapa empresarial en la que se encontrará la unidad productiva”.
- “Existía en los beneficiarios una percepción de riesgo menor al solicitar **recursos** de crédito por medio de este programa, que al hacerlo por medio de una entidad

financiera, por esta razón se encontró una menor inclinación al pago, lo que llevo a la SDDE posteriormente a analizar mejor el riesgo y a exigir mayores garantías y respaldos”.

- “Algunos de los beneficiarios no correspondieron al esfuerzo de la Secretaria y no pagaron sus **créditos**”.
- “Hubo demasiado esfuerzo económico para obtener tan pobres resultados en materia **crediticia**.”
- “El costo de inversión pública de atender **créditos** de 2 o 3 millones de pesos sobrepasa el mismo valor del **crédito**”.
- “El esfuerzo que se hizo de tratar de colocar 30.000 millones de pesos en **crédito**, en lo absoluto modifica a la ciudad, el tema es más de crear unas políticas y de crear mecanismos que orienten más claramente los esfuerzos de la banca comercial hacia los segmentos de la población productiva”.
- “El **crédito** para emprendimientos por necesidad y emprendimientos por oportunidad son totalmente diferentes, sus posiciones y necesidades requieren de condiciones diferentes; sin embargo aquí se les trato a todos por igual”.
- “Más que darle **crédito** a una empresa, se le debe ayudar es a crear conciencia sobre la necesidad de agregar valor en aras de su competitividad y de la sobrevivencia y organización de su empresa”.
- “La falta de políticas de **crédito** claras incidió en que los beneficiarios invirtieran los **recursos** en otro tipo de necesidades diferentes a las de sus unidades productivas.
- “El único fin de proyectar un plan de negocios era que se otorgaran **recursos** de **crédito**, por eso esta herramienta no reflejaba el estado real de las empresas; el documento debía ser ajustado hasta que fuera considerado viable técnica y financieramente”.
- “El objetivo final de todos los beneficiarios no era fortalecerse a través de capacitaciones, asesorías o acompañamiento, era simplemente que se les **prestara plata**”.

- “El microempresario siempre tiene una expectativa de crecer así sea falsa, pero la basa en que la mejor forma de hacerlo es metiéndole **dinero** a la empresa”.
- “Lo que se buscó con el proyecto fue llenar un vacío que hay en materia de acceso al **crédito** para los emprendedores de la economía popular; fue una alternativa que se tomó frente a la negativa de aprobación de la “banca popular” por parte del Consejo de la ciudad”.
- “Hubo un desacierto muy grande en los filtros del programa que permitieron que personas no aptas llegaran a la fase de asignación de **créditos**”.
- “Es muy fácil iniciar un emprendimiento pidiendo plata, pero luego hay que trabajar tres veces más para pagar el **crédito** y eso si es que queda plata”.
- “Se aprendió que el tema del **crédito** hay que manejarlo con más talento, con más conocimiento y con más información”.
- “Las lecciones aprendidas permiten que más adelante se diseñen programas de fortalecimiento y de **crédito** más asertivos para estos segmentos empresariales”.

Acompañamiento:

- “El **acompañamiento** hace bastante costoso este tipo de programas”.
- “No existe una medición del impacto del **acompañamiento** de la Secretaria a este tipo de negocios”.
- “Las universidades tenían un rol fundamental en el **acompañamiento**, sin embargo, dada la naturaleza de sus contrataciones se puede considerar como una medida cortoplacista”.
- “El **acompañamiento** eran visitas programadas que se hacían cada dos o tres meses en donde se verificaba el normal funcionamiento de la empresa; encontrando en muchos casos que ya no existían”.
- “En términos del planteamiento estratégico el programa fue muy pobre, aun cuando se tenía una población necesitada de un apoyo y un **acompañamiento** básico”.

- “El **acompañamiento** y la asesoría no debía darse solamente para elaborar un plan de negocios, sino para la implementación y el desarrollo del mismo; el plan de negocios no debía ser un elemento para la Secretaria sino para el empresario, el cual debe conocer como se hizo y como se va a ejecutar”.
- “El **acompañamiento** consistía en ayudarles a proyectar su plan de negocios”.

Formar - Capacitar - Formación – Capacitación

- “Se requería una mayor intensidad académica en términos de **formación**, sin embargo, aquí lo que se buscaba básicamente era poder salir rápido de este proceso para poder acceder al crédito”.
- “La **formación** respondió a políticas cortoplacistas”.
- “La **capacitación** y la asesoría son un insumo importante para el crecimiento de una empresa, esto no tiene discusión, pero tal vez no hubo sincronía entre su justificación, la forma de entregarla y sus receptores”.
- “Lo que hay es que **capacitar** muy bien a los evaluadores de los planes de negocio”.
- “Los empresarios y emprendedores están inclusive bastante hartos en muchos casos de gastar tiempo en una cantidad de **capacitaciones** desarticuladas y de muy poca aplicación, no en el sentido que no se puedan aplicar en su empresa, sino que en realidad no se exige esa aplicación”.
- “Las **capacitaciones** también debieron ir enfocadas en conocer que hace la Secretaria y cuáles son sus políticas”.
- “No había diferenciación locativa para las personas que se **capacitaban**, era necesario hablar como en tres lenguajes en un mismo grupo, y así se hizo”.
- “Algunos temas demandaban mayor **capacitación**, como el tema de análisis financiero y análisis de costos, ya que muchas veces los empresarios y

emprendedores no tenían la **formación** académica para poder interpretar los estados de resultados en términos financieros”.

- “El objetivo de ellos (beneficiarios) era plata, el objetivo de nosotros era **formarlos** y fortalecerlos”.

Convocatoria – Inscripción

- “Luego de hacer una **convocatoria** y unas **inscripciones** ante la secretaría, ya sea por la página web o directamente en los centros de desarrollo local, allí el interesado a recibir el beneficio se **inscribía** para luego desarrollarle y comprobarle la existencia de su unidad productiva, o si era un simple emprendedor, orientarle al montaje de un plan de negocios que inicialmente la secretaria lo hacía en los CDL´s”.
- “Las primeras **convocatorias**, la 1, 2 y 3, que entre otras cosas nunca pude encontrar la frontera cuando termino la 1, 2 o la 3, hay unos lineamientos o unas separaciones bastante subjetivas por parte de los directivos en ese momento; esta fue una **convocatoria** hecha a través de la página web donde la gente se **inscribía**, de suerte que allí se recibió una cantidad muy grande de **inscripciones**, como unas 17.000 o algo así, de las cuales muy pocas cumplían, de tal forma que se generó un desorden porque hubo poco control en esa **inscripción**”.
- “Las **convocatorias** 4, 5 y 6 ya iban un poco más focalizadas, mejor descritas en cuanto a su estructuración por parte del área de emprendimiento de la secretaria, y ahí digamos podíamos ver una mejor organización, algo más elaborado, digamos el proceso permitía depurar que no cualquier persona se **inscribiera**, como si se hizo en la **convocatoria** 1, 2 y 3, en donde a través de una página web con 10 preguntas contestadas mal o contestadas bien ya la persona quedaba **inscrita**, toda una gran diferencia en aquel primer paso, donde ya se identificaba mejor la población objetivo con los requisitos que debería cumplir tanto la unidad productiva como el mismo empresario o emprendedor”.

- “Nos decían “salió la **convocatoria** 4, la **convocatoria** 5” , “necesitamos diferente tipo de población” y nosotros (gestores) íbamos a las localidades, nos entrevistábamos con los alcaldes o con los otros gestores locales y les informábamos sobre las **convocatorias**, ellos nos ayudaban a realizar las **inscripciones** de acuerdo al perfil que decía la convocatoria, nosotros los inscribíamos y traíamos los datos acá (SDDE), y el coordinador se encargaba de hacer los respectivos filtros y pasarlos a la subdirección de emprendimiento para comenzar el proceso”.
- “Las **convocatorias** se hicieron rápidamente para cumplir algunas metas”.
- “Ahí hubo una ruptura, que eso lo que demuestra es que no hubo un estudio de fondo ni muy serio para las **convocatorias**”.
- “No había una política diferencial y eso complico la situación, porque en una **convocatoria** que no era por sectores todos pescaban en río revuelto, para ver quién era el que podía acceder a estos recursos”.
- “Las primeras tres **convocatorias** fueron realizadas con la base de datos de la Secretaria de Desarrollo Económico, se envió un correo masivo a todos los beneficiarios que habían participado en algún proyecto de la secretaria, y salieron de ahí tres **convocatorias** para cualquier población, había de negocios y de empresarios; luego se realizaron las **convocatorias** cuatro, cinco y seis para unas poblaciones específicas, la convocatoria cuatro era para personas de confecciones, calzado y marroquinería, una para población con discapacidad, y hubo otra **convocatoria** que fue para el tema de abastecimiento y ruralidad; luego se realizaron las **convocatorias** para cualquier tipo de empresa y estaban muy enfocadas al tema de financiamiento más que todo, esa fue la última **convocatoria** que hicimos, la diez, aunque esa **convocatoria** final no se atendió por el cambio de administración que hubo”.
- “El 716 se encargaba de hacer las **convocatorias** y de generar los planes de negocio, tenía un equipo de profesionales que salían a campo a realizar esos planes de negocios”.
- “En las primeras tres **convocatorias** tuvimos aproximadamente unas 10.000 ideas de negocio, de las cuales se filtraron aproximadamente unas 6.000 entre ideas, emprendedores y empresarios; entonces necesitábamos mucha gente en los CDL’s

para poder atender a toda Bogotá, y adicional a eso tuvimos que contratar a tres universidades para el apoyo porque eran muchos empresarios y emprendedores los que atendíamos”.

- “Esa idea precisamente se la planteamos al secretario del momento, para que no hiciera **convocatorias** de una fecha a otra, donde todo el mundo pudiera ir a **inscribirse** con una idea, o con alguna experiencia, o con una empresa; lo que se planteó fue mejorar esas **convocatorias**, pero no se hicieron de acuerdo a lo que nosotros queríamos, porque nosotros planteábamos una mayor definición de la **convocatoria** por decir algo, no es simplemente abrir la **convocatoria** para LGBTI, afrocolombianos e indígenas, sino para emprendimientos de estas poblaciones que ya tuvieran por lo menos dos años y que estuvieran situadas en la ciudad de Bogotá y que tuvieran ventas mayores de 1 millón de pesos mensual por ejemplo, sin embargo, como no se hizo así pues entro muchísima gente, la idea de una **convocatoria** es identificar muy bien ese cliente que yo quiero, como lo hace cualquier empresa y sobre ese cliente trabajar, entonces la **convocatoria** servía para definir muy bien el perfil, cosa que no se cumplió como queríamos”.
- “Creo que la Secretaria hizo un revuelto porque en ningún momento hizo una **convocatoria** especial para ideas de emprendimiento, porque en ningún momento se recogieron ideas de universitarios o de población que ya tiene empresa, sino que también se involucraba ahí cualquier tipo de empresa, mujeres cabeza de hogar, población LGBTI con necesidades de producir ingresos, afrocolombianos; todo se hizo a nivel general sin hacer la distinción entre empresarios, personas que ya tienen un negocio, o aquellos que apenas van a abrir el negocio, o aquellos que realmente tiene una idea de emprendimiento con valor a agregado y que van a generar un aporte nuevo con un nivel de innovación, sino que todo eso estaba revuelto”.

Asesoría

- “El éxito de esta clase de iniciativas no depende de asistencias técnicas o **asesorías**, tan solo basta con revisar los índices de mortalidad de empresas registradas en las cámaras de comercio”.
- “La **asesoría** que ellos (los beneficiarios) tenían no era la adecuada, porque nosotros (los gestores) no teníamos directrices claras ni sabíamos para dónde íbamos, no nos dieron una orientación clara”.
- “Deberían haber capacitaciones para dar a conocer que hace la secretaria y cuáles son las políticas, cual es nuestro trabajo, para que ellos (los beneficiarios) sepan qué tipo de **asesoría** pedir, pero realmente no conocen que hace la secretaria, y si ahí no hay una directriz clara, grave”.
- “Yo creo que hubo un gran acierto que fue escuchar a la gente que tiene ideas de negocio, darles la oportunidad de presentar un proyecto que se le **asesoraba** técnicamente en la elaboración del mismo, y que se les buscara acercarlos a los recursos del crédito”.
- “Teníamos unos **asesores** muy buenos por cierto, pero no los suficientes ni necesarios para poder cumplir con un reto de esta envergadura, porque una de las críticas que tenía este programa es que no se hacía suficiente seguimiento”.
- “El 716 tiene un planteamiento de beneficio al microempresario, en el sentido que le ofrece algunos componentes importantes como la formación, **la asesoría**, el acompañamiento, y por otro lado la elaboración de un plan de negocios con el objetivo de presentar una solicitud de crédito, ese planteamiento fue muy débil desde el punto de vista de la metodología y de la formulación estratégica”.
- “Por otro lado, **la asesoría** era todavía de manejo interno en la problemática de la microempresa y tampoco estaba proyectada al mercado o al desarrollo tecnológico”.
- “Porque el que **asesora** aquí no es solamente una persona que ayuda a elaborar el plan de negocios, sino que debe **asesorar** y acompañar al empresario para la aplicación y desarrollo del mismo”.

A continuación y previa la revisión de los aportes enunciados se presentan las conclusiones de las entrevistas a profundidad realizadas al nivel ejecutor o gestor de la entidad, dando respuesta a las preguntas **¿Qué se hizo? ¿Cuál fue la gestión de la SDDE?**

1. La SDEE desarrollo un programa de "fortalecimiento empresarial" dirigido expresamente a atender la "economía popular dispersa" de la ciudad, con el claro objetivo de otorgar financiamiento; para esto diseño diez convocatorias de tipo masivo, de las cuales cuatro no tienen soporte alguno sobre los requisitos que se exigieron para la postulación de los aspirantes; desde lo expresado por los gestores este fue un proceso con poca claridad y confuso que fue manejado por la alta dirección de la entidad, situación que fue aprovechada por algunos ciudadanos para "pescar en río revuelto".
2. Por otro lado, queda la sensación de que la Secretaria no gestiono los filtros necesarios para garantizar que los aspirantes más idóneos llegaran a la fase de financiamiento del programa.
3. La capacitación, asesoría y acompañamiento eran vistas como un proceso obligatorio para acceder al crédito y no como un proceso que generara valor al emprendedor o al empresario.
4. La fase de formación o capacitación desarrollo módulos de en promedio 40 horas en donde se impartió el mismo contenido programático tanto a emprendedores como a empresarios, con diferentes niveles de escolaridad y de desarrollo del negocio.
5. El acompañamiento que daba la Secretaria era de un nivel básico, en principio consistía en ayudar a los emprendedores o empresarios a proyectar un "plan de negocios" que debía ser ajustado para que fuera viable técnica y financieramente; posteriormente consistía en visitas de en promedio cada dos meses con el fin de verificar la existencia y permanencia de la unidad productiva, la asesoría se daba en la medida de las posibilidades y conocimientos del profesional que realizaba la visita.
6. Se otorgó crédito a emprendedores bajo el mismo esquema que se usó para financiar empresas, aun cuando es evidente que su riesgo es mucho mayor.

7. La Secretaria intento corregir el rumbo del programa segmentando su población a través de las diferentes convocatorias, sin embargo en aras de presentar resultados en términos de volumen reincidió en volver a convocar masivamente sin aplicar los filtros pertinentes.

8. Se percibe de forma general una sensación de inconformidad en el nivel gestor y ejecutor del programa, toda vez que sentían grandes asimetrías en el manejo de la información y muchas oportunidades de mejora que debieron haberse atendido en el tiempo de la ejecución.

3.1.3 Análisis de las entrevistas a profundidad realizada a los beneficiarios del programa.

Con el fin de identificar los aportes de los beneficiarios a este proceso de evaluación se realizó un proceso de depuración idéntico al ejecutado en el análisis de las entrevistas a los gestores, a continuación se presentan las afirmaciones relacionadas a cada categoría.

Recursos - Crédito - Plata - Millones – Re tanqueo - Banco - Dinero – Préstamo

- “Las personas que invertimos bien los **recursos** de la secretaria, de forma honesta, veremos un crecimiento o un desarrollo en 2 o 3 años”.
- “Hoy en día todo se trabaja con software, con computadoras y uno necesita **recursos** para invertir en eso y que se haga la diferencia, la competencia no existe si uno no tiene un real diferencial como empresa y los diferenciales ahorita se están dando por el tema tecnológico”.
- “Porque hay casos donde a las personas le dan los **recursos** y se van a pasear y el **recurso** era para una máquina, pero ahora hablando de las personas que realmente invertimos el **recurso** debería evaluarse el ampliarnos los montos”.
- “Nos convocaron para presentar un proyecto básico donde exponíamos como éramos como negocio, y luego solicitamos un **recurso** justificado en una inversión que íbamos a hacer”.

- “Pues efectivamente hubo seguimiento, debo resaltar la labor de las personas que hacían las visitas de seguimiento aquí mismo a la empresa, porque ellos eran la fuente primera para acceder a cualquier **recurso**, cualquier gestión, cualquier necesidad en la secretaria, siempre tuve respuesta por parte de ellos”.
- “Hay un freno cuando vemos que el **recurso** tiene un tope, ejemplo, más de 20 millones no se puede, ahí quedamos”.
- “Que haya esa condición de mayor endeudamiento de mayor provisión del **recurso** o que haya directamente un nexo donde puedan manejar un mayor **recurso** con otra entidad”.
- “Es decir, que evalúen en que instancia de la línea de tiempo va la empresa, que crecimiento ha tenido y que se pueda dar algo más adelante, porque el **recurso** que se le puede proveer al empresario es mayor, digamos que el gobierno permita que hayan unos topes más altos según la evolución”.
- “Realmente la secretaria de desarrollo económico mediante el **recurso** y la oportunidad de algo más como banco nos ayudó a crecer”.
- “Recibir los **recursos** es definitivamente importante, lo peor vuelvo y repito, me ofrecen 30 **Millones** y me desembolsan 10”.
- “Como a los seis meses después del **crédito** comenzamos ya a hacer caja menor, a anotar todo lo que salía, todo lo que entraba, con factura”.
- “Pero claro ya me pasaron a **data crédito**, pero bueno ya la pienso pagar esta otra semana, pero no importa”.
- “Inclusive, la única forma a la que de pronto habíamos accedido para **financiarnos** eran las tarjetas de **crédito**, pero gota a gota nunca usamos”.
- “Pues bien, porque con el **crédito** pude comprar unas cosas para mi negocio, y pues mal porque el efecto de la inversión pues no me ha dado muchos frutos y pues he estado como un poco mal”.
- “No me gusto lo del **crédito**, porque supuestamente a mí me salía una cantidad diferente y me descontaron de ahí, me dieron 9 **millones**, supuestamente el **crédito**

era de 10, y me quitaron 1 **millón**, y la verdad no sé por qué motivo, entonces uno está pagando algo más de lo que le están desembolsando”.

- “Con el **crédito** me ha ido mal porque estoy colgada en los **pagos**, pero pues no sé, ósea, pues quiero bregar a ponerme al día con eso”.
- “Lo único que hicieron fue ayudarme con lo del **crédito** y de ahí para adelante no recibí más apoyo”.
- “Nos prestaron 20 **millones**, entonces nosotros la supimos hacer, aprovechamos mitad para las máquinas y mitad para comprar tela y gorras”.
- “Lo que no me gusto fue que hubieran dicho que cuando yo pagara la mitad de la **plata** me volvían a hacer un **reembolso** de lo que yo necesitara, y yo fui a que me hicieran el reembolso de 10 **millones** de pesos, porque yo necesitaba comprar una máquina y me dijeron que no”.
- “Yo pedí **prestado** 11 **millones** de pesos y solamente me prestaron 4 **millones** de pesos, con esos 4 **millones** de pesos yo compre 2 máquinas que necesitaba y ahí se me acabo la **plata**, y como estaba necesitando, yo pague rápido más de la mitad de la **plata** y me dijeron que ellos me prestaban, pero más nunca me hicieron el favor de **prestar**me”.
- “Lo más difícil fue que no me hubiera hecho el **préstamo**, eso fue lo más difícil, porque de resto de los 4 **millones** que me prestaron pues con eso me he sostenido y con eso es que he podido pagarle a ellos y pues quería más apoyo de la caja de desarrollo”.
- “Pero como no fue así, entonces ahí con esos cuatro **millones** voy saliendo adelante pero no importa, yo sé que más adelante de pronto cuando puedan me darán el **préstamo**”.
- “Nos **prestaron** un monto de 10 **millones** de pesos, nosotros comenzamos a pagar este **préstamo** y en el año 2015, en Octubre después de haber cancelado más o menos unas 17 cuotas, entonces nos llevan a la figura de **retanqueo** y ahí nos incrementaron el **préstamo** a 15 **millones** de pesos, por supuesto descontando lo que en ese momento estábamos debiendo, en este momento ya hemos cancelado 10 cuotas”.

- “Pues para mejorar que sean menos vueltas, menos tramites, y por decir, si uno solicita 10 **millones** que no le presten 2, porque eso fue lo que paso conmigo, solicite 10, 12 y me prestaron 5, aunque pues ellos vinieron, calificaron y no sé qué pasa si es que en realidad no pueden prestar más o como es”.
- “Después cuando me hicieron el **retanqueo** compramos una empacadora al vacío y compramos una maquina procesadora de alimentos la cual nos ayudó para poder cumplir con los pedidos en menos tiempo”.
- “Pues lo que me favoreció, fue el **préstamo**, en si fue el **préstamo** porque todavía tengo material, tengo todavía aún bastante y sigo viviendo y comiendo de ese, de todas maneras fue muy bueno, se demoró mucho, mucho tramite pero pues ya estuvo y de todas maneras estoy agradecida”.
- “Pues ahorita los **ingresos** están mejor, porque de hecho puedo **pagar** a tiempo las obligaciones que tengo”.
- “Desafortunadamente cada venta requiere de una **inversión**, requiere de poder tener un tiempo de acreditación, entonces para eso se necesita un buen **recurso** con el cual no contamos”.

Cientes – Mercadeo – Ventas

- “Lógico que a veces uno tiene que atender cosas de la casa, pero mayor parte es trabajando, el corte, la confección, la venta, atendiendo **clientes** que de momento llegan, ese es mi día”.
- “Siempre la situación era la misma pues necesitábamos **clientes** y las grandes superficies definitivamente no son un canal para poder llegar uno como empresa”.
- “Lo de la rueda de negocios nos ha ayudado pero definitivamente cuando invitan a esos **clientes** grandes eso no sirve para una pequeña empresa que está comenzando, entonces vuelvo a repetir lo mismo, si ese dinero que se gastan en publicidad la invirtieran en fortalecer, pues ayudaría muchísimo, porque lo que se requiere es poder llegar a los **clientes**”.
- “Hicimos una capacitación en el SENA de estampado y unas compañeras hicieron una de **mercadeo y ventas**”.

- “Estaba necesitando casi que 180 millones de pesos para poder montar unos **puntos de venta** y de esa manera poder mejorar tanto las **ventas** y por supuesto la producción, entonces necesitaríamos mucho más porque cuando uno comienza un negocio pues finalmente necesita hacer una buena campaña de **mercadeo**”.
- “Y de esa manera con un punto o dos puntos de venta que yo tenía proyectados en unos lugares específicos podíamos haber mejorado las **ventas** pero pues desafortunadamente cada venta requiere de una inversión”.
- “Cuando recibimos los ingresos pues nos ayudaron para poder estabilizarnos, y hacer crecer **las ventas**, así mejoramos la utilidad y por supuesto que nuestro nivel de vida mejora, las condiciones económicas afortunadamente se han estabilizado un poco más y hemos logrado pagar algunos dineros que teníamos en préstamos con terceros”.
- “Las **ventas** ahorita están bajitas, estamos esperando temporada ahorita para diciembre”.
- “No he podido asistir a **ferias** por falta de tiempo, porque el producto no me da, y también lo puedo decir por cuestiones de salud”.

Negocio - Microempresa – Empresa

- “Lo más importante es tenerla clara, lo que uno va a hacer, lo que va a montar, porque es fácil tener, pero hacer es otra cosa, entonces, es mejor tenerla clara para poder mandar un proyecto, porque uno a veces puede pensar que tal **negocio** da, pero si nunca lo has hecho entonces es difícil, a veces los negocios no todos dan”.
- “Un **empresario** es aquella persona que está enfocada y que conoce el producto y el negocio, y que día tras día quiere aportar más a su **negocio**”.
- “Para mí un emprendedor es aquella persona que tiene una idea de **negocio** sin subestimar a otros de comercialización o prestaciones de un servicio, con el fin de obtener ingresos y sacar adelante a la empresa y a la familia”.
- “Todo es crecimiento en un **negocio** desde que haya una inversión honesta”.

- “Nos ayudaron en diferentes procesos, y terminamos ese ciclo con una **rueda de negocios** con la cual afortunadamente conseguimos un buen cliente”.
- “Bien porque con lo que me ayudaron allá con lo del crédito, pues pude comprar unas cosas para mi **negocio**”.
- “Si uno tiene una **microempresa** y le piden un fiador, pues es un error porque si uno tiene una **microempresa** quiere decir que la **empresa** le va a servir de fiador al préstamo”.
- “Moverse uno día a día a buscar los contratos, entonces mantener la **empresa** también es duro”.
- “Antes el **negocio** solamente nos daba por ahí para dos personas, ahora pues los ingresos son de \$5 mensuales y pues eso ayuda a bastantes personas porque aparte ese es el neto que le llega a la **empresa**, sin contar lo que se ha ganado en los contratos.
- Debo resaltar la labor de las personas que hacían las visitas de seguimiento aquí mismo a la **empresa**, porque ellos eran la fuente primera para acceder a cualquier recurso”.
- “Si claro, la secretaria de desarrollo nos convocó para las ferias, nosotros estuvimos allá y conocimos muchas personas, fue un contacto maravilloso porque la feria es la ventana para comenzar a conocer el mundo y fue algo muy positivo para la **empresa**”.
- “La competencia no existe si uno tiene un real diferencial como **empresa**”.

Visita – Acompañamiento - Capacitación

- “Sí, me **visitaban**, me tomaban fotos, todo”.
- “Ya a lo último si me **visitaban** por ahí cada tres meses, pero al principio si era cada 15 días y bien”.
- “Sí, no me molestaba, llegaban nos acompañaban, hablábamos, nosotros mientras estábamos fabricando normal, como un cliente que fuera a **visitarnos** para mirar que es lo que hacemos”.

- “Debo resaltar la labor de las personas que hacían las **visitas** de seguimiento aquí mismo a la empresa, porque ellos eran la fuente primera para acceder a cualquier recurso”.
- “Las personas que nos hacían la **visita**, su labor fue muy buena”.
- “Entonces lo que hacen las personas de face to face en el rango primario (gestores), que es la **visita** a las empresas, se puede estar rompiendo en la parte de arriba (directivos)”.
- “(capacitación) Era más a lo que uno quisiera acceder, mercadeo, administrativo, pero si hubo **visitas**, hubo entrevistas, hubo contacto acá con la gente”.
- “Pues lo que más puedo resaltar fueron las **visitas** aquí, nosotros recibimos unas **visitas** por parte de unas entidades, conocimos personas y uno comienza a hacer redes de contactos de la cual uno se beneficiaba en muchos sentidos”.
- “La secretaria de desarrollo en el año 2014 hace una **visita**, luego nos informa que éramos una de las empresas seleccionadas para poder recibir un préstamo con una tasa blanda y nos prestaron un monto de 10 millones de pesos”.
- “Vinieron personas que nos **visitaron** y nos ayudaron en diferentes procesos”.
- “Si, fueron varias personas que nos **visitaron** por parte de la secretaria de desarrollo”.
- “Pues bueno por la persona que vino a hacerme las **visitas**, ella estuvo muy pendiente de mi unidad productiva, no me gusto lo del crédito por el desembolso, porque supuestamente a mí me salía una cantidad diferente y me descontaron de ahí”.
- “Pues la verdad nunca vinieron otras personas a parte de la señora que venía a hacerme las **visitas** a ayudarme con el mercadeo”.
- “Estuvo bien el **acompañamiento**, todo estuvo bien, cuando pasamos el proyecto pues ahí nos colaboraron con cosas que nos hacían falta”.
- “Si me están colaborando en eso, porque yo todo lo hago, y nunca se si tengo ganancias, si tengo perdidas, entonces en eso estamos y me están haciendo **acompañamiento**, lo mismo también me hicieron **acompañamiento** de la secretaria de desarrollo económico, siempre estuvieron y aun todavía, me han estado apoyando, lo que pasa es que yo soy descuidada y no le pongo mucha atención, pero sí”.

- “Lo mejor fue el **acompañamiento** que me hizo la alcaldía y lo peor pues que no me prestaron más plata”.
- “Sí, yo conocía mi plan de negocios por medio del **acompañamiento** que me hicieron de la alcaldía, eso me ayudó mucho a guiarme y a saber cómo manejar mis cosas”.
- “En este caso yo siempre trabaje con el Minuto de Dios, yo de ellos no tengo ninguna queja, ninguna tacha, el operador se portó bien de principio a fin, siempre ha sido un apoyo total, un **acompañamiento**”.
- “Uno ya tiene constante desarrollo y necesita más y más **acompañamiento**, más recursos, más apoyo, que bueno que la secretaria tenga la posibilidad de **acompañar** a un empresario”.
- “El **acompañamiento** por parte de las personas de la secretaria es bueno, finalmente vienen y nos **visitan** y ven como estamos”.
- “Si, a través de compensar en el año 2013 nosotros tuvimos un **acompañamiento** por parte de la secretaria de desarrollo y compensar, vinieron personas que nos **visitaron** y nos ayudaron en diferentes procesos y terminamos ese ciclo con una rueda de negocios, en la cual afortunadamente conseguimos un buen cliente, que en este momento es el cliente más representativo que tenemos que es un casino de una empresa”.
- “Pues desde que hicieron el desembolso como le cuento desde el 2013, nos sirvió el **acompañamiento**, aunque realmente nos ayudaron como a ajustar los parámetros que teníamos en cuanto a procedimientos”.
- “Para nosotros fue bueno el **acompañamiento** inicial que nos hicieron, sigo insistiendo que en el área de mercadeo es que hay falencias”.
- “Bien, me **capacitaron** bien, esa vez fuimos 10 a la **capacitación**”.
- “Pues **capacitación** en todo puede ser, porque como ahora somos más, cuando nos **capacitaron** éramos la mitad del personal, ahora somos más entonces pues sería bueno que nos **capacitaran** en todo otra vez”.

- “Recibí **capacitación** en cómo debía administrar lo que me habían prestado, cómo tenía que hacer mis gastos, cómo tengo que aportar sabiendo como anotar todo lo que yo gasto, lo que entra, lo que sale, todo eso”.
- “Si mal no recuerdo fue algo de un tema administrativo, porque realmente yo no fui a la **capacitación**, elegí a alguien del negocio para que la tomara”.
- “No Sra. en ningún momento del programa recibí **capacitación o asesorías**”.
- “Sí, muchas **capacitaciones** y en realidad fue bueno por unos lados, pero si se perdió muchísimo tiempo porque fueron muchos meses de lucha”.

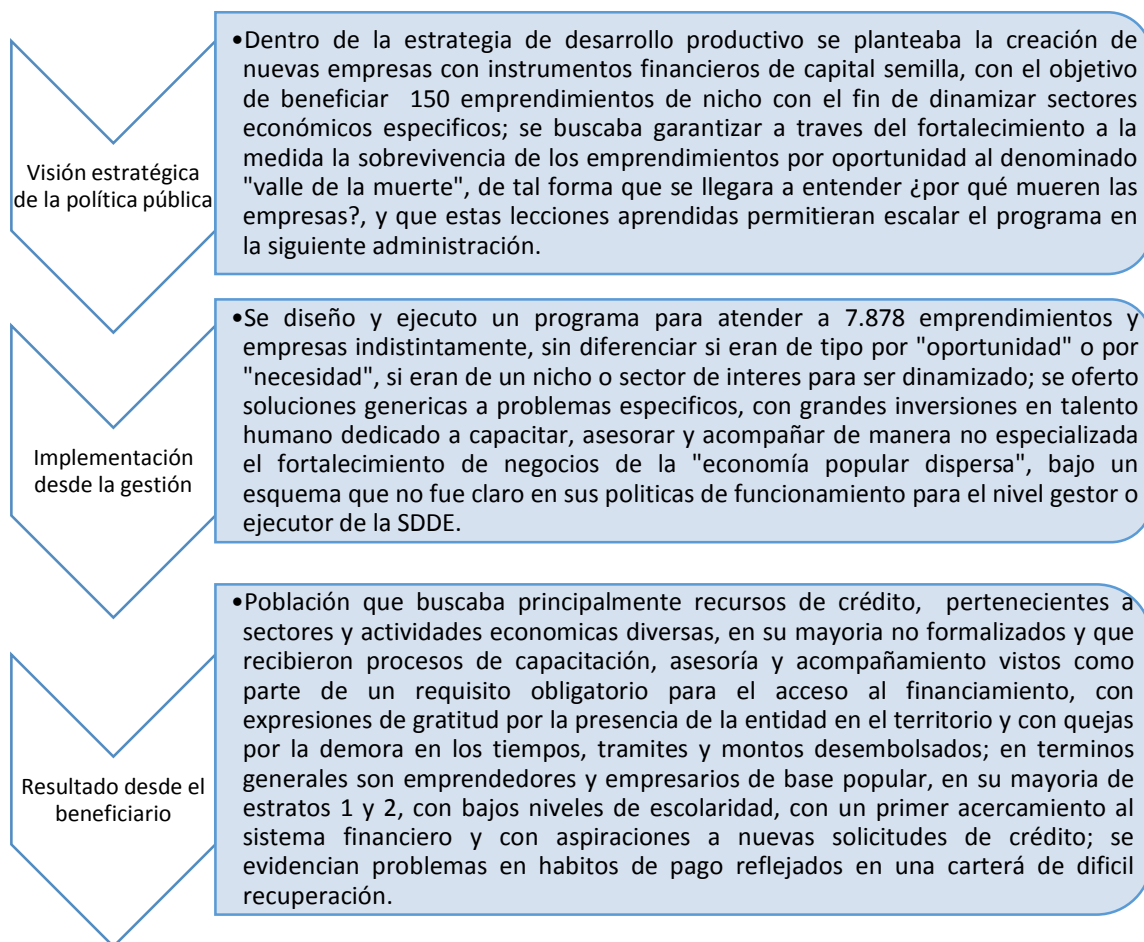
Para terminar esta fase de análisis de las entrevistas a profundidad, y tomando como insumo las entrevistas a los emprendedores y empresarios beneficiados a continuación se presenta la respuesta a la pregunta **¿Qué resultados se obtuvieron?:**

1. Beneficiarios de diferentes sectores y actividades económicas agradecidos con la Secretaria de Desarrollo Económico por haber recibido un crédito.
2. Existe un sentido de valor frente al acompañamiento recibido; y coinciden en que la SDDE les visitaba para saber cómo estaban y que se les ofrecía, se percibe gratitud por la presencia directa de la entidad en el territorio.
3. La mayor parte de los comentarios están centrados en los tramites del crédito, en el valor desembolsado, en la posibilidad de un "retanqueo" o de un nuevo crédito.
4. Se perciben niveles de frustración porque el valor de crédito solicitado no fue el valor de crédito desembolsado.
5. En algunos casos este fue el primer acercamiento al sector financiero por parte de los beneficiarios, por lo que consideran que la secretaria les abrió una puerta.
6. Para algunos los tramites y los tiempos fueron excesivos y desgastantes.

7. Depende del perfil del beneficiario y del ciclo en el que se encuentre el negocio la aplicación y aprovechamiento de los conocimientos obtenidos en la capacitación y la asesoría.
8. Se percibe una demanda a la SDDE en cuanto a la apertura de espacios para la consecución de clientes (mercado).
9. A las dos beneficiarias que se encuentran en mora no se les evidencia un mayor afán por pagar.
10. En términos generales consideran que si hubo un aumento en los ingresos gracias al crédito y que por ende su calidad de vida mejoró.
11. No hay mención significativa sobre el tema de planes de negocio.
12. La elaboración del plan de negocios, la capacitación, la asesoría, el acompañamiento; todo hizo parte del camino para lograr el objetivo final que era el crédito.

3.1.4 Análisis comparado de las entrevistas a profundidad realizadas a los tres niveles.

Gráfico 10. Comparación de resultados en los tres niveles de análisis.



Fuente: Elaboración propia

El anterior gráfico permite interpretar que existe una falta de coherencia entre el nivel de diseño de la estrategia pública y el nivel de gestión de la entidad, así mismo, el resultado percibido en los beneficiarios no refleja el cumplimiento del objetivo que se planteó desde la

política, entendida esta como los derroteros enunciados en el Plan Distrital de Desarrollo; por otro lado, los tres niveles leídos de forma vertical no muestran un nivel de articulación mediante el cual se evidencie como el resultado en los beneficiarios responde a la gestión de la SDDE y como esta a su vez adaptó sus estructuras internas para alcanzar las metas propuestas por el gobernante. En este sentido, se llega a las conclusiones que se expresan a continuación.

3.2 Conclusiones y recomendaciones

1. El proyecto de inversión 716 denominado “fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento”, contaba con tres metas específicas en el Plan Distrital de Desarrollo, dos asociadas a la realización de ferias, y una tercera que buscaba “apoyar 150 iniciativas de emprendimiento por oportunidad”, a la cual se ligó de manera específica desde su fase de formulación la meta de impacto “Lograr que el 50% de los emprendimientos por oportunidad apoyados tengan una tasa de vida media superior a 30 meses” con su respectivo indicador de impacto “porcentaje de emprendimientos apoyados que presentan una tasa de vida media superior a 30 meses”. En este contexto, la SDDE en su versión de ficha EBI N° 8 de fecha 1 de Agosto de 2013, incluye la meta proyecto “Apoyar 4.500 emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”; en términos de planeación la SDDE ejecuto unas acciones a través de una meta proyecto que no contribuía en lo absoluto con la meta plan.

Lo anterior evidencia una debilidad frente al enfoque de la nueva gestión pública, la cual se orienta al cumplimiento de resultados y a la entrega de un valor público; así mismo, las acciones realizadas no responden al principio de planeación y presentan resultados poco coherentes frente a las metas propuestas.

2. El 52% de los recursos del proyecto de inversión fueron utilizados en desarrollar “un programa de apoyo a los emprendimientos de la economía popular”, utilizando para esto convocatorias de tipo masivo en donde en principio podía inscribirse cualquier ciudadano que quisiera desarrollar o fortalecer una idea de negocio. Esta estrategia desarrollada por la SDDE fue totalmente en contravía de los planteamientos estipulados en los documentos bases del Plan Distrital de Desarrollo, en donde se plantea de forma concreta, que la economía popular dispersa, entendida como “esa serie de actividades sectoriales que se encuentran dispersas en el territorio y que suelen ser una fuente importante de ingresos, por ejemplo las tiendas, las panaderías o los café internet, entre muchos otros; en esas actividades, por esa misma dispersión y volumen, **no es eficiente ni presupuestalmente posible el apoyo a cada unidad productiva**, por lo que en esos casos se deben buscar acciones transversales que puedan servir a todas las unidades del sector” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

La nueva gestión pública en esta misma vía, busca una administración eficiente y eficaz, que responda a las necesidades reales de sus ciudadanos (clientes) al menor coste posible, promoviendo a su vez servicios de calidad; sin embargo, como se evidencio en el desarrollo de la investigación, la ejecución del proyecto no siguió estos parámetros, así como tampoco se ajustó a las estrategias diseñadas desde la política pública; desafortunadamente el programa no cumplió con los principios de economía, eficiencia y eficacia que caracterizan a la administración pública contemporánea, ya que de forma contraria a la estrategia del PDD “Bogotá Humana”, se enfocó en atender a la economía popular dispersa cuando presupuestalmente aun desde su planteamiento se consideraba ineficiente.

3. En términos de la gestión pública orientada a resultados – GPOR, el enfoque gerencial de la SDDE busco en cierta medida adaptar las estructuras, los procedimientos, y los recursos de la entidad para orientar su labor a obtener los resultados (productos, efectos e impactos) que se esperaban desde la visión del gerente de turno; pero no

para obtener aquello que se planteo desde el diseño de la política y de la estrategia publica y que se concreto a través de un proyecto de inversión.

4. La implementación de la SDDE no correspondió al plan de acción previsto y dedico buena parte de sus recursos a ejecutar acciones de un tema que no era de su competencia.
5. Las acciones gestionadas por la SDDE en el marco de la meta sujeto de evaluación no responden al nivel estratégico demarcado en el PDD, por tanto los resultados obtenidos no reflejan el cumplimiento de los objetivos planteados desde la formulación del proyecto de inversión, así como tampoco reflejan los efectos deseados sobre la población objeto de intervención. En este sentido, los principios de la NGP invitan a realizar una evaluación que no solo se centre en el cumplimiento de sus planes de acción; pues la valoración de su gestión debe responder o dar cuenta del cumplimiento del propósito de las políticas y del cambio en aquellas situaciones que se pretendían modificar; no se espera una evaluación meramente institucional en donde las variables de medición se enfoquen de forma exclusiva en las magnitudes de las metas y los presupuestos ejecutados, en términos generales lo que se espera es una evaluación integral que desde una mirada holística genere recomendaciones de política y gestión, y que como resultado obtenga mejoras continuas en el que hacer de las entidades públicas y por ende en los resultados e impactos en las situaciones o personas objetos de la intervención.
6. El indicador que se construyó para medir el resultado de las acciones de este programa fue “aumento de las ventas de las unidades productivas de la economía popular”, sin embargo en los informes de gestión de la SDDE no se evidencian reportes de su nivel de cumplimiento; lo que podría llegar a indicar que no se implementaron mediciones que permitieran identificar la eficacia de la intervención pública y por tanto se desconoce qué tan efectivas fueron las acciones implementadas y hasta qué punto son susceptibles de ser replicadas.

Al respecto, la evaluación de la nueva gestión pública, involucra de manera permanente la rendición de cuentas, la evaluación y el análisis de los resultados arrojados por las intervenciones públicas, dando espacio a los ciudadanos para que expresen sus percepciones y valoren la calidad del servicio público, haciendo uso de la herramienta de la retroalimentación para el logro de una mejora continua; por tanto este aspecto del proyecto no responde a lo que la teoría indica que debería hacerse en términos de evaluación.

7. Es evidente que el programa no tenía claras las diferencias entre los términos emprendedor y empresario; y por esto son usados de manera confusa e indistinta, no se entiende dónde termina uno y comienza el otro, o si simplemente eran lo mismo, el trato no fue diferenciado para estos dos segmentos en ninguna de las fases, y menos aún entre las categorías de “emprendedores por oportunidad” y “emprendedores por subsistencia”.
8. La capacitación, asesoría y acompañamiento que hacían parte de las fases del programa diseñado por la SDDE eran vistas tanto por los gestores como por los beneficiarios, como un proceso obligatorio para acceder al crédito; no hay evidencias de su impacto; y puede considerarse una ineficiencia en el gasto público, en tanto que el acompañamiento no correspondía a un tema especializado ni al seguimiento o implementación de un plan de acción para la mejora de la productividad o competitividad de las unidades productivas intervenidas, en donde se obtuvieran resultados medibles en términos de negocios, ingresos, mejora en los procesos, etc; sino que consistía en la visita de un funcionario para verificar que la empresa existiera, una relación evidentemente costo-ineficiente.

Es por lo anterior que se hace necesario contar con un proceso de evaluación por parte de los beneficiarios, quienes desde la visión de la nueva gestión pública deben ser parte tanto del diseño del programa, colaborando a través de la identificación y

resolución de problemas, así como desde la valoración de los resultados. La evaluación es una practica deseable en la administración pública contemporanea y una herramienta útil en el proceso del fortalecimiento de la democracia, en la cual se articulan nuevas demandas por el manejo transparente de los procesos y por más información pública acerca de los productos y el impacto de la gestión; es por esto que se hizo tan necesario en el marco de esta investigación, incluir beneficiarios de diferentes niveles que pudieran expresar libremente sus persepciones frente al resultado obtenido en el proceso.

9. Lo que se buscaba de manera explícita desde las metas del PDD era incrementar la productividad, pero a hoy no se conoce si esto se logró ya que se desconocen mediciones al respecto.
10. El proceso de planeación fracaso, todo el planteamiento y elaboración de la metodología de marco lógico que llevaron a la formulación del proyecto de inversión 716, terminaron en 16 versiones de modificación a las fichas EBI, en donde se incluyó para el caso objeto de evaluación una meta proyecto que en lo absoluto aportaba al cumplimiento de la meta plan.
11. Podría llegar a afirmarse que la forma en cómo se estructuro el programa respondió en buena parte a la negativa del Consejo de Bogotá frente a la solicitud de la creación de la “Banca Popular”, propuesta por la administración distrital del gobierno de la “Bogotá Humana”; esta negativa justifico para la SDDE la dedicación de gran parte de sus esfuerzos a colocar recursos de uno de sus proyectos de inversión en forma de créditos, ejerciendo la función de entidad financiera, cuando claramente sus funciones están enmarcadas en ser un diseñador de estrategias de articulación entre el sector financiero y el sector empresarial, es decir, la función de la SDDE es tejer puentes entre dos sectores con brechas ya identificadas, de tal forma que se promueva la bancarización y se democraticen las oportunidades económicas; en este sentido y a

manera de hipótesis la gestión del proyecto pudo haber extralimitado las funciones de la entidad.

12. La ejecución termino dependiendo del enfoque de personas y no de políticas institucionales.
13. El nivel ejecutor o gestor de la SDDE no tenía totalmente claras las políticas del programa, se percibe que existía un gran nivel de incertidumbre dada la constante variabilidad en las instrucciones por parte de la alta dirección.
14. La cartera del programa podría llegar a indicar que la gestión realizada por la SDDE adoleció de filtros efectivos que permitieran la caracterización y selección de emprendimientos y empresas con características especiales, de tal forma que solo aquellos que fueran considerados como receptores idóneos de las acciones de fortalecimiento empresarial previstas desde la administración pudiesen haber sido favorecidos; es decir, en primera instancia el programa no debió haber sido masivo y en segunda debió haber aplicado mejores filtros para seleccionar a sus beneficiarios.
15. A modo de recomendación, cabe considerar que la política pública y sus instrumentos deben quedar tan claramente detallados en los proyectos de inversión que no se dé lugar a interpretaciones erradas que desvíen la eficiencia de su gestión.
16. La Oficina Asesora de Planeación de la SDDE, debe tener entre sus funciones el generar alertas tempranas a la alta dirección de la entidad e incluso a Planeación Distrital, cuando evidencie que existen desviaciones importantes en los procesos de ejecución de metas.
17. La alta dirección debe considerar el establecer y difundir entre sus funcionarios un glosario de los términos de uso frecuente de su administración; con el fin de que la

entidad hable un mismo lenguaje y evitar las confusiones en el uso de conceptos que pueden llegar a ser interpretados desde distintas visiones o corrientes.

18. Cuando las funciones de las entidades se entrelazan o existen fines comunes o similares como es el caso del IPES y de la SDDE, debe existir un lineamiento claro establecido desde el Alcalde Mayor de la Ciudad sobre cuáles son las líneas de acción establecidas para cada institución de acuerdo con su misionalidad, así se evitaría un desgaste institucional gigante.
19. La rotación de altos directivos dificulta la gestión de la entidades públicas y en especial dificultó la de la SDDE, quien para el periodo de gobierno de la “Bogotá Humana” tuvo cuatro (4) Directores de Formación y Desarrollo Empresarial y seis (6) Subdirectores de Emprendimiento; cambios que no permitieron la gestión del conocimiento y que afectaron profundamente el logro de una visión compartida.
20. El riesgo de colocar recursos de crédito a negocios que están en su fase de ideación, instalación y puesta en marcha es mucho mayor que colocarlo en “mypes”, los porcentajes de cartera mayor a 31, 61 y 90 días, así como el porcentaje de créditos castigados, muestran una mora total del 53% de los créditos colocados a emprendimientos y del 31% de los créditos colocados a mypes.

En este sentido, y a nivel de recomendación, valdría la pena estudiar desde los resultados obtenidos a través de las diferentes intervenciones públicas, que tan apropiado es dar crédito a los emprendedores, pues por lo menos para este caso concreto en donde se evidencia una cartera del 53% de las colocaciones realizadas a emprendedores, surge un fuerte cuestionamiento frente a esta estrategia de financiación para este segmento específico; es propicio entonces investigar que tan conveniente es fomentar el inicio de un negocio con recursos de crédito, en donde se paga interés y se responde por una cuota mensual, bajo un flujo de caja que ha sido simulado bajo unos supuestos que difícilmente podrán cumplirse en un 100%.

Así mismo, de acuerdo con las dinámicas internas de cada negocio es pertinente entender cuál es la fase ideal en la que se debe intervenir desde el sector público a las empresas, entendiendo que el propósito final de las acciones a implementar es el incremento de la productividad y competitividad; en este escenario el diagnóstico empresarial debe contener elementos que permitan a la administración diseñar un plan de acción e intervención por cada una unidad productiva, en donde ciertamente existirán acciones homogéneas que sirvan de forma transversal a todo el sector, pero en donde cada empresa de acuerdo a la fase de desarrollo o consolidación en la que se encuentre necesita intervenciones a la medida de sus retos o dificultades.

21. A manera de reflexión final, y con el propósito de evidenciar mi posición con respecto a la importancia de apoyar desde el sector público el emprendimiento y el desarrollo empresarial, como una forma de apalancar la productividad, el crecimiento económico y la calidad de vida de la población más vulnerable me es preciso mencionar que:

- La SDDE como entidad encargada de gestionar recursos públicos a través de la ejecución de programas y proyectos, debe estar totalmente articulada con la visión del gobernante y con la ciudadanía objeto de atención; de lo contrario incurrirá en un incumplimiento de sus metas y adicionalmente en un costo político y social enorme que se verá reflejado en la evaluación de la gestión del gobierno. Este fue el caso del programa objeto de esta evaluación, en donde por un lado no se desarrollaron actividades que respondieran a las metas del gobierno, y por el otro, no se entendieron las dinámicas y necesidades de la población objeto de atención, generando incentivos perversos como el financiamiento en poblaciones sin capacidad de endeudamiento, con débil cultura de pago y sin una clara prospectiva de crecimiento.
- El proceso de selección de beneficiarios es una actividad clave para aumentar el porcentaje de sobrevivencia de los emprendimientos en Bogotá; este punto es fundamental para focalizar los recursos públicos en aquellos emprendimientos con

posibilidades de sobrevivir en el mercado, si bien es cierto existe una gran cantidad de ideas de negocios en la población objeto de atención, no todas son viables, así como no todos aquellos que presentan una idea de negocio son emprendedores; por tanto el proceso de selección debe incluir tanto una evaluación inicial a la factibilidad del negocio como una evaluación a las competencias emprendedoras y empresariales.

- La SDDE pretendió atender bajo un mismo enfoque metodológico, los diferentes tipos de emprendimientos y de fases empresariales; esto se asimila a formular una misma receta para atender diferentes enfermedades, en este sentido, es preciso comprender a través de la aplicación de diagnósticos empresariales cual es la necesidad puntual del emprendedor y del empresario, y permitirle tomar una ruta de fortalecimiento a la medida de sus necesidades, las cuales no siempre están expresadas en términos de financiamiento; pues recursos como la comercialización, consecución de nuevos clientes, apertura de canales comerciales, participación en espacios de negocios, estructuración de proyectos, encadenamientos productivos, reducción de costos vía compras conjuntas, participación en clústeres y en cadenas de proveeduría, diseño de nuevos productos y servicios, etc; son en su mayoría necesidades cuyas soluciones pueden gestionarse desde el sector público en alianza con el sector académico y empresarial, y que no implican el endeudamiento por el endeudamiento al que se someten los emprendedores y empresarios bajo la falsa premisa de que aquello que hace falta para sostenerse y crecer, son recursos financieros.
- Por otro lado, el sector público cumple un rol fundamental en la dinamización del aparato productivo de la ciudad, la SDDE tiene una función articuladora que le permite gestionar de forma más eficiente soluciones frente a las demandas empresariales; por esta razón es un actor que debe estar presente en el territorio y que debe contar con la capacidad de interpretar a la población objeto de su atención, generándole enlaces con las demás entidades públicas y privadas que trabajan de forma especializada en la oferta de servicios que se está demandando.
- Finalmente, en cuanto al tema del financiamiento considero que la SDDE debe facilitar al emprendedor y al empresario la consecución de recursos vía crédito,

gestionando tasas de interés bajas, apalancando garantías y periodos de gracia; pero en ningún caso colocando directamente los recursos, en primer lugar porque entre sus funciones no está ser una entidad de financiamiento, y en segundo porque no cuenta con la capacidad operativa para la colocación y recuperación de cartera, lo que pone en un altísimo riesgo los recursos públicos.

3.2.1 Limitaciones

- Las conclusiones, recomendaciones e interpretaciones presentadas en este documento son aplicables y se limitan solamente al proyecto de inversión N° 716 de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico en su periodo de gobierno “Bogotá Humana 2012-2016”, específicamente en su meta proyecto “Apoyar emprendedores de la economía popular con el fin de consolidarlos y darles herramientas para su sostenibilidad en el tiempo”, en este sentido, no pretenden ser generalizables al proyecto de inversión en su totalidad, así como tampoco se refiere a otros proyectos de inversión del sector.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. En *Acuerdo 489*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2011). Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión para las entidades y organismos Distritales NTD-SIG 001:2011. *Sistema Integrado de Gestión Distrital*. Bogotá.
- Banco Mundial. (1992). *Governance and development*. Washington.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: Oxford University Press.
- Bogotá, A. M. (2006). Decreto 552.
- Bogotá, A. M. (2007). Decreto 091.

- Cámara de Comercio de Bogotá & Universidad de los Andes. (2012). *Global Entrepreneurship Monitor Reporte Anual Bogotá 2011-2012*. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2014). *Reporte Anual Bogotá 2013-2014 Global Entrepreneurship Monitor*. Bogotá.
- Cedujó, G. M. (2011). *Nueva gestión pública*. Mexico: Siglo veintiuno editores.
- Congreso de Colombia. (27 de Enero de 2006). Ley 1014 . *De fomento a la cultura del emprendimiento*.
- Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública. *CLAD Reforma y Democracia N° 7*.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2002). Nueva gestión pública. *Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal*, 1-105.
- Departamento Nacional de Planeación. (1994). *CONPES 2688 - La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA: Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes*. Bogotá: Serie 1 - Evolución de SINERGIA y evaluaciones en Administración del Estado.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *SINERGIA*. Obtenido de <https://sinergia.dnp.gov.co/Pages/Que-es-Sinergia.aspx>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1993). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados.
- Esteban, M. (2005). La evaluación y mejora de la gestión pública: Una reflexión. *Revista Española de Control Externo*, 35-60.
- Fernández S.Y, S. Y., Fernández F.J.M, F. J., & Rodríguez, P. A. (2008). Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia*, 75-105.
- García, S. I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público* 47, 37-64.

- Guzmán, M. (2007). Evaluación de programas. Notas Técnicas. *CEPAL Serie Gestión Pública N° 64*, 1-37.
- Herrera Guerra, C. E., & Montoya Restrepo, L. A. (2013). El emprendedor: Una aproximación a su definición y caracterización. *Punto de Vista*, 7-30.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, vol. 69., 3-19.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (2010). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado el 28 de 03 de 2016, de <http://www.juridicas.unam.mx/>: <http://biblio.juridicas.unam.mx/>
- Instituto para la democracia y la asistencia electoral - IDEA Internacional. (2008). *Gestión Pública*. Perú.
- Instituto Para la Economía Popular. (2013). *Diálogos locales y seminario internacional - Economía Popular ¿Qué es y para dónde va en Bogotá?* Bogotá.
- López, C. G. (1995). Instrumentos al servicio de la gestión pública. *V Congreso Nacional de Economía*, 59-76.
- Lupiáñez Carrillo, L., Priede Bergamini, T., & López-Cózar Navarro, C. (2014). El emprendimiento como motor del crecimiento económico. *BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE N° 3048*, 55-63.
- Minniti, M. (2012). El emprendimiento y el crecimiento económico de las naciones. *Economía industrial N° 383*, 23-30.
- Ortegón, Q. E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. *Serie Ciencia y Tecnología N° 168*, 332.
- Osborne, D., & Gaegler, T. (1994). *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ospina, B. S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *CLAD Reforma y Democracia N° 19*, 1-19.
- Ospina, S. (2002). Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública. *CLAD - La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados*, 1-4.

- Oyarce, H. (2011). *Gerencia Pública - Comisión Económica para América Latina*. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOYARCE.pdf
- Pérez Sánchez, B. (2011). Reseña crítica del empresario en la fisiocracia y la economía clásica. *Hitos de ciencias económico administrativas*, 27-38.
- Planeación, S. D. (09 de 07 de 2016). <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>
- Robles, B. (2011). Métodos cualitativos de investigación. La entrevista a profundidad: Una técnica útil dentro del campo antropológico. (E. N. INAH, Ed.) *Cuicuilco*, 39-49.
- Rodríguez, C., & Jiménez, M. (2005). Emprenderismo, acción gubernamental y academia. Revisión de la literatura. *Innovar*, 79-89.
- Roth Deubel, A. N. (2007). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salamanca Castro, A. B., & Martín-Crespo Blanco, C. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación* N° 27, 1-4.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2016). *Plan de acción 2012-2016 componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/05/2016*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico & Universidad de los Andes. (2013). *Retos en la transformación del ecosistema de emprendimiento de Bogotá 2010 - 2012*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2013). *Proyecto de Inversión 716*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2016). *Balance de las intervenciones de la SDDE en el periodo 2012 -2015*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (21 de 05 de 2016). <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/acerca-de-la-entidad/mision-vision-y-plan->

estrategico. Obtenido de <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/acerca-de-la-entidad/mision-vision-y-plan-estrategico>

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (7 de 9 de 2016).

<http://www.desarrolloeconomico.gov.co/documentos/category/1-plan-estrategico>. Obtenido de <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/documentos/category/1-plan-estrategico>

Sierra Escobar, L. F., & Giraldo, D. C. (2010). La terminología archivística en Colombia: investigación documental y lexicométrica. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 33, no. 2, 401–419.

ANEXOS

1. Guiones generales por perfil a entrevistar
2. Audios de las entrevistas a profundidad