

**Análisis de la implementación de la política pública de emprendimiento en los
establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia: caso municipio
de Bucaramanga 2006 - 2014**

Dayan Rocío Barrera Quintero

Tesis para optar al título de Magister en Ciencia Política

Directora:

Phd Esther Parra Ramírez

Doctora en Ciencia Política – Universidad de Barcelona

Magíster en Estudios Políticos – Pontificia Universidad Javeriana

Historiadora – Universidad Industrial de Santander

Docente Escuela Superior de Administración Pública

Universidad Autónoma de Bucaramanga

Facultad de Derecho

Maestría en Ciencias Política

Bucaramanga

2014

Dedicatoria

El presente trabajo de grado lo dedico muy especialmente a Dios, quien me ha permitido transitar en este mundo, otorgándome grandes bendiciones, alegrías e iluminando cada día de mi existencia.

A mi madre Rosa Elvia Quintero Saavedra y a mi padre Luis Francisco Barrera Díaz, quienes con su ejemplo, amor y comprensión me guiaron por el camino del bien, inculcándome buenos valores e incentivando el deseo de superación en todos los ámbitos de mi vida.

A mis estudiantes por ser el motivo fundamental para emprender esta valiosa experiencia, con el ánimo de influir en sus corazones contribuyendo en la formación de ciudadanos de paz que aporten al bienestar y prosperidad de nuestro país.

A Fabio Leonardo Uribe Arguello, por todo su amor, comprensión, compañía y tan hermosas palabras de aliento en momentos difíciles que me llenaron de entusiasmo y deseos de continuar hasta alcanzar tan anhelada victoria.

Dayan

Agradecimientos

Es mi deseo agradecer primeramente Dios por su acción poderosa en mi vida, otorgándome la fortaleza, sabiduría, tranquilidad y perseverancia necesarias cada día para no sucumbir frente a las adversidades que se presentaron a lo largo de la consecución de tan anhelada meta.

A la Doctora Lya Fernández de Mantilla, Directora del Instituto de Estudios políticos y Coordinadora de la Maestría en Ciencia Política, por su apoyo, dedicación y calidez humana; igualmente a todos los docentes quienes son los verdaderos artífices de este logro académico y personal.

Mi agradecimiento muy especial a mi tutora, PhD Esther Parra Ramírez, por su colaboración, sencillez, confianza y apoyo incondicional, quien supo orientar con sus valiosos conocimientos y experiencia profesional el rumbo de este proyecto sin desfallecer, hasta llevarlo a su culminación.

A la Secretaria de Educación de Bucaramanga y muy especialmente a la licenciada Miriam Jaimes Martínez, Directora de Núcleo, a Sandra Rocío Reina Mutis, Coordinadora del Sistema de Gestión de Calidad y a Sandra Yaneth Almeida, profesional universitario de apoyo a las Experiencias Significativas, quienes estuvieron siempre dispuestas a colaborar suministrando la información necesaria para llevar a cabo este proyecto.

Finalmente, mi gratitud a todos mis familiares y amigos, especialmente a Dalila Barrera, Karin Quintero y Astrid Bernal, por acompañarme y motivarme cada día con el fin de aportar un granito de arena en este mar de conocimiento.

Contenido

	Pág.
Introducción.....	9
1. Evolución del concepto emprendimiento y antecedentes del emprendimiento en Colombia	13
1.1 Evolución del concepto de emprendimiento	14
1.1.1 El aporte de la escuela clásica	16
1.1.2 Aporte de Joseph Schumpeter	19
1.1.3 Aportes de la Escuela Austriaca	24
1.1.4 Aporte de Peter Drucker	26
1.1.5 Aportes de Howard Stevenson	28
1.1.6 Aporte de Jeffry Timmons	30
1.1.7 Características del comportamiento emprendedor	31
1.1.8 La enseñanza del emprendimiento	35
1.2. El caso de Estados Unidos como modelo de emprendimiento	37
1.3. Antecedentes de la política educativa en emprendimiento para América Latina y el Caribe.	41
1.4. El emprendimiento en Colombia: proyecto GEM “Global Entrepreneurship Monitor”	45
1.5. Diagnostico GEM Colombia 2006	48
1.6. Recomendaciones de GEM - Colombia 2006	53
2. Política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia.....	56
2.1. Definición de política pública	57
2.2 Etapas de una política pública	64
2.3. Política pública de emprendimiento en Colombia	66
2.3.1 Antecedentes	66

2.3.2 Disposiciones de la Ley 1014 de 2006, en lo relativo al fomento del emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media.	68
2.4 Fomento del emprendimiento en los planes de desarrollo (2006 - 2010 y 2010 – 2014).....	72
2.4.1 El Emprendimiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”	74
2.4.2 El emprendimiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos - Más trabajo, menos pobreza, más seguridad”. ...	79
2.4.3. El Emprendimiento en el Plan de Desarrollo 2012-2014 "Bucaramanga Sostenible".....	88
2.5. “La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos” Guía No 39 del Ministerio de Educación Nacional	93
3. Análisis de la implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia	101
3.1 Implementación de políticas públicas	102
3.2. Modelos de implementación TOP – DOWN versus BOTTOM- UP	105
3.3. Modelo de implementación de Van Meter y Van Horn (1975).....	107
3.4. Modelo de implementación de Ordoñez (2013).....	109
3.5 Matriz de implementación aplicada al análisis de la implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia: caso municipio de Bucaramanga 2006 - 2014.	111
4. Conclusiones.....	147
Bibliografía.....	153
Anexos.....	157
Anexo I. Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Bucaramanga.....	157

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. <i>Visión tradicional y moderna del emprendedor</i>	23
Figura 2. <i>Clasificación entre emprendedores exitosos y ejecutivos exitosos de Stevenson</i>	29
Figura 3. <i>Modelo timmons del proceso emprendedor</i>	30
Figura 4. <i>Características del comportamiento emprendedor de macclellan</i>	32
Figura 5 <i>Modelo de investigación GEM “Global Entrepreneurship Monitor”</i>	48
Figura 6. <i>Tasa de creación de nuevas empresas (TEA) en los países GEM 2006</i>	49
Figura 7. <i>Evaluación del contexto para la creación de empresas en Colombia</i>	50
Figura 8. <i>Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014</i>	80
Figura 9. <i>Estructura de la guía No 39 - cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos - MEN</i>	94
Figura 10. <i>Cultura del emprendimiento en la gestión institucional</i>	99
Figura 11. <i>Modelo del proceso de implementación de políticas públicas de Van Meter y Van Horn. 1975</i>	108

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Ranking global de las mejores escuelas de negocios 2014.....	38
Tabla 2 Tendencias de la definición de política pública	59
Tabla 3. Ciclo de las Políticas Públicas según Jones (1970).....	65
Tabla 4. Evaluación de la categoría de educación y capacitación en torno al emprendimiento en Colombia – GEM 2011-2012	91
Tabla 5. Implementation “top – down” versus “bottom- up”	105
Tabla 6. Matriz de implementación política de emprendimiento municipio de Bucaramanga	111
Tabla 7 Criterios de evaluación de las experiencias significativas- galardón a la excelencia	119
Tabla 8. Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría maestros Bucaramanga 2013 Grupo A.....	122
Tabla 9 Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría maestros Bucaramanga 2013 Grupo B	125
Tabla 10. Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría maestros Bucaramanga 2013 Grupo C	128
Tabla 11 Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría maestros Bucaramanga 2013 Grupo D.....	131
Tabla 12 Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría rectores y coordinadores Bucaramanga 2013.....	135
Tabla 13 Programas de articulación educación media con educación superior de las instituciones educativas oficiales de Bucaramanga 2013	140

Introducción

El proceso globalizador ha llevado a que se tengan que replantear los modelos existentes en la educación, la economía y la cultura de los países, teniendo el Estado que hacer frente a los nuevos problemas derivados de la globalización y el neoliberalismo como pobreza, inequidad, desigualdad y desempleo, entre otros; a través del diseño e implementación de políticas públicas eficaces con capacidad de subvertir los efectos propios del mundo global.

La situación anterior ha llevado a replantear y cambiar el perfil del profesional quien tenía como meta la estabilidad laboral en una empresa a lo largo de su vida, para adaptarse a las nuevas exigencias del mundo actual, el cual es más competitivo, con un mercado laboral saturado y por lo tanto más exigente requiriendo que el profesional de hoy deba enfrentar nuevos retos, estar mejor preparado, ser competitivo, innovador y por lo tanto competente en áreas como la ciencia, la técnica, los idiomas y las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICS), sin tener como meta principal ser empleado sino por el contrario ser emprendedor fomentando la innovación, la creación de empresa, generando riqueza, nuevos empleos y de este modo contribuir al crecimiento económico del país.

Por lo tanto en la actualidad el fomento del emprendimiento es considerado un tema central en la agenda pública por ser un factor trascendental en el crecimiento y desarrollo económico de los países. Colombia no ha sido ajena a esta tendencia mundial, es por ello

que debido a las altas tasas de desempleo presentadas en la década de los noventa, el Estado como respuesta a esta problemática social diseñó una política pública de orden nacional denominada ley 1014 de 2006 “De fomento de la cultura del emprendimiento”.

La anterior política pública se ha orientado en dos aspectos: el primero tendiente a crear un ambiente o entorno institucional favorable para la creación de empresas, brindando apoyo financiero y asesoría permanente; y el segundo encaminado a la promoción del desarrollo de competencias empresariales en los jóvenes a través del sistema educativo.

El presente estudio se enfocará en el segundo aspecto debido a la importancia que representa el fomento del emprendimiento como motor de crecimiento y desarrollo económico de las naciones y la necesidad de impulsar su desarrollo por medio de la educación, fomentando una cultura emprendedora en los jóvenes desde edades tempranas, a través de competencias empresariales con el fin de generar ideas o planes de negocio innovadores, novedosos y competitivos en el mercado mundial; que hoy ofrece innumerables opciones a los consumidores del mundo entero, con el fin de lograr establecer una debida articulación entre el sector productivo y el sistema educativo, que le permita a los jóvenes la inserción exitosa al mercado laboral.

En consecuencia el propósito del presente trabajo se centra en realizar un análisis de la fase de la implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia, centrando el objeto de estudio en el municipio de Bucaramanga durante el periodo 2006-2014. El interés radica en la baja evaluación de la categoría educación y capacitación en tono al emprendimiento realizada por el proyecto GEM Colombia 2011- 2012, en donde se detectaron fallas en la

educación primaria y secundaria, señalándose que planteado por la Ley 1014 todavía no se estaba cumpliendo adecuadamente (Pereira L, 2012). Lo anterior es preocupante debido a la importancia de iniciar desde etapas tempranas la formación en emprendimiento y a la obligatoriedad de su estudio en los establecimientos educativos según lo dispuesto en la citada ley.

Con el fin de detectar las posibles falencias en este aspecto se hace indispensable llevar a cabo el análisis de implementación ya que es precisamente en esta fase de la política pública, que se ejecuta o pone en práctica la decisión gubernamental; es decir la retórica, los discursos y las palabras se transforman en hechos concretos y realidades palpables (Roth & André-Noël, 2002) y de un correcto desempeño o ejecución de la política depende su éxito en el sentido de cumplir las metas y objetivos propuestos.

Para tal fin el presente trabajo se ha estructurado en tres capítulos; en el primero se hace un seguimiento a la significación del concepto emprendimiento para comprender la evolución que ha tenido esta temática a través de los años, posteriormente se analizará el caso de Estados Unidos como un modelo exitoso del desarrollo emprendedor a nivel mundial. Luego, se observarán los antecedentes del emprendimiento en las políticas educativas de América Latina y el Caribe desde la visión de la UNESCO, para finalizar con el primer diagnóstico del emprendimiento en Colombia, realizado por el por el proyecto GEM (Global Entrepreneurship Monitor) en el año 2006, que será fundamental en la creación de la política pública en este ámbito en el país

En el segundo capítulo se estudiarán algunas definiciones relevantes del concepto política pública, con sus características y etapas o secuencias lógicas para luego señalar los antecedentes de la política pública de emprendimiento en Colombia, hasta llegar a la

promulgación de la ley 1014 de 2006 y analizar concretamente las disposiciones relativas al fomento del emprendimiento en las instituciones educativas públicas de educación básica y media del país. Posteriormente se analizará la toma de posición del régimen político frente al impulso del emprendimiento en las instituciones de educación básica y media, como política pública formulada a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo desde el año 2006, fecha en la que se promulgó la ley 1014 hasta llegar al año 2014. Para el análisis de los planes de desarrollo se tomaron como referencia la evaluación de la categoría de educación y capacitación en torno al emprendimiento en Colombia según informe del proyecto GEM Colombia 2011- 2012. Se finaliza con las directrices del Ministerio de Educación Nacional con relación a la cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos. (Guía 39 MEN).

En el tercer capítulo se analiza la fase de implementación de la política pública, iniciando con algunos de los modelos propuestos para el análisis de implementación con el fin de dar paso a la matriz de implementación aplicada al análisis de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia: Caso Municipio de Bucaramanga 2006 – 2014. Finalmente se describirán detalladamente cada una de las estrategias de fomento de emprendimiento realizadas en las instituciones oficiales de educación básica y media del municipio de Bucaramanga, relacionadas en la matriz de implementación de acuerdo al trabajo de campo realizado y al análisis de fuentes con su correspondiente interpretación.

Finalmente, el apartado de las conclusiones contiene algunas reflexiones de acuerdo al tema estudiado y se plantean algunas sugerencias que podrían contribuir a la implementación de la política pública.

1. Evolución del concepto emprendimiento y antecedentes del emprendimiento en Colombia

Dada la importancia del emprendimiento en el crecimiento económico de las naciones, se considera hoy el fomento del emprendimiento como una política prioritaria de los Estados. Por ello en este primer capítulo, luego de un seguimiento a la significación del concepto emprendimiento, se analizará el caso de Estados Unidos como un modelo exitoso del desarrollo emprendedor a nivel mundial. Luego, se observarán los antecedentes del emprendimiento en las políticas educativas de América Latina y el Caribe desde la visión de la UNESCO, para finalizar con el primer diagnóstico del emprendimiento en Colombia realizado por el proyecto GEM (Global Entrepreneurship Monitor) en el año 2006 que será fundamental en la creación de la política pública en este ámbito en el país.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto este primer capítulo se ha estructurado en cuatro grandes apartados:

En el primer apartado, se realizará un análisis conceptual del término emprendimiento, se hará de manera descriptiva con el ánimo de observar la evolución que el término ha presentado a lo largo del tiempo hasta llegar a la actualidad, para comprender por qué el fomento del emprendimiento se ha ido convirtiendo en una política de Estado en la mayoría de las naciones.

Luego se mostrará el caso de Estados Unidos como modelo exitoso del desarrollo emprendedor a nivel mundial, identificando cuales son las áreas e instrumentos que se

deben tener en cuenta para promover la empresarialidad, que han sido trascendentales en el desarrollo económico del país, para concluir describiendo las estrategias y acciones implementadas por el gobierno estadounidense en la promoción de la vocación y competencias empresariales a través del sistema educativo.

En el tercer apartado, se indagará sobre los antecedentes que ha tenido la política educativa en emprendimiento para América Latina y el Caribe a través de recomendaciones realizadas por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), quien desde la década de los noventa ha sido un foro permanente de debate en la búsqueda de soluciones educativas capaces de enfrentar los nuevos retos que impone la sociedad globalizada.

Por último, se analizarán los objetivos del proyecto GEM - Global Entrepreneurship Monitor -, entidad especializada en la medición y caracterización de la Actividad Emprendedora y el análisis de su relación con el crecimiento económico de los países, con el fin de identificar políticas que puedan favorecer el incremento del emprendimiento y se finalizará con el primer diagnóstico del emprendimiento en Colombia en el año 2006, describiendo algunas de las recomendaciones de los expertos realizadas para Colombia según datos arrojados en el estudio diagnóstico GEM 2006.

1.1 Evolución del concepto de emprendimiento

La palabra emprendimiento proviene del término francés “entrepreneur” (pionero) que significa estar listo a tomar decisiones o a iniciar alguna actividad. El término emprendedor ha evolucionado y se ha transformado con el tiempo hasta como lo

entendemos hoy. En el siglo XVI los franceses utilizaban el término para denominar a los aventureros, aquellos que se lanzaban a la aventura de viajar hacia el nuevo mundo, tal como lo había hecho Cristóbal Colón, sin tener ningún tipo de certeza respecto a qué iban a encontrar allí (Formichela, 2004), se observa que estaba presente la incertidumbre y el riesgo ante la actividad emprendida de aventurarse a la conquista de nuevos territorios, posteriormente en los siglos XVII Y XVIII, se utilizó también para designar al arquitecto o maestro de obra. (Verin en cita de Rodríguez 2009, p.3) (Rodríguez Ramírez, 2009) .

La traducción al español del termino entrepreneur es emprendimiento que según lo dispuesto en el Diccionario de la Real Academia Española, es la “Acción y efecto de emprender” y a su vez emprender significa: “acometer y comenzar una obra, un negocio, un empeño, especialmente si se encierran dificultad o peligro” (Real Academia Española)

Desde el punto de vista económico los primeros antecedentes del emprendimiento están muy ligados al nacimiento de la economía moderna a principios del siglo XVIII, en Francia. Fue precisamente el economista fisiócrata irlandés Richard Cantillon, (1680-1734) quien en 1732, introdujo el término en su obra “Essai sur la nature du commerce en general” (Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general), quién por primera vez le dio un sentido económico al término, manifestando que el emprendedor es aquel que asume riesgos y es capaz de enfrentar la incertidumbre económica (Formaini L, 2002). A su teoría le siguieron muchos economistas de la escuela fisiocrática* .

* A mediados del s. XVIII, en una Francia sumida en graves problemas económicos y cada vez más rezagada con respecto a Inglaterra, surge un grupo de intelectuales que propone por primera vez un esquema coherente del funcionamiento del sistema económico. El nacimiento de la Escuela Fisiocrática suele fecharse en 1757, en una conversación en la que el médico François Quesnay explica a Mirabeau las ideas que había estado madurando durante varios años. Los fisiócratas consideraban que había un orden natural para todas las cosas, incluyendo la sociedad y el sistema económico. La palabra "fisiocracia" proviene del griego physis, naturaleza, y significa el gobierno del orden natural. La palabra fue utilizada por primera vez por Du Pont de

Rothbard (citado en Formaini, 2002, p. 3) señala que “Cantillon divide a los productores de la economía de mercado en dos clases: “contratados”, quienes reciben salarios fijos, o rentas fijas, y “entrepreneurs”, con ganancias que no son fijas y resultan inciertas.” (Formaini L, 2002). Esta es una distinción muy relevante, pues el autor encuentra una diferencia entre las personas que reciben únicamente ingresos de su salario y los “entrepreneurs” o emprendedores que son aquellas personas que obtienen ganancias, las cuales son inciertas; debido a que puede obtener una ganancia alta o baja e inclusive reportar una pérdida, de modo que así, están asumiendo voluntariamente riesgos económicos que los asalariados no corren pues reciben una renta fija y estable.

1.1.1 El aporte de la escuela clásica

Posteriormente en 1766 Jacques Turgot (1727-1781) economista francés, aportó a la anterior definición que “los riesgos que asume el emprendedor son respaldados por su propia porción de capital y distinguió cinco formas de emplear el capital: la compra de tierras, la inversión en agricultura, la industria, el comercio, y los préstamos a interés, que proporcionan ganancias distintas” (Rodríguez Ramírez, 2009).

Hoselitz (citado en Rodríguez, 2009, p.97) señala que Jean Babtiste Say (1767-1832) economista francés, define al entrepreneurs como un “trabajador superior” manifestando que el empresario se constituye en el catalizador para el desarrollo de productos (Rodríguez Ramírez, 2009). Burnett (citado en Formichella, 2004, p.10) indica

Nemours, pero sólo fue usada para identificar la escuela más tarde. En su momento el grupo era conocido solo como "les économistes". Documento [En Línea]. <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/escuelas/fisiocracia.htm>. [Citado en 07 de Diciembre 2013]

que Say hace un aporte muy relevante a la definición de Cantillon señalando las siguientes características del emprendedor:

“un individuo líder, previsor, tomador de riesgos y evaluador de proyectos, y que moviliza recursos desde una zona de bajo rendimiento a una de alta productividad. También expresa que Say rescata el hecho de que el éxito del emprendedor no sólo es importante para un individuo, sino también para la toda la sociedad; y que un país dotado principalmente de comerciantes, industriales y agricultores será más próspero que uno en el que principalmente halla individuos dedicados al arte o a la ciencia” (Formichela, 2004).

Con los aportes de Say se empieza a ampliar el panorama en la definición de emprendedor, ya que le da la categoría de “trabajador superior” y le otorga unas calidades especiales, considerándolo además importante dentro de la sociedad de acuerdo al rol que desempeña, el cual es necesario para la prosperidad de las naciones, lo que permite evidenciar que se empieza a asimilar más concretamente al “entrepreneurs” como un hombre de negocios o empresario, como el individuo que dirige una empresa.

A la par de lo anterior existía una controversia que giraba en torno a si los economistas de la Escuela clásica (1776-1870) a la que pertenecen los británicos Adam Smith y Stuart Mill, tuvieron presente el término “entrepreneurs” o simplemente no le prestaron atención ignorando su importancia en la vida económica. Según Formaini (2002, p, 5) “Smith y sus sucesores sí se refirieron, y en gran detalle, a los factores de producción y sus niveles de remuneración, excluyendo en todo momento cualquier rol separado para el entrepreneur, cuyo título fue reemplazado por el término más amplio de “capitalista”, y cuya función se tornó automática” (Formaini L, 2002).

Así las cosas para algunos autores simplemente Smith, equiparó el término “entrepreneurs” al de capitalista, empresario, propietario o gerente de negocios. Sin embargo para Herbert & Link (citado en Rodríguez, 2009, p. 98) “la Escuela inglesa, con Adam Smith, manifestó inferencias indirectas sobre el papel del empresario en la economía y reconoció la innovación como un sello de actividad profesional en el trabajador superior” (Rodríguez Ramírez, 2009), lográndose concluir entonces que el término al “entrepreneurs” fue entendido como el de un trabajador superior u hombre de negocios, propietario de los medios de producción, mas ésta referencia se dio de forma indirecta.

Alfred Marshall (1842-1924), economista británico, siguiendo la teoría de Say consideró al emprendedor “enterpriseurship” como un trabajador superior con unas cualidades específicas de liderazgo que lo hacen diferente.

Giurfa Johnson (2010: 8) señala que para Marshall (1890) el emprendedor es:

“Quién al organizar creativamente los tres factores, tierra, trabajo y capital, crea nuevos productos o bien mejora los planes de producción de los actuales. También añade que el emprendedor tiene un profundo conocimiento de la industria en que se desenvuelve, es un líder natural y posee la habilidad de prever los cambios futuros en la oferta y la demanda. También gusta de tomar acciones riesgosas, aún con una total ausencia de información e incertidumbre.” (Giurfa Johnson, 2010)

Durante el siglo XIX, grandes teóricos de la economía procedentes de Austria Suecia y Alemania, realizaron grandes aportes a la teoría de los “entrepreneurs” de acuerdo a las primeras ideas de los pensadores de la escuela fisiocrática (Formaini L, 2002). Dentro de ellos se encuentra Heinrich von Thunen (1783-1850), economista alemán quien consideraba a los entrepreneurs como las personas que asumían riesgos y eran a la vez

innovadores. (Formaini L, 2002) También Adolf Riedel (1809-1872) señaló que “los entrepreneurs reducen la incertidumbre de los otros, asumiéndola ellos mismos, en forma de contratos a precio fijo para un plazo determinado. Si su predicción es buena, disfrutan de un superávit o ganancia; si no, sufren una pérdida.” (Formaini L, 2002). En estas definiciones aún sigue estando presente el factor del riesgo y la incertidumbre pero teniendo en cuenta que con ella se puede obtener una ganancia como también una pérdida económica por parte del emprendedor. Posteriormente Hans Von Mangoldt (1824-1868), economista alemán “incluyó el elemento de tiempo en la ecuación de “asumir un riesgo”. Desde su punto de vista, cuanto más prolongado es el proceso productivo, más incierto es y por consiguiente, la función del entrepreneur sería más riesgosa” (Formaini L, 2002)

1.1.2 Aporte de Joseph Schumpeter

Hasta comienzos del siglo XX el concepto de emprendimiento hacía referencia generalmente al propietario de empresas que maneja un riesgo económico; es decir, el término “entrepreneurs” se equiparaba al de empresario, pero esta situación comenzaría a cambiar con el economista austriaco-norteamericano Joseph Schumpeter (1883-1950) profesor de Harvard, quién es considerado por algunos autores como el padre del emprendimiento, él introduce la innovación al concepto que se constituye como la clave o el motor del crecimiento económico; por lo tanto aquellos que son innovadores y promueven invenciones son los emprendedores, no necesariamente los dueños de empresas, empresarios o capitalistas presentándose un giro total del concepto, el cual ya no se equipararía a empresario sino a empresario innovador y es así como el concepto toma mayor aplicación y auge en la teoría económica y en la administración.

Schumpeter (citado en Castillo 1999, p, 5) señala que la función o el rol que desempeña el emprendedor consiste en: “Reformar o revolucionar el patrón de producción al explotar una invención, o más comúnmente, una posibilidad técnica no probada, para producir un nuevo producto o uno viejo de una nueva manera; o proveer de una nueva fuente de insumos o un material nuevo; o reorganizar una industria.” (Castillo H., 1999) El emprendedor es un innovador que promueve cambios en el entorno, aunque no significa necesariamente que cree un nuevo producto o algo que no existe en el momento, puede ser que le añada un beneficio o servicio adicional, es decir mejora lo ya existente, para lo cual requiere tener espíritu emprendedor y a través de sus innovaciones genera crecimiento económico.

El “espíritu emprendedor” (entrepreneurship) y el concepto de destrucción creativa fue desarrollado por Schumpeter en 1912 en su obra, “Teoría del desenvolvimiento económico”. El primero hace referencia a los empresarios que crean innovaciones técnicas y financieras en un medio competitivo en el que deben asumir continuos riesgos y beneficios que no siempre se mantienen (Rodríguez Ramírez, 2009) y la “destrucción creativa”, es entendida como un proceso a través del cual las innovaciones empresariales van rompiendo sucesivamente equilibrios en un sistema económico, llevando a la aparición de nuevos equilibrios, con lo que el sistema económico subyacente crece y se desarrolla en forma de ciclos (CALLE REAL, 2009).

El emprendedor a través de sus innovaciones crea un desequilibrio en el mercado porque va destruyendo empresas ya establecidas, a las cuales les es más difícil competir en el mercado y para sobrevivir deben producir innovaciones. La concepción de Schumpeter del papel de los emprendedores como actores desequilibradores que a través de sus

innovaciones rompen el equilibrio del mercado o causan inestabilidades en el mismo, fue criticada por la Escuela Austriaca quienes sostienen al contrario, que precisamente los emprendedores con sus innovaciones son agentes de equilibrio dentro del mercado (Castillo H., 1999).

Para Schumpeter, una innovación consiste en la utilización productiva de un invento. En este sentido, existen cinco tipos posibles de innovaciones (Furio Blasco, 2005).

- 1) Introducción de nuevos bienes o de bienes de nueva calidad.
- 2) Introducción de un nuevo método productivo, ya existente en un sector, que no deriva de algún descubrimiento científico.
- 3) Apertura de un nuevo mercado.
- 4) Conquista de nuevas fuentes de oferta de materias primas.
- 5) Establecimiento de una nueva organización en una determinada industria.

Según lo anterior la innovación está ligada a la capacidad humana de crear o mejorar lo ya existente por medio de ideas novedosas, las cuales se encuentran presentes no solo en los nuevos productos o invenciones. La innovación puede estar presente en materias primas, procesos productivos, apertura de nuevos mercados y utilización de nuevas y mejores tecnologías. Por lo tanto solo el creador de las innovaciones es quién posee un espíritu emprendedor; cualidad propia de los emprendedores que lo diferencia de los demás empresarios, por consiguiente solo los empresarios “innovadores” tienen espíritu emprendedor debido a que asumen riesgos en un medio competitivo, los cuales son inciertos, planteándose así una diferencia relevante entre el empresario o dueño de una empresa y el emprendedor.

Un buen ejemplo de lo anterior, citado ampliamente en la literatura es el de uno de los grandes emprendedores de la historia, Henry Ford fundador de la compañía de automóviles Ford, quien se empieza a considerar emprendedor solo hasta 1908 cuando introduce al mercado dos innovaciones muy importantes: el modelo T y la producción en cadena, las cuales revolucionaron la industria y la sociedad de Estados Unidos y no en 1903 cuando comenzó a producir automóviles (Vidal Vidal, 2012).

Vidal (2012:9) señala que en la concepción moderna el entrepreneurs pasa principalmente de ser un tomador de riesgos económicos en general a un innovador, indicando que:

“La diferencia central entre personas del tipo de Bill Gates (cofundador de Microsoft) o Steve Jobs (cofundador de Apple y fundador de Pixar) y otros no es que éstos sean los únicos dispuestos a tomar riesgos o capaces de ello, sino que ellos han sido capaces de introducir innovaciones que han modificado profundamente algún área económica o la sociedad entera. Posteriormente aparecerán otros que copian o adoptan esas innovaciones, quienes también asumen un riesgo, pero no son verdaderos emprendedores, sino más bien hombres de negocios, comerciantes o empresarios” (Vidal Vidal, 2012)

Con fundamento en Vidal (2012) se pueden establecer dos grandes categorías del emprendedor a saber. (Ver figura 1)

1. El emprendedor en términos tradicionales en cuanto a su cualidad de tomar riesgos económicos. También llamado hombre de negocios, empresario o comerciante.

2. El emprendedor innovador, en términos modernos, quién introduce en el mercado un nuevo producto innovador, una materia prima o un proceso productivo en términos de Schumpeter.



Figura 1. *Visión tradicional y moderna del emprendedor*
Elaboración propia, con fundamento en Vidal, 2012

Sin lugar a dudas la innovación Schumpeteriana marcó un hito importante en la historia del emprendimiento y a partir de ella se ampliaron las perspectivas sobre el tema, ya que para Schumpeter el emprendedor es un innovador con espíritu emprendedor que promueve invenciones ya sea en el diseño y creación de nuevos productos o procesos industriales, los cuales generan un valor agregado a los consumidores revolucionando el mercado; por lo tanto el emprendedor desempeña un rol importante en la sociedad, considerándolo en el motor de la economía de los países, debido a que sus innovaciones

generan desarrollo económico. Este último aspecto fue compartido por autores de la escuela austriaca como Ludwig von Mises, Friedrich Hayek e Israel Kirzner, pero disientían de las demás ideas de Schumpeter, en cuanto a la concepción de la naturaleza, la persona y la actividad (Castillo H., 1999).

1.1.3 Aportes de la Escuela Austriaca

Ludwig Von Mises, (1881-1973) economista austriaco consideró que el factor emprendedor está presente en todas las acciones humanas debido a las incertidumbres presentes en el contexto de estas acciones, y no limitado a las acciones de un tipo particular de personas (Castillo H., 1999). En contraste con Schumpeter que sí percibía a los emprendedores como personas extraordinarias que son capaces de producir innovaciones y generar cambios que desequilibran el mercado.

El emprendedor para Mises es aquel que desea especular en una situación de incertidumbre, respondiendo a las señales del mercado con respecto a precios, ganancias y pérdidas y debido a éstas acciones, el emprendedor ayuda a nivelar la demanda y la oferta y genera para sí una ganancia o una pérdida (Castillo H., 1999). Aquí vemos la importancia que le otorga Mises al emprendedor al considerarlo un agente que tiene una función de equilibradora de la oferta y la demanda en el mercado.

Gunning (citado por Formichella 2004, p, 12) señala que Ludwig Von Mises, realizó interesantes aportes sobre el tema, indicando tres características que debe tener el emprendedor (Formichela, 2004):

1. **Evaluador:** Calcula los beneficios y costos numéricos, en base a ellos realiza elecciones, descubre nuevas necesidades y nuevos factores de producción. A su vez,

construye imágenes de las futuras acciones que pueden realizar otros individuos que actúen en el mercado.

2. **Empresario:** Construye la decisión de cómo utilizar los factores, para producir mercaderías.

3. **Soportar la incertidumbre:** Ya que actúa en función del futuro y no conoce exactamente las acciones que otros seres humanos llevarán a cabo.

Israel Meir Kirzner nacido el 13 de febrero de 1930 en Londres, discípulo de Mises es uno de los economistas más reconocidos de la escuela Austriaca y en el año 2012 fue candidato a recibir el premio nobel de economía por su investigación sobre el papel que juega el emprendedor en la economía (Finanzas y Economía, 2012). Para Kirzner (1973) el emprendedor gana por estar alerta a oportunidades que existen en situaciones inciertas, de desequilibrio, estar alerta permite al emprendedor percibir las oportunidades antes que los demás (Castillo H., 1999). Por lo tanto la misión del emprendedor es “estar alerta” observando detenidamente en busca de oportunidades en la incertidumbre del mercado requiriendo para ello desplegar toda su capacidad de conocimiento y descubrimiento para ver más allá y detectar aquellas posibilidades que los otros no han podido ver o nunca antes habían siquiera imaginado.

Santos (citado en Valencia y Patlan 2011, p. 37) señala que: Para Kirzner todos somos empresarios, es decir, individuos racionales, maximizadores y con inventiva. Los cuales permanecemos vigilantes al descubrimiento de oportunidades que para otros han pasado desapercibidas y permanecen ocultas en medio de la incertidumbre (Patlan Perez & Valencia de Lara , 2011). Al igual que Mises, Kirzner consideró que los emprendedores no son personas excepcionales, por lo tanto a todas las personas se les considera

emprendedores debido a que tienen las mismas cualidades propias del raciocinio humano; sin embargo ser emprendedor no es algo fortuito o al azar es necesario buscar y descubrir nuevas oportunidades de negocio.

Según Castillo (1999:7) la diferencia central entre los pensadores de la escuela Austríaca y la de Schumpeter se centra en que:

“Schumpeter asume que el emprendedor actúa para distorsionar una situación de equilibrio existente. La actividad emprendedora rompe con el círculo continuo de mejoramiento. Para Schumpeter, el emprendedor se ubica como iniciador del cambio y generador de nuevas oportunidades. El emprendedor se presenta como una fuerza desequilibradora, aunque cada actividad emprendedora genere una nueva situación de equilibrio (...) La escuela Austríaca se basa en la creación del equilibrio, por lo tanto, los cambios generados por la actividad emprendedora tienden a equilibrar los mercados dentro de una situación existente.”

Sin embargo hoy ambos modelos son aceptables y tenidos en cuenta por sus grandes aportes, aunque en Estados Unidos, parece haber una tendencia hacia la escuela de Schumpeter, mientras que en Europa, la tendencia parece estar orientada a la escuela Austríaca (Castillo H., 1999). De esta última se destaca el hecho de la cualidad de la observación propia de los seres humanos y que poseen los emprendedores a través de la cual, están alerta e identifican las oportunidades en un mercado incierto.

1.1.4 Aporte de Peter Drucker

Peter Drucker (1909-2005), abogado y tratadista austriaco, es uno de los pensadores más influyentes en el campo de la administración de empresas e hizo en 1985 una

distinción entre *entrepreneur* y *entrepreneurship*; definiendo el primero como un empresario innovador y al segundo como empresariado innovador y aclaró que cualquier negocio pequeño y nuevo, no es un emprendimiento, y quien lo lleva a cabo un emprendedor (Formichela, 2004). Para el autor no es suficiente que una persona se decida iniciar un negocio en medio de la incertidumbre, para ser catalogado emprendedor, se requiere poseer el factor “innovación” en el negocio y pone como ejemplo el caso de MacDonal’d’s Hamburguer, el cual se considera innovador no por haber inventado un nuevo producto, pues el negocio de hamburguesas es común en todo el mundo; sino por el aumento del rendimiento y la forma de comercialización del producto, lo que marcó la diferencia e hizo que su producto se vendiera a gran escala (Formichela, 2004).

Ducker (citado en Formichella 2004, p. 14) afirma que las habilidades del emprendedor se pueden aprender, ya que más que un rasgo del carácter son una conducta, una actitud; define al emprendedor como la persona capaz de intuir una oportunidad de negocio y poner en práctica acciones arduas, creativas, difíciles y arriesgadas, que terminan en la creación de una empresa o negocio (Formichela, 2004). De acuerdo con lo anterior cualquier persona puede aprender a ser emprendedor es decir, tener una idea de negocio innovador y desarrollarla efectivamente. Lo anterior llevó a pensar que “el emprendedor se hace y no nace”; idea compartida por muchos pensadores pero igualmente controvertida, debido a que existen también quienes afirman que los emprendedores son personas con cualidades excepcionales que le son inherentes, es decir nacen con ellas y por lo tanto no pueden ser aprendidas. Esta controversia dio como resultado innumerables investigaciones al respecto, desde disciplinas como la psicología y la sociología, que basadas en análisis empíricos lograron establecer algunas características de los emprendedores.

1.1.5 Aportes de Howard Stevenson

Howard Stevenson nacido en 1941 en Filadelfia, docente de la Universidad de Harvard interpretó la mentalidad emprendedora como un sistema de gestión apoyado más en las oportunidades que en los recursos. Este análisis ha servido para apoyar el emprendimiento tanto a empresarios como a empleados de compañías de todo tipo (Castillo H., 1999). Stevenson, manifiesta que el emprendedor es aquella persona que persigue las oportunidades, sin preocuparse de los recursos de que dispone, retomando a Kirzner, quien afirmó que el emprendedor esta alerta a las oportunidades del mercado, pero le incluye lo relativo a los recursos; lo que nos lleva a pensar que no necesariamente el emprendedor es un capitalista o dueño de empresa y los emprendedores pueden iniciar su idea de negocio sin contar con recursos; por lo tanto el emprendedor es un creador de empresa, que también pudo haber sido un empleado innovador que pudo realizar su sueño y busca la generación de riqueza.

Stevenson (citado por Formichella 2004, p, 15) realizó una distinción entre emprendedores exitosos y ejecutivos exitosos, atribuyéndoles las siguientes características (Formichela, 2004):

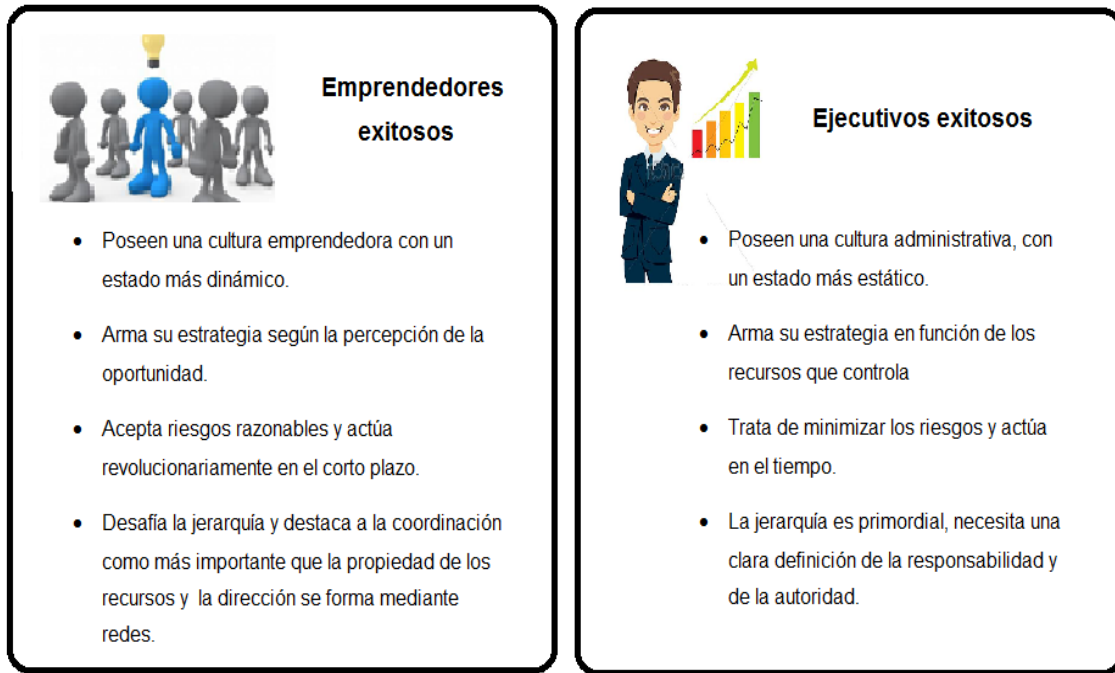


Figura 2. *Clasificación entre emprendedores exitosos y ejecutivos exitosos de Stevenson*
Elaboración propia con fundamento en Stevenson en cita de Formichella, 2004

Esta distinción hace claridad y logra diferenciar al emprendedor exitoso del ejecutivo exitoso por ser una persona que actúa conforme a las oportunidades, que está dispuesto al cambio, acepta riesgos, es activo, dinámico e innovador, además posee una cultura emprendedora como rasgo diferenciador.

Al igual que Ducker, Stevenson retoma el ejemplo de McDonald's y lo considera emprendedor no por crear un nuevo producto sino por innovar en aplicación de conceptos y técnicas de gestión que generaron ganancias y lo diferencia de las personas que en medio de la incertidumbre crean por ejemplo un nuevo restaurante, pero simplemente se encuentran imitando a otros y no incluyen una nueva innovación y por ello no pueden ser catalogados emprendedores (Castillo H., 1999).

1.1.6 Aporte de Jeffrey Timmons

Jeffrey Timmons, profesor en emprendimiento en Babson College, Harvard Business School y Northwestern University, en 1998, fue identificado por la revista Newsweek como el profesor que más millonarios ha generado en los Estados Unidos. En su libro “New Venture Creation”, se considera el proceso de crear una empresa, hacerla crecer, capitalizar exitosamente, salir y comenzar de nuevo, el cual es ampliamente utilizado como guía de estudios para emprendedores (Castillo H., 1999).

Timmons y Spinelli (citado por Cervilla 2009, p.1) ha identificado tres fuerzas motoras que dominan y orientan el proceso emprendedor: la oportunidad; un emprendedor líder con su equipo emprendedor; y los recursos. Las tres fuerzas no son independientes entre sí, sino que debe existir un balance entre ellas y, además, el proceso es integrado, holístico y debería ser sostenible (Cevilla de Olivieri, 2009). (Ver figura 3)

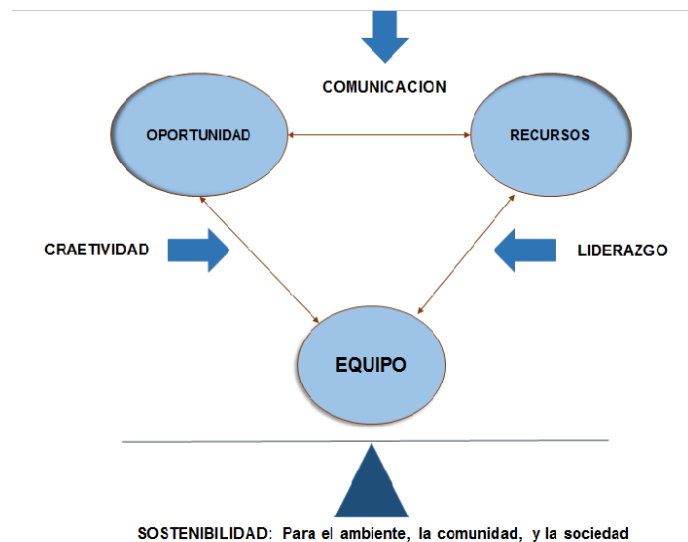


Figura 3. *Modelo timmons del proceso emprendedor*

Fuente: Timmons y Spinelli (2007) En: Cevilla de Olivieri, 2009.

La integración de estas tres fuerzas constituye un engranaje entre sí, que debe funcionar armónicamente, teniendo presente la oportunidad a la cual se debe estar atento en términos de Kirzner y Stevenson, se debe mirar en el mercado y captar las oportunidades, y es precisamente aquí donde actúa el emprendedor con su equipo de colaboradores quienes, con la ayuda de los recursos hacen posible la idea de negocio o iniciativa empresarial, la cual debe tener la característica de ser sostenible para el medio ambiente, la comunidad y la sociedad. Son entendidos como recursos las personas: el equipo gerencial, el “staff”, los asesores y consultores, el personal; los recursos financieros, que pueden ser propios y de terceros; activos, y plan de negocios (Cevilla de Olivieri, 2009).

1.1.7 Características del comportamiento emprendedor

David McClellan, (1917-1998) psicólogo estadounidense, docente de la Universidad de Harvard especialista en motivación humana, desarrolló varios estudios analizando el comportamiento de emprendedores exitosos y definió algunas cualidades o características del comportamiento emprendedor; sus trabajos han sido de gran aporte y han servido como fundamento en las investigaciones encaminadas a la medición del competencias en emprendimiento (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2013). (Ver figura 4)



Figura 4. *Características del comportamiento emprendedor de McClellan*
Elaboración propia con fundamento en: (Pulgarín Molina & Cardona Acevedo, 2013)

Con base en los postulados de McClellan, la UNCTAD - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -, organismo que hace parte de la Asamblea General de la ONU, indicó una serie de competencias que debe tener el emprendedor de éxito. A su vez la división de inversión y empresa de la UNCTAD, diseñó un programa denominado EMPRETEC, que tiene como objetivo promover la creación de empresas pequeñas y medianas empresas sostenibles (PYMES) y trabaja para apoyar a los empresarios para construir las PYME innovadoras y competitivas a nivel internacional (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2013). En el caso colombiano el centro EMPRECTEC “Tecnología para el Emprendimiento” es manejado por la Caja de Compensación Familiar CAFAM.

Noelia García Nebra, oficial de proyectos, de la División de Inversión y Empresa de la UNCTAD, ha identificado una lista de chequeo con 10 competencias y 30

comportamientos que debe tener un emprendedor que se indican a continuación (REVISTA DINERO, 2011):

1. Buscar oportunidades

- Actúa antes que se lo pidan o antes de ser forzado por las circunstancias.
- Actúa para extender el negocio hacia nuevas áreas, productos o servicios.
- Aprovecha oportunidades poco usuales para lanzar un negocio, obtener financiamiento, equipo, terreno, lugar de trabajo o asistencia.

2. Ser persistente

- Actúa frente a un gran desafío.
- Actúa repetidamente y cambia de estrategia para hacerle frente a un reto o para superar obstáculos.
- Se responsabiliza personalmente por hacer todo lo necesario para alcanzar sus metas y objetivos.

3. Cumplir sus compromisos

- Recurre a sacrificios personales y se esmera en forma extraordinaria para terminar un trabajo.
- Colabora con sus empleados, y ocupa su lugar si es necesario, para terminar un trabajo.
- Se esmera por mantener satisfechos a sus clientes y valora la buena voluntad a largo plazo por encima de las ganancias a corto plazo.

4. Exigir eficiencia y calidad

- Se esmera por hacer las cosas mejor, más rápidas y más baratas.
- Actúa para garantizar que se cumplan y se excedan normas de excelencia.

- Desarrolla y utiliza procedimientos para cerciorarse que el trabajo se termine y que llene los requisitos establecidos.

5. Correr riesgos calculados

- Calcula riesgos deliberadamente y evalúa alternativas.
- Toma acción para reducir los riesgos y controlar resultados.
- Se coloca en situaciones que conllevan un reto o un riesgo moderado.

6. Fijar metas

- Fija metas y objetivos que tienen significado personal y que conllevan un reto.
- Tiene visión clara y específica a largo plazo.
- Fija objetivos medibles a corto plazo.

7. Buscar información

- Personalmente procura información sobre clientes, proveedores y la competencia.
- Personalmente investiga cómo fabricar un producto o proporcionar un servicio.
- Consulta a expertos técnicos y comerciales.

8. Planificar sistemáticamente

- Planifica dividiendo tareas grandes en sub tareas con tiempos de entrega establecidos.

- Constantemente revisa sus planes para tomar en cuenta resultados obtenidos y considerar circunstancias cambiantes.

- Mantiene registros financieros y los emplea en la toma de decisiones.

9. Ser persuasivo y construir redes de apoyo

- Se vale de estrategias deliberadas para influenciar y persuadir a otros.
- Usa a personas claves como agentes para alcanzar objetivos propios.

- Desarrolla y mantiene una red de contactos de negocios.

10. Confiar en sí mismo

- Busca autonomía de las reglas y el control de otros.
- Atribuye a sí mismo y a su conducta las causas de sus éxitos y fracasos.
- Expresa confianza en su propia habilidad para terminar una tarea difícil o hacerle frente a un desafío.

1.1.8 La enseñanza del emprendimiento

Partiendo del pensamiento de Ducker (1985) quien afirma que las habilidades del emprendedor se pueden aprender, pues son una conducta o una actitud, la educación juega un papel trascendental en el aprendizaje y desarrollo de las cualidades o características del comportamiento emprendedor que McClellan ha identificado y que la UNCTAD ha señalado como las 10 competencias y 30 comportamientos del emprendedor que son necesarias incluir en las políticas educativas de los países si se quiere fomentar el emprendimiento en los jóvenes desde etapas tempranas, como ya se viene realizando en muchos países. Castillo (1999, p 8) afirma en cuanto a la enseñanza del emprendimiento que esta no está ligada al número de empresas creadas o a la pequeña y mediana empresa, sino que depende en gran medida de los siguientes aspectos:

1. La facultad de crecer y crear riqueza, orientada hacia la generación de desequilibrio (escuela de Schumpeter) o de equilibrio (escuela Austriaca).
2. La orientación al crecimiento (teoría de Drucker y Stevenson)
3. El encaje de tres puntos básicos: el mercado, las personas y los recursos (Modelo Timmons)

Castillo (1999, p.8) afirma que las empresas formadas con las tres teorías mencionadas anteriormente tienen muchas posibilidades de tener éxito y fortalecerán el desarrollo económico del entorno donde se inserten, además destaca la importancia de brindar a los jóvenes un espacio dentro de los sistemas educativos, para formar a los líderes del futuro .

Por lo tanto según afirma Castillo (1999) por el solo hecho de que una persona cree o constituya una empresa en medio de la incertidumbre del mercado no se puede considerar emprendedor pues, para ello se requiere tener la facultad de crear y generar riqueza a través de la innovación, tener orientación por el crecimiento económico, desarrollar la capacidad de buscar y estar alerta a las oportunidades del mercado para captarlas y generar una idea de negocio y proceder a materializarla haciendo uso de los recursos humanos y financieros, asumiendo los riesgos que se puedan presentar y siendo esta idea sostenible para el ambiente la comunidad y la sociedad.

También es necesario destacar la importancia de la enseñanza del emprendimiento partiendo del pensamiento de Ducker (1985) que sostiene que las habilidades del emprendedor se pueden aprender, de lo cual se deduce que el emprendedor se hace y no nace; por lo tanto es posible formar los jóvenes desde temprana edad a través del sistema educativo estimulando el desarrollando competencias en emprendimiento lo cual se vería reflejado en el desarrollo económico en las naciones.

1.2. El caso de Estados Unidos como modelo de emprendimiento

Algunos países se han destacado en términos de emprendimiento, a continuación se destaca el caso de los Estados Unidos de América referente de este tema a nivel mundial.

En la actualidad cobra más fuerza el fortalecimiento del emprendimiento, debido a la globalización económica y la revolución de las tecnologías de la información, por lo tanto el emprendimiento es visto por los gobiernos como una necesidad ineludible por considerarse como un factor clave directamente relacionado con el desarrollo y crecimiento económico de las naciones, capaz de contrarrestar los efectos negativos del proceso globalizador en la economía.

“El emprendedor, figura a la cual no se había prestado apenas atención como motor de la innovación, la creación de riqueza y generador de empleo, comienza, a mediados de los noventa, a vislumbrarse como una de las que mayor aportación puede realizar para compensar estos efectos del desarrollo, aprovechando nuevas oportunidades y creando nuevos modelos de desarrollo empresarial, por lo que comienza a existir un consenso acerca de la necesidad de su impulso.” (GEM) (Hernandez Mogollon):

El impulso del emprendimiento se ha realizado a través de políticas públicas en educación por medio del desarrollo de competencias emprendedoras como el liderazgo y la innovación, que deben ser estimuladas desde temprana edad en los niños y jóvenes a través del sistema educativo, por lo tanto la enseñanza y aprendizaje del emprendimiento se ha convertido en asunto de política pública en los Estados y ha sido de total éxito en los

países desarrollados quienes impulsan y promueven las ideas o planes de negocio innovadores con el fin de que los estudiantes desarrollen una cultura empresarial. Estados Unidos se ha destacado por contar con prestigiosas escuelas de enseñanza de emprendimiento en administración y MBA (Magister Business Administration), destacándose entre ellas Harvard Business School, Stanford Graduate School of Business, The Wharton School - University of Pennsylvania, entre otras, las cuales se encuentran posicionadas entre los mejores puestos del ranking global de las mejores escuelas de negocios (Ranking , 2014). Otros países que se destacan son Inglaterra, Francia y España. (Ver tabla 1)

Tabla 1.
Ranking global de las mejores escuelas de negocios 2014

Rankin 2014	Rango de 3 años	Nombre de la Escuela	Pais
1	1	Harvard Business School	Estados Unidos
2	2	Stanford Graduate School of Business	Estados Unidos
3	4	London Business School	Reino Unido
4	3	University of Pennsylvania: Wharton	Estados Unidos
5	5	Columbia Business School	Estados Unidos
6	6	Insead	Francia/Singapur
7	8	Iese Business School	España
8	8	MIT Sloan	Estados Unidos
9	10	University of Chicago Booth	Estados Unidos
10	15	Escuela de Administración de Yale	Estados Unidos
11	12	Universidad de California en Berkeley: Haas	Estados Unidos
12	15	IMD	Suiza
13	11	IE Business School	España

Rankin 2014	Rango de 3 años	Nombre de la Escuela	Pais
14	11	Hong Kong UST Business School	China
15	15	Northwestern University: Kellogg	Estados Unidos

Fuente: Ranking Global de las Mejores Escuelas de Negocios 2014.

Kantis y Federico (2004:151) (Kantis & Federico , 2004) indican que Estados Unidos es considerado como un caso exitoso de desarrollo emprendedor e identifican las siguientes áreas e instrumentos que se deben tener en cuenta para promover la empresariedad, dirigidas por el gobierno en articulación con el sector privado y que han sido trascendentales en el desarrollo económico de Estados Unidos:

- Promoción de la vocación y competencias empresariales a través del sistema educativo.
- Ampliación de las oportunidades para nuevos y pequeños negocios.
- Facilitación de financiamiento.
- Simplificación y reforma normativa.
- Asistencia a la gestión de las empresas.

Según los autores el éxito del desempeño de la economía Estadounidense se debe al desarrollo de políticas públicas en un contexto favorable para la creación de empresas; al valor que se le da a la carrera empresarial, al punto de que el fracaso de un emprendimiento no es sancionado socialmente y a la colaboración y participación activa del gobierno, el sector privado y las fundaciones en el fomento de la empresariedad (Kantis & Federico , 2004).

Kantis y Federico (2004:152) señalan dentro de las acciones realizadas en Estados Unidos en la promoción de la vocación y competencias empresariales a través del sistema educativo el estudio realizado por (Kayne 1999) mediante la aplicación de una encuesta de la Asociación Nacional de Gobernadores (National Governors Association-NGA) en 37 Estados, se destacan los siguientes programas que fomentan la empresarialidad:

A nivel de secundaria

- El programa Youth Tech Entrepreneurs (YTE) del Estado de Massachusetts, en el cual los estudiantes desde el segundo año y en los tres siguientes realizan actividades como: clases diarias, laboratorios de periodicidad mensual y desarrollo de proyectos tecnológicos fuera del horario de los cursos. La elaboración de proyectos brinda a las empresas locales, servicios de apoyo tecnológico.
- El programa Mini-Society, especialmente diseñado por el Center for Entrepreneurial Leadership de la Kauffman Foundation. (Aplicado en las Escuelas de 43 Estados) dedicado a enseñar las capacidades empresariales a través de metodologías innovadoras en los niveles de educación secundaria.

A nivel Universitario

- Centros de entrepreneurship
- Programas educacionales que promueven la carrera empresarial.

En estos programas la mayoría de los Estados (30 de 37) apoyan la educación emprendedora a nivel universitario y además 27 de ellos indicaron que se incluyen actividades en empresas orientadas a obtener formación empresarial a través de la experiencia y algunos programas tienen como objetivo brindar apoyo a la empresa donde

se realiza la práctica en áreas de necesidades definidas por las empresas y en las cuales los estudiantes poseen conocimientos.

Como se observa en Estados Unidos se le da gran relevancia al desarrollo de habilidades y competencias empresariales, fomentando su estudio a través del sistema educativo desde la educación media hasta la universitaria por medio de políticas públicas que se desarrollan en colaboración con el sector privado y trabajan mancomunadamente desde niveles tempranos de aprendizaje, reflejándose una articulación eficiente entre el sector público y el sector privado los cuales fomentan, promueven y apoyan la vocación y competencias empresariales por medio de convenios y aporte económico de la empresa privada.

1.3. Antecedentes de la política educativa en emprendimiento para América Latina y el Caribe.

América Latina no ha sido ajena al tema del emprendimiento el cual ha sido visto como una fórmula para combatir fenómenos como la pobreza y el desempleo que tanto aquejan la región y es visto como la receta que puede hacer posible el tan anhelado crecimiento económico en las naciones a través de la creación de nuevas empresas innovadoras. Es por ello que la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) a partir de la década de los 90 ha fijado directrices y recomendaciones para la formulación de políticas en educación para América Latina, en cuanto a los desafíos que debe enfrentar la educación del siglo XXI, como la construcción de un mundo más solidario, la supresión de la pobreza, una mundialización con carácter

humano, las medidas tendientes a un desarrollo sostenible, la construcción de la paz, la lucha contra la pandemia de VIH&SIDA y su prevención entre los jóvenes (UNESCO, 2004). Por lo tanto la educación debe estar acorde al contexto del sistema económico globalizado y la sociedad del conocimiento, debiéndose renovar y reformar el sistema educativo para ofrecer una educación de calidad que pueda enfrentar los nuevos retos.

Piñón (1998: 51) señala que la educación constituye un factor clave para afrontar los problemas de la región y destaca las siguientes conferencias de los organismos internacionales que han sido trascendentales en el tema de educación y desarrollo (Piñón, 1998).

- La Conferencia Mundial de Educación para Todos de 1990 en Jomtien (Banco Mundial, UNICEF, PNUD, UNESCO) enfatiza la relación entre desarrollo humano y educación y la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para el mejoramiento de la calidad de vida.

- “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (CEPAL-OREALC/UNESCO 1992), continuando en la línea de otro documento anterior de la CEPAL (“Transformación productiva con equidad” 1990), enfoca las relaciones entre educación, conocimiento y desarrollo proponiendo líneas de acción.

- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Se reúnen desde 1991 anualmente y en los documentos emanados de esos encuentros, se hace referencia a la centralidad de la educación en la resolución de los problemas de la agenda regional, dedicándose la V Cumbre (Bariloche 1995), a la “Educación como factor esencial del Desarrollo Económico y Social”.

Como se observa, en la última década del siglo XX se hacía énfasis en la educación como un factor clave en el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe; lo que implicaba evaluar y replantear los modelos educativos existentes hasta esa época con el fin de ajustarlos a las nuevas exigencias de la globalización por medio de políticas en educación eficaces para enfrentar los nuevos desafíos que planteaba el Siglo XXI.

Por ello, la UNESCO en este sentido, ha tenido un papel trascendental contribuyendo al desarrollo educativo como foro permanente de debate y búsqueda de soluciones educativas, colaborando en la constitución de la agenda educativa y promoviendo la cooperación internacional y horizontal para apoyar los procesos de cambio (UNESCO, 1998).

En el marco de la 47ª Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO, celebrada en Ginebra del 08 al 11 de septiembre de 2004, “Una educación de calidad para todos los jóvenes” se establecieron los cuatro componentes de una educación de calidad para todos los jóvenes:

1. Igualdad de género
2. Inclusión social
3. Competencias para la vida
4. El papel clave de los docentes

En el documento las competencias para la vida son entendidas como las “capacidades” (conocimiento, habilidades, valores, actitudes, comportamientos) para enfrentar exitosamente a los desafíos diarios de la vida (privada, profesional y social), las situaciones excepcionales y también para proyectar un futuro mejor (UNESCO, 2004). En

cuanto a las competencias para la vida que deben desarrollar los jóvenes para enfrentar los desafíos del mundo laboral actual, se indicó la necesidad de:

“Reforzar la enseñanza técnica y la formación profesional, como una manera de preparar mejor a los jóvenes para el mundo del trabajo (...) A fin de permitir a la educación en general, o en particular a la enseñanza técnica y a la formación profesional responder a los contextos de una economía globalizada y a las necesidades cambiantes del mundo del trabajo, cada individuo debería adquirir a su vez competencias funcionales relacionadas a carreras profesionales precisas y competencias profesionales más genéricas y transferibles de un campo profesional a otro, tales como el espíritu emprendedor (entrepreneurship) y las actitudes y competencias capaces de facilitar el trabajo en equipo y una comunicación eficiente y eficaz” (UNESCO, 2004)

A partir del año 2004 en el desarrollo de la anterior conferencia se insistió en la importancia del fomento de una educación de calidad para todos los jóvenes; dentro de los cuatro componentes de calidad se encuentran las competencias para la vida, de modo que el sistema educativo debe preparar al estudiante para que desarrolle una serie de habilidades, destrezas y valores que le permitan a los jóvenes enfrentarse a los retos de la vida cotidiana a nivel personal, social y laboral; estas competencias le van a ser de gran utilidad a lo largo de sus vidas para desarrollarse como persona, poder vivir armónicamente en sociedad e integrarse activamente a la vida laboral. Estas competencias deben ser desarrolladas a partir de actividades productivas, trabajo social, voluntariado, la inclusión en la comunidad y el aprendizaje por proyectos, lo cual implica la renovación del currículo de las instituciones educativas (UNESCO, 2004).

Las competencias para la vida relacionadas con el desarrollo de las habilidades, conocimientos y valores que les permitan a los jóvenes enfrentar los retos del mundo laboral actual, deben ir encaminadas al fomento del emprendimiento, del trabajo en equipo, utilización de las nuevas tecnologías, estudio de nuevos idiomas, para que la inserción al mercado laboral de los jóvenes sea exitosa, por lo tanto se hace necesario que el fomento del emprendimiento no se quede simplemente en las aulas de clase sino que el Estado trabaje junto a la empresa privada como se hace en Estados Unidos y otros países pioneros en emprendimiento.

1.4. El emprendimiento en Colombia: proyecto GEM “Global Entrepreneurship Monitor”.

La actividad emprendedora se constituye en un factor trascendental en el desarrollo y crecimiento de la economía de los países, por lo tanto se ha hecho indispensable buscar la forma de medir el nivel de emprendimiento de las naciones; con el fin de brindar apoyo y asesoría a los gobiernos en el desarrollo de políticas que fomenten el emprendimiento; en este nuevo contexto, respondiendo a estas necesidades, nace en 1999 el proyecto GEM Global Entrepreneurship Monitor, fundado por Babson College, de Boston, Estados Unidos, y London Business School, de Londres, Reino Unido, como un observatorio global de la actividad emprendedora. El Proyecto GEM constituye una iniciativa especializada en la medición y caracterización de la Actividad Emprendedora y el análisis de su relación con el crecimiento económico (Pereira L, 2012).

El proyecto GEM tiene como objetivos centrales (Pereira L, 2012):

- Medir las diferencias que existen en los niveles de la actividad emprendedora entre los distintos países que participan.
- Descubrir las causas y las variables que mejor explican en cada país, el nivel de la actividad emprendedora.
- Identificar políticas que puedan favorecer el incremento en la calidad y en la cantidad de la actividad emprendedora de cada país.

El proyecto GEM inició en el año 1999 con la participación de 10 países altamente desarrollados (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia e Israel), en el periodo 2011- 2012 participaron 54 países y el número sigue en ascenso. La participación de latinoamericana empezó en el año 2000 con Argentina y Brasil y en el año 2006 ingresaron Uruguay y Colombia (Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia, 2006). Este último ingresa mediante un convenio de colaboración entre cuatro universidades: Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Universidad de los Andes de Bogotá, Universidad del Norte de Barranquilla y Universidad ICESI de Cali y desde el año 2006 anualmente se realiza un informe nacional en que se evalúa la actividad emprendedora del país.

GEM, destaca como algunos de los beneficios que obtienen los países participantes en el proyecto (Pereira L, 2012):

“Brindar la información clave a los responsables de las políticas gubernamentales y a todo actor estratégico en el impulso al desarrollo económico vía emprendimiento. Es gratificante observar como los Ministerios de Comercio

Industria y Turismo de Colombia y sus homólogos chileno, inglés y muchos otros, aprovechan esta información para evaluar el impacto que sus planes de desarrollo emprendedor tiene en la actividad emprendedora no solo a nivel de su país, sino en dichos lugares a nivel regional y de ciudad. Además permite consolidar un equipo nacional de investigación en cada país participante, que permita profundizar el estudio del fenómeno a nivel nacional. Es así como en Colombia, el equipo GEM Colombia está conformado por los cuatro centros de investigación y desarrollo del emprendimiento más reconocidos a nivel nacional por sus aportes a la comprensión del problema emprendedor en el país”.

El aporte del proyecto GEM, ha sido de vital importancia para los gobiernos ya que les permite conocer datos y estadísticas altamente confiables que serán de ayuda en el conocimiento a profundidad sobre el fomento y desarrollo del emprendimiento, la creación de nuevas empresas exitosas e innovadoras, el impacto en la generación de empleo y por consiguiente el crecimiento económico; además los datos pueden ser aplicados en el diseño de políticas públicas y planes de desarrollo tanto a nivel nacional como local, constituyéndose el emprendimiento como un tema central en la agenda pública y los resultados del proyecto GEM, como un factor determinante para el análisis, toma de decisiones y evaluación de la eficacia de las políticas y programas del gobierno.

En el siguiente gráfico se puede observar el modelo utilizado por el proyecto GEM, para realizar su investigación en donde se identifica el impacto de la actividad empresarial sobre el crecimiento económico nacional. Este análisis se realiza con base en las tres principales fases del desarrollo económico reseñadas en el Reporte Global de Competitividad que realiza anualmente el Foro Económico Mundial: economías basadas en recursos,

economías basadas en la eficiencia y economías basadas en la innovación (Reporte Colombia Global Entrepreneurship Monitor. Bucaramanga, 2011).

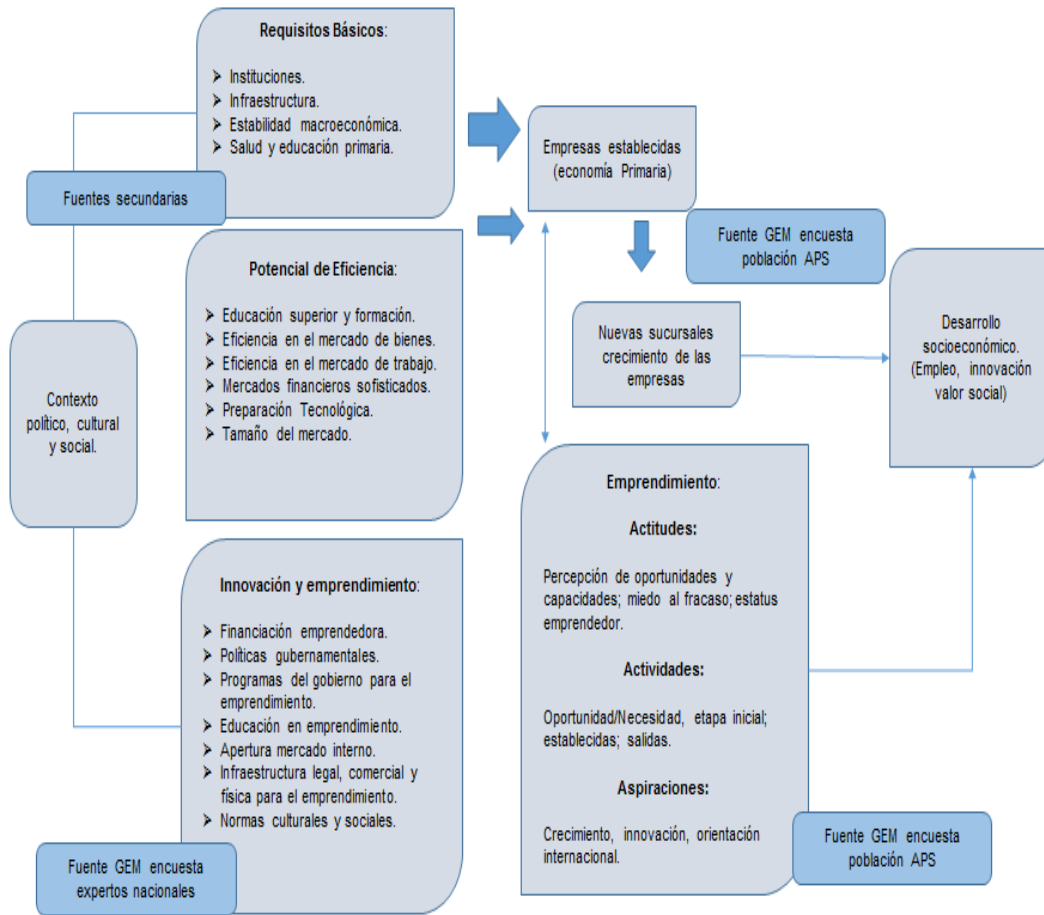


Figura 5 *Modelo de investigación GEM “Global Entrepreneurship Monitor”*
Fuente: GEM Colombia 2011

1.5. Diagnostico GEM Colombia 2006

Según los datos arrojados por el Informe del Proyecto GEM Colombia en el año 2006 (Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia, 2006), se encontró que la tasa de

creación de nuevas empresas TEA para Colombia en el año 2006 fue de 22,48%, lo cual significa que aproximadamente uno de cada cinco ciudadanos, en el rango de 18 a 64 años, está involucrado en el proceso de creación de empresas, lo cual genera una gran expectativa a futuro.

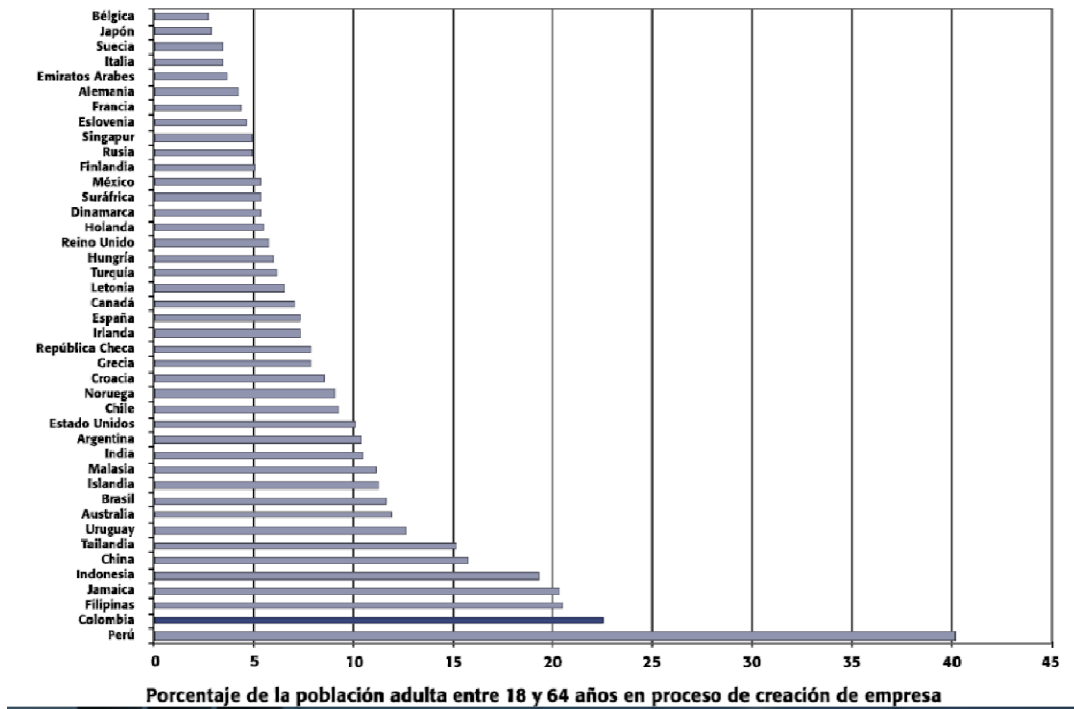


Figura 6. Tasa de creación de nuevas empresas (TEA) en los países GEM 2006
Fuente: Reporte de resultados GEM Colombia 2006

La puntuación del gráfico anterior fue buena, pues Colombia ocupó la segunda posición, lo cual demuestra que existe una buena disposición de los colombianos a asegurar su futuro económico a través de la creación de empresas; por lo tanto se hace necesario preguntarse cómo se va a brindar apoyo a esta generación de futuros empresarios para asegurar su éxito empresarial. Sin embargo en lo concerniente a la opinión de los

expertos sobre las condiciones generales del entorno en que se desarrolla la creación y el crecimiento de las nuevas empresas en Colombia, se obtuvieron los siguientes resultados (Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia, 2006):

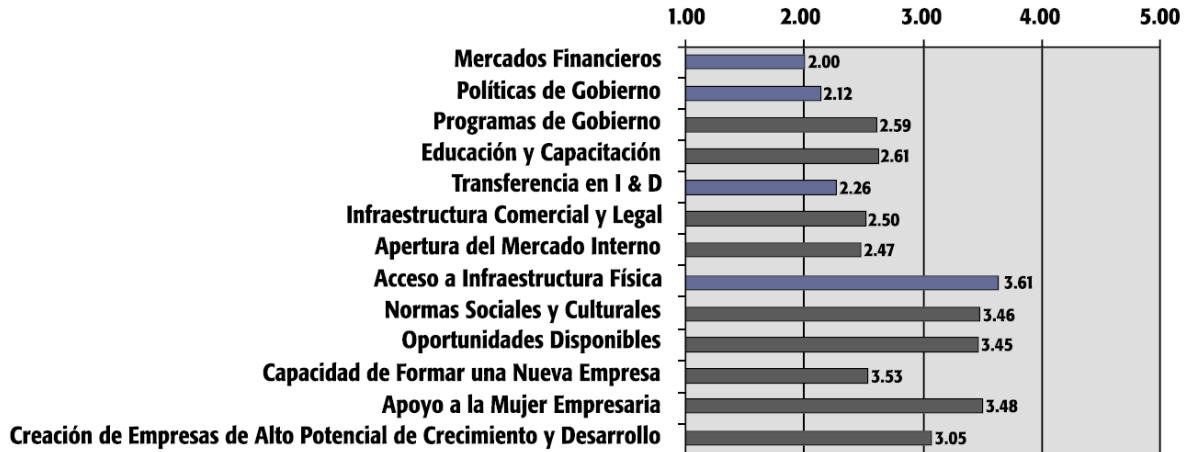


Figura 7. *Evaluación del contexto para la creación de empresas en Colombia*
Fuente: Reporte de resultados GEM Colombia 2006.

En el gráfico anterior se observaron los siguientes aspectos:

1. Los resultados fueron adversos en 8 de las 13 condiciones evaluadas y las tres condiciones del entorno peor evaluadas por los expertos según informe del año 2006 fueron:

- **El acceso a los recursos de los mercados financieros:** Con una puntuación de 2,0. En Colombia los nuevos empresarios prácticamente tienen que depender de sus propios recursos o de los de su entorno (familia, socios, amigos), pues las otras fuentes de financiación son casi inexistentes. Las calificaciones más bajas se dieron a: capital de riesgo, créditos, subsidios del Gobierno, mercado financiero abierto y otras fuentes privadas.

- **Las políticas del Gobierno:** Con una puntuación de 2,12. Debido a que el Gobierno le ha dado una cierta prioridad al tema, pero esta no se ha traducido en facilidades para que el Estado pueda ser uno de sus clientes. Los impuestos, los trámites, la burocracia estatal, son considerados obstáculos para la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las existentes.

- **La transferencia en investigación y desarrollo:** Con una calificación de 2,26. En Colombia son mínimos los apoyos que se brindan a los investigadores para que los resultados de sus proyectos lleguen al mercado, ya sea mediante el lanzamiento de nuevos productos o la mejora de procesos tanto en empresas nuevas como en las ya existentes. Igualmente, no hay recursos ni incentivos tributarios suficientes para que las empresas nuevas o en etapa de crecimiento logren adquirir tecnologías que les permita mejorar su capacidad competitiva y de esa forma estar en capacidad de superar las dificultades naturales que enfrenta una empresa que acaba de ser creada o que trata de crecer.

2. Aunque en los demás factores del entorno la evaluación de los expertos no fue tan crítica, de todas formas es importante resaltar las siguientes variables que fueron evaluadas con puntajes muy bajos:

- La importancia que tiene el incluir la educación primaria y secundaria los temas de economía de mercado, creatividad, iniciativa personal y creación de nuevas empresas.

- La piratería y la protección real de los derechos de autor.

- La dispersión de los esfuerzos del gobierno para apoyar la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las establecidas

3. Dentro de las condiciones del entorno mejor evaluadas según los expertos se encuentran:

- La infraestructura física se encuentra en primer lugar, refiriéndose básicamente al acceso a los servicios públicos.

- El apoyo a la mujer empresaria: las mujeres y los hombres se encuentran en igualdad de condiciones para la creación de empresas y existen las condiciones para que ellas opten por esta opción de carrera y la desarrollen sin mayores contratiempos, pero deben mejorar los servicios sociales necesarios para que la condición de mujer no signifique un obstáculo en su actividad laboral aun después de haber conformado una familia.

- La valoración social que se tiene en Colombia sobre la profesión de empresario(a), pues los hombres y mujeres con empresa tienen prestigio, reconocimiento, respeto por el resto de la sociedad. También se considera que la creación de empresa es una manera correcta de hacer fortuna y a los nuevos empresarios se les considera como personas competentes y los medios de comunicación contribuyen a esta valoración positiva mediante el reconocimiento de los éxitos de las empresas y de los nuevos empresarios

- Las perspectivas sobre el clima empresarial; consideran que las oportunidades para crear nuevas empresas han mejorado en los últimos cinco años, al punto de que hay más oportunidades que personas que puedan tomar la iniciativa para aprovecharlas.

1.6. Recomendaciones de GEM - Colombia 2006

Después de realizada la investigación por el proyecto GEM en el año 2006, es importante destacar las siguientes recomendaciones hechas por expertos para Colombia en las que se debe trabajar para mejorar el fomento de la actividad emprendedora en el país:

- Fortalecer la estructura de capital propio de las empresas.
- El gobierno debe realizar programas de acompañamiento y fortalecimiento de las nuevas empresas, que cubran todas las fases y sean continuados.
- El sector financiero, empezar a participar de manera importante en la financiación de proyectos productivos como inversionista y como entidad de crédito, con líneas especializadas para nuevas empresas.
- Democratizar el mercado de capitales de forma que más personas y más empresas puedan participar de él.
- Generar instrumentos para el desarrollo de fondos de capital semilla, capital de riesgo y de grupos de inversionistas ángel para ampliar las posibilidades de financiación de las nuevas empresas.
- Fortalecer los ministerios relacionados con los temas de creación de empresa y de las instituciones de Gobierno que apoyan esos procesos.
- Diseñar estrategias que logren reducir la cantidad y el costo de los trámites para crear empresa, disminuir temporalmente los impuestos para las nuevas empresas y reducir el costo del financiamiento.

- Hacer énfasis en las políticas que estimulen la inversión en creación de nuevas empresas de base tecnológica.
- Crear mecanismos que faciliten la formalización de los informales mediante educación e incentivos que brinden herramientas de desarrollo.
- Difundir metodologías exitosas en las distintas etapas del proceso de creación de nuevas empresas, así como la formación de consultores preparados a nivel nacional.
- Incorporar a la política educativa elementos de la educación empresarial que desarrollen competencias empresariales útiles para todo el quehacer vital de los ciudadanos.
- Fomentar cambios en la educación básica, secundaria, universitaria y de postgrado, incorporando modelos pedagógicos propios de la idiosincrasia colombiana, que permitan realizar procesos de desarrollo empresarial. Así mismo, incluir en los planes de estudio desde el nivel preescolar el fomento al espíritu empresarial. Es importante, además, la formación de docentes universitarios enfocados al desarrollo del espíritu empresarial.

Siguiendo las recomendaciones de los expertos del proyecto GEM - Colombia 2006, se pueden evidenciar dos aspectos importantes que se deben fortalecer con el fin de fomentar el emprendimiento en el país; el primero está relacionado con instaurar un entorno favorable para la creación y sostenimiento de las nuevas empresas y el segundo tiene que ver con el desarrollo de competencias que permitan fortalecer el espíritu emprendedor en los jóvenes desde temprana edad a través del sistema educativo con el fin de fomentar el desarrollo empresarial, para lo cual es necesario una reforma educativa.

En ambos aspectos es trascendental el apoyo y decisión del gobierno a través del diseño e implementación de políticas públicas eficaces, capaces facilitar e impulsar la creación y sostenimiento de nuevas empresas generando un contexto favorable para las mismas e incorporando competencias empresariales en la educación en todos los niveles desde la básica primaria hasta estudios universitarios; así como se viene desarrollando en estados Unidos desde hace varias décadas, contando con el apoyo de la empresa privada con el fin de que la cátedra de emprendimiento no se quede simplemente en las aulas sino que por el contrario los estudiantes brinden apoyo a las empresas y estas a la vez inviertan recursos patrocinando proyectos empresariales creativos e innovadores realizados por los jóvenes.

En el desarrollo del presente capítulo se ha podido observar como el emprendimiento ha venido constituyendo a lo largo del tiempo en un factor clave para conseguir el crecimiento y desarrollo económico de las naciones y como el Estado se ha visto en la necesidad de incorporar el fomento del emprendimiento como tema central en la agenda pública, con el fin de contrarrestar los efectos negativos que ha traído consigo la globalización económica y a su vez la educación, se erige como la herramienta de formación del capital humano y por lo tanto el medio a través del cual se puede formar los jóvenes en competencias empresariales acordes al contexto mundial actual. En consecuencia, con el ánimo de realizar un análisis profundo de la política pública de emprendimiento específicamente en lo dispuesto para la educación básica y media, se dará paso al siguiente capítulo.

2. Política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia

Colombia no puede ser ajena a los cambios que ha traído consigo la globalización y con ella el fomento del emprendimiento a nivel mundial, el cual se ha constituido en un tema central en la agenda pública, es por ello que el gobierno se propuso fomentar el emprendimiento a través de una política pública de orden nacional que inició con la promulgación de la ley 1014 de 2006.

Por lo tanto el presente capítulo retomará como primera medida algunas definiciones relevantes del concepto política pública, con sus características y etapas o secuencias lógicas en términos de Jones (1970), para seguidamente señalar los antecedentes de la política pública de emprendimiento en Colombia, hasta llegar a la promulgación de la ley 1014 de 2006 y analizar concretamente las disposiciones relativas al fomento del emprendimiento en las instituciones educativas públicas de educación básica y media del país.

Posteriormente se analizará la toma de posición del régimen político frente al impulso al emprendimiento como política pública formulada a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo desde el año 2006, fecha en la que se promulgó la ley 1014 hasta llegar al año 2014. Para el análisis de los planes de desarrollo se tomará como referencia de análisis la evaluación de la categoría de educación y capacitación en torno al emprendimiento en Colombia según informe del proyecto GEM Colombia 2011- 2012. Y

se finalizara con las directrices del Ministerio de Educación Nacional con relación a la cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos. (Guía 39 MEN)

2.1. Definición de política pública

Para entrar a analizar la política pública de emprendimiento se hace indispensable iniciar con el estudio de la definición de "Política Pública" y aunque existen gran variedad de definiciones en la academia, a continuación se presentaran algunas de ellas que serán de gran aporte para la comprensión del presente trabajo.

Para Mény y Thoening (1992: 90) una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida: de poder público y de legitimidad gubernamental. Así la política pública es presentada por los autores como la acción o gestión propia del gobierno realizada a través de las autoridades públicas legítimamente constituidas.

Ampliando la anterior definición manifiestan que la política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico y le otorgan las siguientes características a la política pública (Meny & Thoenig , 1992):

- **CONTENIDO:** La autoridad pública se identifica, bajo la forma de una sustancia, un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (outcomes) son los que el analista examina como un problema de investigación, para la acción y resultan de un proceso de trabajo y acción.

- **PROGRAMA:** Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente. Detrás de un acto, detrás de tales o cuales actividades existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades.
- **ORIENTACIÓN NORMATIVA:** Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias, sino al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias no puede dejar de asumir; de las que es nolens volens contable o responsable (accountable, en inglés) Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá construir su textura.
- **FACTOR DE COERCIÓN:** La actividad pública procede de naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, este posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas (Gilbert, 1985) La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad.
- **COMPETENCIA SOCIAL:** Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. Considerando al administrado como todo individuo cuya situación está, directamente o no, afectada por la acción pública" (Meny & Thoenig , 1992).

Ordoñez (2013: 29) con fundamento en Roth (2004) ha identificado dos tendencias en cuanto a la multiplicidad de definiciones de políticas públicas se refiere: una es la de tradición Norteamericana en la que la política pública hace énfasis en la respuesta a una situación problemática, o como cualquier acción del gobierno en busca de solucionar un problema público y la segunda tendencia de tradición europea que pone énfasis en una serie de procedimientos específicos, en la naturaleza coherente y consiente de la acción pública o el planteamiento de ciertos objetivos (Ordonez Matamoros, 2013). Adicionalmente ha identificado un enfoque orientado a la formulación e implementación de las políticas públicas. A continuación en el siguiente cuadro 1 se relacionan algunas de las principales definiciones de política pública atribuidas a cada tendencia y enfoque:

Tabla 2.
Tendencias de la definición de política pública

Definiciones de política pública de tradición norteamericana	Definición de política pública de tradición europea	Enfoque orientado a la formulación e implementación de políticas públicas
Dubnick y Bardes (1983:7). Acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relacion a un problema o una controversia	Hogwood (1984:) Para que una política pública sea considerada como tal es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias, y de organizaciones gubernamentales	Jenkins (1798:17). Conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y a los medios para alcanzarlos, en un marco de una situación específica.

Definiciones de política pública de tradición norteamericana	Definición de política pública de tradición europea	Enfoque orientado a la formulación e implementación de políticas públicas
Kraft y Furlong (2007: 5). Un curso de acción e inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos.	Velásquez (2009:5) proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de particulares, y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática.	May en cita de Patton y Sawicki (1993) Una parte de un proceso general, junto con la clarificación de metas, la definición de situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida.
Anderson (2003:3) Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne.	Cuervo (2010:7) La acción del Estado orientado por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistémica y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución.	

Fuente: Elaboración propia con fundamento en Ordoñez (2013: 29, 30) citando a Roth (2004)

En el cuadro anterior se observa que ambas tendencias y enfoque son relevantes para la comprensión de la política pública. En la tendencia norteamericana la política pública está compuesta por las acciones, (lo que dicen y hacen), Dubnick y Bardes (1983), las orientaciones, Anderson (2003), inacciones Kraft y Furlong (2007) de las autoridades gubernamentales o de un actor o grupo de actores Anderson (2003), tendientes a dar solución a un problema. Otorgándosele un papel central al Estado en su acción o gestión que está encaminada fundamentalmente a dar solución a problemas trascendentales que enfrenta la sociedad como lo pueden ser, la inseguridad, el desempleo, carencia en servicios como salud, vivienda entre otros; a través de la eficiente puesta en marcha de sus decisiones.

La tendencia europea maximiza el ámbito de la política pública atribuyéndole que “debe ser producida o tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias, y de organizaciones gubernamentales” Hogwood (1984), constituyéndose como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos con participación de autoridades públicas y eventualmente particulares con el fin de mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática” Velásquez (2009). Por lo tanto se da importancia al momento de la toma de la decisión en donde la acción no es exclusiva del Estado sino que incluye “la participación de los ciudadanos los cuales están involucrados en la situación problemática y pueden ayudar en la solución al misma acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación” Cuervo (2010). Lo cual es muy común actualmente en regímenes democráticos en los cuales la constitución política ha otorgado amplios mecanismos de participación ciudadana y la sociedad participa a

través de organizaciones, sindicatos en contextos donde existen intereses contrapuestos en las decisiones plasmadas en programas y acciones del gobierno.

En el enfoque orientado a la formulación e implementación de políticas públicas se destaca el énfasis puesto en las características que deben tener las decisiones adoptadas por los actores, las cuales deben contar con objetivos y medios para alcanzarlos, en un marco de una situación específica. Jenkins (1798:17). Por lo tanto la elaboración y diseño de las políticas públicas requiere de recursos humanos, técnicos y financieros que son fundamentales para el logro de los objetivos propuestos. Además las políticas públicas en su estructura deben contar con “metas claras, la definición de situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. May en cita de Patton y Sawicki (1993), con el fin de que se presente una buena implementación o ejecución logrando cumplir el objetivo por el cual fue creada.

Ordoñez (2013: 32) después de analizar las anteriores definiciones encuentra algunos elementos comunes y plantea los siguientes criterios para identificar una política pública:

- Criterio procedimental: Las políticas públicas son el resultado de un conjunto de decisiones y no de una acción aislada, en donde la decisión está encadenada a un propósito particular y de ella se espera un resultado específico y deseado. En este sentido, el no hacer nada también se puede constituir en política pública, siempre y cuando sea considerado una decisión consistente a partir de un proceso,

- Criterio orgánico: las políticas públicas resultan de acciones y decisiones tomadas por parte de los actores públicos, no obstante la posibilidad de participación de actores de otra naturaleza en el proceso de políticas públicas;
- Criterio material: Por lo general las políticas públicas contienen objetivos, recursos y producen resultados.

Finalmente Ordoñez (2013: 32) presenta la siguiente propuesta de definición de Política pública:

“Es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales.”

Con relación a la anterior definición se puede destacar la importancia de la política pública debido a que ella revela la acción o gestión propia del gobierno enmarcada en planes y programas diseñados e implementados que requieren de conocimiento, voluntad y recursos de parte de los actores gubernamentales a través de los cuales pueden llegar al logro de las metas u objetivos propuestos, que generalmente tienden a prevenir o resolver un problema social.

El conocimiento, voluntad política y recursos serían entonces los elementos claves para que una política sea debidamente implementada y por consiguiente sea efectiva en la solución al problema inicialmente identificado.

2.2 Etapas de una política pública

Una vez estudiadas las anteriores definiciones de política pública, se identificarán cada una de las fases o etapas que componen la misma. Para este caso Roth (2002: 50,51) toma como referente el ciclo de políticas públicas propuesto por Jones (1970) en el que se plantea la descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas. En este proceso se distinguen cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública señaladas a continuación (Roth, D. , 2002):

Primera fase: Identificación del problema

Una situación es percibida como problema por los actores sociales y políticos. Se solicita una acción pública respecto de un problema identificado por los actores sociales y políticos y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político (*agenda setting*).

Segunda Fase: Formulación de soluciones

Una vez lograda la inscripción del problema en la agenda gubernamental, la administración trata de disponer de un mejor nivel de conocimiento del problema y propone una o varias soluciones al mismo (*policy formulation*).

Tercera Fase: Toma de decisión

Los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión (gobierno, parlamento) examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta.

Cuarta Fase: Implementación

La cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión (¡o su no implementación!). Por lo general, la administración es la encargada de implementar la

solución escogida por el decisor, es decir, de traducir la decisión en hechos concretos (implementation).

Quinta Fase: Evaluación

Al final la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos (*policy evaluation*) y puede dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta (retroacción-*feedback*) o suprimir la política (*program termination*).

En el siguiente cuadro se condensan las cinco fases en el desarrollo de una política pública (Ver cuadro 2)

Tabla 3.
Ciclo de las Políticas Públicas según Jones (1970)

Fase I Identificación del Problema	Fase II Formulación de soluciones o acciones	Fase III Toma de decisión	Fase IV Implementación	Fase V Evaluación
- Apreciación de los acontecimientos	- Elaboración de respuestas	- Creación de una coalición	- Ejecución	- Reacciones a la acción
- Definición del problema	- Estudio de soluciones	- Legitimación de la política elegida	- Gestión y Administración	- Juicio sobre los efectos
- Agregado de intereses	- Adecuación a los criterios		- Producción de efectos	- Expresión
- Organización de las demandas				
- Representación y acceso ante las autoridades públicas				

Fase I Identificación del Problema	Fase II Formulación de soluciones o acciones	Fase III Toma de decisión	Fase IV Implementación	Fase V Evaluación
Demanda de la Acción Pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción Política o reajuste

Fuente: Roth (2002:50) Tomado y adaptado de Mery, Thoening (1992).

El anterior esquema es de gran ayuda si se quiere analizar una política pública a profundidad, ya que ofrece información detallada en cada fase de la política pública y en el caso del presente trabajo, el estudio se centrara en la cuarta fase denominada implementación.

2.3. Política pública de emprendimiento en Colombia

2.3.1 Antecedentes

Pérez Vásquez (2013:10), manifiesta que en Colombia desde 1970 el Estado hacía referencia a la creación de nuevas, pero es solo hasta el año 1999, que aparecen dos programas concretos de emprendimiento, como solución del gobierno al problema de desempleo que alcanzó según el DANE, la mayor tasa de las últimas décadas y afectó notablemente a los jóvenes universitarios. Los programas implementados fueron (Perez Vazquez, 2013):

1. Jóvenes Emprendedores Exportadores”, que fue lanzado en conjunto con Colombia Joven” en la Primera Feria Juvenil para el empleo “Expocamello 1999”, el cual

fue estructurado en el marco del Plan Estratégico Exportador 1999–2009, del Ministerio de Comercio Exterior. El objetivo del programa fue facilitarle las herramientas necesarias para crear empresas exportadoras a los jóvenes egresados de instituciones de educación superior” Sin embargo en el año 2000 se amplió la cobertura hasta la edad de 35 años y se incluyeron egresados de instituciones técnicas y tecnológicas.

2. Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica del SENA, lanzado en el año 2000.

Otros de los programas relevantes señalados por Pérez Vásquez (2013:10) son:

- Fondo Emprender en el año 2002, el cual fue un instrumento de financiación para nuevas empresas, orientado a aquellas personas que siendo estudiantes de educación superior (universitaria, técnica y tecnológica) o recién egresados, presentaran un plan de negocio viable para la creación de una empresa. Sin embargo solo hasta el año 2005 que se abrió la primera convocatoria del Fondo Emprender donde se financiaron 19 proyectos viables en 5 departamentos de Colombia. Esta experiencia del Fondo Emprender ha sido aplicada en países latinoamericanos como Uruguay y Chile, y reconocida como buena práctica por parte de países centroamericanos.

- Unidades de emprendimiento: ubicadas en todos los centros de formación del SENA (115) e igual número de instituciones de educación superior e incubadoras de empresas.

- Cátedra Virtual de Creación de Empresas (en convenio entre el SENA y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo)

- Creación de incubadoras de empresas de base tecnológica.

- Ley 1014 de 2006, de Fomento a la Cultura del Emprendimiento, con el propósito fundamental de reducir las tasas de desempleo y generar un desarrollo sostenible que involucrara a todos los sectores sociales (Gubernamental, Privado y Sociedad Civil), en una articulación que trascendiera en el ámbito Nacional (Perez Vazquez, 2013).

Es posible entonces observar en los antecedentes de la ley 1014 de 2006 que el Estado puso en marcha una serie de estrategias para dar solución al problema de los altos índices de desempleo que afectaban la población joven en ese momento; de igual forma se puede establecer que el desarrollo de tales políticas de emprendimiento se había enfocado únicamente en niveles de educación superior (técnica, tecnológica y profesional) y por lo tanto no existían programas de fomento del emprendimiento en etapas tempranas de formación como la educación primaria, básica y media. Es solo hasta la promulgación de la ley 1014 de 2006, que el gobierno nacional se propone fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento en los estamentos educativos de educación básica y media del país, impulsando la innovación, el emprendimiento y la creación de empresas, buscando generar un vínculo del sistema educativo y el sistema productivo, con el fin último de propender y direccionar el desarrollo económico del país.

2.3.2 Disposiciones de la Ley 1014 de 2006, en lo relativo al fomento del emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media.

La ley 1014 de 2006, “De fomento a la cultura del emprendimiento” en el capítulo I de disposiciones generales, realiza las definiciones de cultura, emprendedor, emprendimiento, empresariedad, formación para el emprendimiento y plan de negocios (ver anexo 1) y al final establece que “La educación debe incorporar, en su formación

teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de crear su propia empresa, adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia, de igual manera debe actuar como emprendedor desde su puesto de trabajo. ”

La ley define al 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.

En consecuencia define al Emprendedor como una persona con capacidad de innovar; entendida ésta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.

En el artículo II dentro del objeto de la ley se destacan los siguientes numerales relativos al fomento del emprendimiento en la educación:

- Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, en el cual se propenda y trabaje conjuntamente sobre los principios y valores que establece la Constitución y los establecidos en la presente Ley. (Numeral a)
- Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar,

educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento. (Numeral e)

Más adelante en el capítulo 3 de fomento de la cultura de emprendimiento en el artículo 13 se establece:

Enseñanza obligatoria. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, cumplir con:

1. Definición de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, la cual debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

2. Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas.

3. Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados "Cátedra Empresarial" que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos de la enseñanza preescolar, educación básica. educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, con el fin de capacitar al estudiante en el desarrollo de capacidades emprendedoras para generar empresas con una visión clara de su entorno que le permita asumir retos y responsabilidades.

4. Promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macro ruedas de negocios, concursos y demás actividades orientadas a la promoción de la cultura

para el emprendimiento de acuerdo a los parámetros establecidos en esta ley y con el apoyo de las Asociaciones de Padres de Familia.

Parágrafo. Para cumplir con lo establecido en este artículo, las entidades educativas de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional acreditadas ante el Ministerio de Educación Nacional, deberán armonizar los proyectos educativos institucionales (PEI) pertinentes de acuerdo con lo establecido en la Ley 115 General de Educación.

Como se observa la ley establece unas directrices claras y específicas para el fomento del emprendimiento en las instituciones de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional que son a grandes rasgos: la obligatoriedad de la enseñanza del emprendimiento en todos los grados desde preescolar hasta la educación media que debe contar con un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas; la implementación de la “cátedra empresarial” con módulos con temas específicos empresariales en todos los niveles de formación y promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macro ruedas de negocios, concursos y demás actividades orientadas a la promoción de la cultura para el emprendimiento.

Con el fin de establecer una coherencia de la política pública de emprendimiento a continuación se analizará la toma de posición del régimen político frente al impulso al emprendimiento en las instituciones de educación básica y media, después de la promulgación de la ley 1014 de 2006, en lo dispuesto a partir de los planes nacionales de desarrollo desde 2006 hasta 2014.

2.4 Fomento del emprendimiento en los planes de desarrollo (2006 - 2010 y 2010 – 2014).

Las propuestas de campaña electoral o los programas de gobierno de los candidatos a la Presidencia de la República de Colombia, después de su elección se van a convertir en el Plan Nacional de desarrollo (PND) el cual se debe cumplir durante su periodo de gobierno; este plan materializa las propuestas de campaña electoral enmarcando los propósitos, objetivos y metas a corto mediano y largo plazo de las políticas gubernamentales del presidente de la república. De igual manera existen a nivel territorial planes departamentales y municipales de desarrollo, las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley (Constitucion Politica de Colombia, 1991)

La ley 132 de 1994 tiene como objetivo establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. En el artículo 4 de la presente ley se establece de conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, que el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

El contenido de la parte general del PND contiene los siguientes aspectos (Articulo 5 Ley 132 de 1994)

a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;

b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos;

c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;

d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

El contenido del plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional del PND contiene los siguientes aspectos: (Artículo 6 Ley 132 de 1994)

a. La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

b. La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;

c. Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;

d. La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Teniendo presente la importancia del PND, debido a que desde este documento que luego se convierte en ley se establecen los objetivos y metas del gobierno nacional, para la presente investigación es indispensable conocer si ha existido desde el año 2006 una política que permita desarrollar el fomento del emprendimiento en las instituciones de educación básica y media del país que se encuentre estructurada y direccionada en el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de conocer cuáles son las estrategias y directrices del gobierno nacional en este asunto. Para tal fin se analizarán los Planes de Desarrollo de los dos últimos gobiernos desde el año 2006 hasta el año 2014.

2.4.1 El Emprendimiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”

Algunas de las recomendaciones aportadas en el estudio realizado por el proyecto GEM Global Entrepreneurship Monitor-Colombia 2006 mencionadas en el capítulo anterior, fueron implementadas en el Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario: Desarrollo para todos”, diseñado en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez y desarrollado mediante la ley 1151 de 2007. En el artículo 1, de la presente ley se establece que debido a los logros obtenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se consolidarían y continuarían las mismas directrices en el plan de desarrollo 2006-2010 con prioridad y énfasis en dos objetivos fundamentales: mantener el crecimiento económico alcanzado y complementar este crecimiento con una noción más amplia de desarrollo, teniendo como fundamento que:

“El crecimiento económico por sí solo no es suficiente para alcanzar la equidad y debe articularse con sólidas políticas sociales y económicas con responsabilidad

social, si bien el crecimiento económico es necesario, este por sí solo no es suficiente y debe tener como contexto sólidas políticas sociales y de seguridad democrática, en las cuales obren como criterios relevantes y decisivos la equidad, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la descentralización.” (PLAN DE DESARROLLO 2006-2010, 2007)

Dentro de los principales programas de inversión que el gobierno de entonces, esperaba ejecutar durante la vigencia del plan, se encuentran (PLAN DE DESARROLLO 2006-2010, 2007):

1. Estado comunitario: Desarrollo para todos
2. Política de defensa y seguridad democrática
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad
4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo en equidad.
5. Gestión ambiental y del riesgo: que promueva el desarrollo sostenible
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos.
7. Dimensiones especiales de desarrollo

El fortalecimiento del emprendimiento, se encuentra incluido en el Plan de Desarrollo dentro del Programa de Inversión Numero 4: “Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo en equidad” y en él se establece que las políticas en este campo deben estar enmarcados dentro de la agenda interna que contenga (PLAN DE DESARROLLO 2006-2010, 2007):

“Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad; con énfasis en la formación de capital humano, en especial en

maestrías y doctorados; con un crecimiento en la infraestructura, en especial en el transporte, abastecimiento energético y las tecnologías de la comunicación, y un marco institucional y político que sea propicio para el crecimiento”

Las políticas que conducirán al país al crecimiento económico sostenido y al desarrollo económico con equidad, deben por lo tanto tener como objetivos el fortalecer y promover el desarrollo empresarial, la innovación y el desarrollo tecnológico.

El PND establece que el crecimiento económico se fundamenta en (PLAN DE DESARROLLO 2006-2010, 2007):

“Capacidad de generar riqueza a través del mejoramiento continuo de la productividad, la incorporación de innovaciones en las empresas y las características del entorno para realizar negocios. La contribución del desarrollo empresarial, entendido este como el esfuerzo sistemático por aprovechar las ventajas comparativas y generar ventajas competitivas, requiere cambios integrales en la educación, la tecnología, la infraestructura, las relaciones sociales, las instituciones, la regulación del mercado interno y el sistema financiero, entre otros aspectos. ”

Los anteriores aspectos se encuentran dentro de las recomendaciones realizadas por los expertos en el diagnóstico realizado en el año 2006 por el proyecto GEM Global Entrepreneurship Monitor-Colombia.

La política de desarrollo empresarial del PND se estructuró en los siguientes ejes (PLAN DE DESARROLLO 2006-2010, 2007):

1. Fomento a la innovación para la competitividad
2. Competitividad asociada con la productividad empresarial

3. Inserción internacional y facilitación del comercio
4. Adecuado funcionamiento del mercado interno
5. Estrategias específicas de productividad y competitividad para las micro, pequeñas y medianas empresas, para el sector artesanal, para el turismo y la producción de energías alternativas
6. Acceso a servicios financieros
7. Fomento del Emprendimiento (incluido en un acápite aparte de los 6 anteriores).

Dentro del eje del Fomento del emprendimiento se encuentra el Plan estratégico nacional para el desarrollo integral de una cultura para el emprendimiento y la innovación empresarial con los siguientes lineamientos (PLAN DE DESARROLLO 2006-2010, 2007):

a. Se incorporará el emprendimiento como un eje transversal para la definición de la política contenida en el Plan Decenal de Educación 2006-2015, que a su vez se articule con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional de Innovación. Dicha política se implementará bajo el entendido de que el emprendimiento debe estar basado en la formación, en especial en programas orientados hacia la sensibilización, formación y aprendizaje de la cultura del emprendimiento;

b. Se Fortalecerán los CARCE (Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior) y Consejos Regionales de Competitividad y se articulará el trabajo con las Cámaras de Comercio de cada uno de los departamentos teniendo en cuenta que estas Instituciones han venido jugando un papel clave en el fortalecimiento de la cultura del

emprendimiento en el país. Por otra parte, el Sistema Nacional de Emprendimiento se articulará con la Red Nacional de Emprendedores establecida en la Ley 1014 de 2005;

c. Se crearán observatorios de Emprendimiento para la formación que serán coordinados por los Centros de Emprendimiento de las Cámaras de Comercio, las Secretarías de Educación Distrital y las Universidades de la ciudad con el propósito de crear sistemas de información de apoyo a la generación de empleo, así como las nuevas oportunidades para los futuros emprendedores. Dichos observatorios estructurarán los contenidos de la estrategia de formación y aprendizaje del emprendimiento para las ciudades;

d. Se implementará la política de acceso a recursos financieros para el emprendimiento, en particular para jóvenes, desplazados y madres cabeza de familia. Esta política debe estar caracterizada por la creación de fondos de capital de riesgo, así como la creación de un fondo de financiación para los trámites relacionados con la titularización de los derechos de propiedad intelectual;

e. Se ampliará el (Centro de información y asesoría en comercio exterior) para que los empresarios en general y los jóvenes emprendedores en particular, puedan conocer las principales oportunidades de mercado en el comercio mundial a través de la elaboración de estudios de inteligencia de mercados.

Como se observa en el plan nacional de desarrollo 2006-2010, dentro de sus objetivos fundamentales se encontraban mantener el crecimiento económico alcanzado y promover el desarrollo con el fin de alcanzar una sociedad más justa y equitativa. El crecimiento y desarrollo económico del país se constituye en la razón de ser de la política pública y todo el andamiaje estatal e institucional gira en torno a la consecución de tal fin y

el fomento del emprendimiento se erige como un factor clave para el crecimiento económico del país, debido a que contribuye en la generación de riqueza por medio de la creación de nuevas empresas innovadoras que generan alta rentabilidad y nuevos puestos de trabajo.

Ahora bien, con relación a lo dispuesto en el PND, en cuanto al fomento del emprendimiento se estableció que las políticas en este campo deben estar enmarcadas dentro de la agenda interna en donde se incluyan estrategias para el fortalecimiento y promoción del desarrollo empresarial, la innovación y el desarrollo tecnológico. En el caso concreto del fomento del emprendimiento en las instituciones educativas de educación básica y media, se observa que trata de materializar la ley 1014 de 2006 en cuanto a que establece incorporar del emprendimiento como un eje transversal para la definición de la política contenida en el Plan Decenal de Educación 2006-2015 que se debe articular con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional de Innovación, con el fin de afianzar la cultura del emprendimiento.

2.4.2 El emprendimiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos - Más trabajo, menos pobreza, más seguridad”.

El plan de desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” del presidente Juan Manuel Santos, desarrollado mediante la ley 1450 del 16 de junio de 2011, tiene como gran objetivo consolidar la seguridad con el éxito de la paz, a la par con un gran salto de progreso social que traduzca el dinamismo económico en crecimiento sostenido y sostenible, y el crecimiento en más empleo formal, menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población (Plan Nacional de Desarrollo Bucaramanga

Sostenible). Con el fin de cumplir este gran objetivo se han identificado ocho ejes estratégicos en el plan de desarrollo a saber:

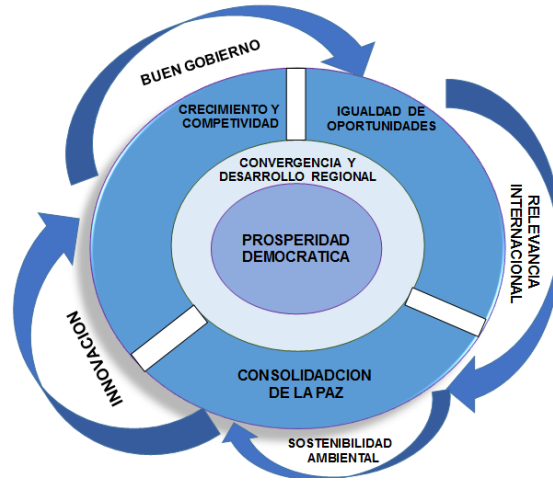


Figura 8. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*

Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP

Como se observa en el gráfico, uno de los ejes del Plan Nacional de desarrollo es el Crecimiento y Competitividad y con el fin de garantizar una tasa de crecimiento potencial de 6 por ciento o más de manera sostenida y sostenible social y ambientalmente se requiere avanzar en los siguientes tres temas centrales (Plan Nacional de Desarrollo Bucaramanga Sostenible):

1. Innovación
2. Política de Competitividad y de mejoramiento de la productividad
3. Dinamización de sectores “Locomotoras” que a través de su impacto directo e indirecto lideren el crecimiento y la generación de empleo. Las locomotoras son los sectores o actividades económicas que van a definir el rumbo que tome la economía

colombiana en los próximos años y son (Plan Nacional de Desarrollo Bucaramanga Sostenible):

- Nuevos sectores basados en la innovación
- El sector agropecuario
- La vivienda
- El sector minero energético
- La infraestructura de transporte

La innovación, el primero de los temas centrales es una de las formas de alcanzar el crecimiento económico de manera sostenible y sostenida que constituye el mecanismo para alcanzar la competitividad. El documento pone como ejemplo a Estados Unidos, en donde la innovación explica una tercera parte del crecimiento de la productividad del trabajo en la segunda mitad del siglo XX (la acumulación de capital da cuenta del 60%), además la inversión total en investigación y desarrollo en Colombia es de 0,2% del PIB, un nivel muy bajo en comparación con países como Argentina, que invierte 0.5%, Chile 0.7%, Brasil 0,8% o Corea del Sur 3,2%., países de características similares en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación (Plan Nacional de Desarrollo Bucaramanga Sostenible).

En lo relativo a la innovación el Plan Nacional de Desarrollo considera que:

“Innovar no sólo significa desarrollar nuevos productos y transformar los productos existentes. Consiste en crear nuevas formas de producir, entregar, comercializar y vender, logrando, en última instancia, generar valor agregado a través de toda la cadena productiva. Hay que entender que la innovación y la

inversión en investigación y desarrollo no son exclusivas a un sector. Por lo contrario, deben ser parte vital de todos los sectores y hacerse extensivos a todos sus eslabonamientos. Ahora bien, la innovación no solo aplica a las actividades productivas. Es, por lo contrario, una pieza central en todas las esferas del desarrollo, incluyendo el desarrollo social o el Buen Gobierno. En este sentido, para que la innovación permee todo el universo económico y social, es necesario potenciar los habilitadores y los movilizadores de la innovación”

La definición anterior de innovación está muy acorde al pensamiento de Schumpeter para quien los emprendedores son aquellas personas que son innovadoras que promueven invenciones, reforman o revolucionan un patrón de producción; razón por la cual el emprendimiento se considera como el motor del crecimiento de económico de las naciones.

Uno de los ocho ejes estratégicos del Plan de Desarrollo es el Crecimiento y la Competitividad y el primer tema central a trabajar para conseguir el crecimiento económico es la Innovación y en el desarrollo de la misma se debe hacer énfasis en los siguientes aspectos:

- Innovación y emprendimiento empresarial
- Propiedad intelectual, instrumento de innovación
- Promoción de la competencia en los mercados

En cuanto a la innovación y emprendimiento empresarial el plan Nacional de Desarrollo tomó como base el estudio realizado en Colombia por el proyecto GEM-2009, en el cual se concluyó que el 10% de los emprendedores colombianos utilizan tecnologías

con menos de un año de existencia; menos del 10% de emprendimientos cuentan con posibilidades de penetración significativa en los mercados; y el 30% consideran que su producto es nuevo y no tiene muchos competidores (nivel bajo en comparación con Chile (47%), Uruguay (43%) y Argentina (40%)). La población entre los 25 y 44 años tiene mayor propensión a involucrarse en el proceso de creación de una nueva empresa, mientras por nivel educativo los bachilleres son quienes reportan el mayor número de emprendimientos. Sin embargo, los estudiantes de posgrado son quienes realizan emprendimientos de mejor calidad, pues la mayoría de éstos están motivados por oportunidad (90,5%) y no por necesidad.

Se encontraron como barreras al desarrollo de emprendimientos por oportunidad la ausencia de productos y servicios diferenciadores y la escasez de recursos para el financiamiento en las etapas tempranas, especialmente los de capital semilla; por lo tanto el Plan de Desarrollo para superar estos obstáculos presenta los siguientes lineamientos estratégicos a desarrollar:

1. Fomentar fuentes alternativas de financiación para las nuevas empresas por oportunidad. A través de los siguientes mecanismos:

- Incentivar el financiamiento de emprendimientos a través de Ángeles Inversionistas: Con la participación de recursos de inversión privada en etapas tempranas del proceso empresarial.

- Profundizar la industria de fondos de capital semilla y de riesgo en etapa temprana: El Gobierno promoverá a través de la Unidad de Desarrollo de Bancóldex la profundización de los fondos de capital semilla.

- Fortalecer el Fondo Emprender (FE): El cual financia la creación de empresas procedentes y desarrolladas por aprendices, practicantes universitarios o profesionales.
- Fortalecimiento institucional de la industria de soporte: El Gobierno buscará dinamizar la creación de empresas de carácter innovador a través del otorgamiento de incentivos tributarios a los parques tecnológicos y con el fin de contribuir a la identificación, formulación y acompañamiento de emprendimientos con carácter innovador, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo en conjunto con el DNP, COLCIENCIAS y el SENA, diseñará un esquema de aceleración de empresas.

De igual forma en otro de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo “Igualdad de oportunidades” es uno de sus grandes objetivos que se cruza y se complementa con el crecimiento económico sostenible, el cual no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar a una sociedad con bienestar e igualdad de oportunidades para todos. A través del crecimiento económico, se genera empleo formal, se produce riqueza y se mejoran las condiciones de vida de la población. Así mismo, el crecimiento económico genera recursos públicos que pueden ser empleados en reducir la pobreza y las disparidades sociales o en mejorar el entorno de competitividad de las empresas. (Plan Nacional de Desarrollo Bucaramanga Sostenible).

Como componentes del eje de Igualdad de oportunidades se encuentran:

1. Política integral de Desarrollo y protección social
2. Promoción social
3. Políticas diferenciadas para la inclusión social.

Dentro de la Política integral de desarrollo y protección social se encuentran los siguientes aspectos

- Primera infancia y niñez
- Formación de capital humano
- Acceso y calidad en salud: universal y sostenible
- Cultura
- Deporte y recreación

En el punto relacionado a la Formación del Capital Humano el Plan Nacional de Desarrollo, señala que la educación es entendida como formación de capital humano e indica que por lo tanto se requiere de una educación:

“Fortalecida, de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional.”

Por lo tanto con el fin de cumplir el gran objetivo del eje “igualdad de oportunidades” en lo relativo a la educación como formación del capital humano la política enfrenta grandes retos como: mejorar la calidad de la educación en todos los niveles educativos; reducir las brechas en la educación, entre zonas, regiones y grupos vulnerables; educar con pertinencia para la innovación y la productividad y mejorar la eficiencia del

modelo de gestión en el Ministerio de Educación Nacional, en el sector y en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (Plan Nacional de Desarrollo Bucaramanga Sostenible).

Dentro de los lineamientos y acciones estratégicas diseñadas en el plan Nacional de desarrollo para la formación del capital humano se encuentran:

1. Disminución de las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles.
2. Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación.
3. Educar con pertinencia para la innovación y la productividad
4. Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo.

Dentro de la estrategia de Educar con pertinencia para la innovación y la productividad se encuentran las siguientes acciones a desarrollar:

- Promover la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo.
- Diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos: Se diseñaran estrategias a partir del impulso a proyectos pedagógicos productivos que desarrollen actitudes emprendedoras en estudiantes y docentes y fortalezcan las competencias básicas y ciudadanas, en el nivel de la educación media.
- Fomentar proyectos de investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento que transformen los procesos educativos.

- Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones de educación superior.
- Seguimiento a la pertinencia de los egresados del sector a través del Observatorio Laboral para la Educación
- Fomento a los procesos de internacionalización de la Educación Superior.

En el PND del Presidente Santos se encuentra que en cuanto a la política de emprendimiento desde 2010 hasta lo que va de 2014 se ha avanzado principalmente en la importancia que se le ha dado a la innovación, que se constituye como un eje independiente dentro de los ocho ejes estratégicos para alcanzar la prosperidad democrática, con gran relevancia y se consolida como uno de los mecanismos para alcanzar el crecimiento económico de manera sostenible y sostenida; señalándose además que la innovación debe permear la economía y la sociedad en general. Por lo tanto dentro del eje estratégico de “crecimiento y competitividad” se enfatizó en promover la innovación y el emprendimiento empresarial y para ello se diseñaron estrategias con el fin de superar las barreras de financiación de las nuevas empresas, fomentando fuentes alternativas de financiación como se viene realizando en Estados Unidos, con el fin de ayudar a los nuevos emprendedores en la constitución de sus negocios, adoptándose figuras como las de ángeles inversionistas, fondos de capital semilla y de riesgo en etapa temprana, fortalecimiento el Fondo Emprender y de la industria de soporte, otorgando incentivos y acompañamiento a emprendimientos con carácter innovador.

En lo relativo al fomento del emprendimiento en las instituciones educativas el PND, es bastante amplio y enmarca acciones concretas y específicas a realizar en este

sector con el fin de fomentar el emprendimiento en la educación y fortalecer la ley 1014 de 2006; por lo tanto en el eje estratégico de “igualdad de oportunidades” en la política integral de desarrollo y protección social, en lo relacionado a la formación del capital humano, se observa que sobre los lineamientos y acciones estratégicas del PND se encuentra “educar con pertinencia para la innovación y la productividad”. En esta estrategia se establecen como acciones a realizar: promover la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo; diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos; fomentar proyectos de investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento; fortalecer la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones de educación superior; realizar seguimiento a los egresados y fomentar a los procesos de internacionalización de la Educación Superior.

2.4.3. El Emprendimiento en el Plan de Desarrollo 2012-2014 "Bucaramanga Sostenible"

El Plan de Desarrollo “Bucaramanga Sostenible” del alcalde Luis Francisco Bohórquez cuenta con los siguientes diez ejes programáticos que le permitirán a la ciudad convertirse en una ciudad amable, sostenible y competitiva:

- Convivencia y seguridad ciudadana
- Movilidad vial y peatonal
- Empleo y generación de ingresos
- Lo social es vital: Bucaramanga crece contigo
- Sostenibilidad ambiental y ordenamiento territorial

- Salud y protección social
- Educación, ciencia y tecnología en todos los niveles
- Deporte y cultura que nos una

El eje de Educación, ciencia y tecnología en todos los niveles tiene como propósitos para la educación básica y media ampliar la cobertura y permanencia de la población en edad escolar; garantizar el desarrollo tecnológico y conectividad a internet en las instituciones educativas; fortalecer el manejo de una segunda lengua y la investigación, además de ampliar el número de instituciones educativas del Municipio que cuentan con el programa de articulación de la educación básica con la superior. (Plan Nacional de Desarrollo Bucaramanga Sostenible). Se observa que el Plan de Desarrollo de la ciudad de Bucaramanga se encuentra armonizado con las directrices del plan Nacional de Desarrollo en las disposiciones relativas a la educación y su estrategia de “Educar con pertinencia para la innovación y la productividad”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones relacionadas con el fomento del emprendimiento en Colombia a través de políticas direccionadas por los gobiernos nacionales desde el año 2006 hasta el año 2014, plasmadas en los Planes de Desarrollo, se observa que el fomento del emprendimiento ha estado presente como política pública y es considerado de vital importancia para el crecimiento sostenido y el desarrollo económico del país; por ello se ha constituido en una constante en la agenda pública independientemente del gobierno de turno y muestra coherencia con la ley 1014 de 2006, política pública de fomento del emprendimiento. En ambos planes de desarrollo se enfatiza sobre la necesidad de formar a los jóvenes en la innovación y la productividad y también es

claro que se intenta establecer una relación o articulación con la empresa privada, tal y como se viene realizando en Estados Unidos, además de generar un contexto favorable para la creación y sostenimiento de los nuevos emprendimientos; todo ello en concordancia con las nuevas exigencias del mundo globalizado y con la 47ª Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO, del año 2004, en la cual se estableció dentro de los cuatro componentes de la educación de calidad para todos los jóvenes el desarrollo de competencias para la vida que deben desarrollar los jóvenes y dentro de ellas se encuentra el fomento del emprendimiento a través del cual los jóvenes podrán enfrentar los desafíos del mundo laboral actual, y lograr una inserción al mismo de forma exitosa.

Sin embargo y a pesar de los avances encontrados en los Planes de Desarrollo anteriormente analizados con relación al caso concreto de la implementación de la política pública de emprendimiento en las instituciones de educación básica y media tema de la presente investigación, los resultados no han sido los mejores según los datos arrojados en el informe del proyecto GEM Colombia 2011- 2012.

En la cuadro 3 se observan de forma detallada los resultados concernientes a la evaluación de la categoría de educación y capacitación en torno al emprendimiento en Colombia.

Tabla 4.
Evaluación de la categoría de educación y capacitación en torno al emprendimiento en Colombia – GEM 2011-2012

Dirección	Valoración
En la enseñanza primaria y secundaria, se estimula la creatividad, la autosuficiencia, y la iniciativa personal.	2,4
En la enseñanza primaria y secundaria se aportan unos conocimientos suficientes y adecuados acerca de los principios de una economía de mercado.	2,1
En la enseñanza primaria y secundaria se dedica suficiente atención al espíritu empresarial y a la creación de empresas.	2,0
Las universidades y centros de enseñanzas superior proporcionan una preparación adecuada y de calidad para la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las establecidas.	3,1
La formación en administración, dirección y gestión de empresas, proporciona una preparación adecuada y de calidad para la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las establecidas.	3,3
Los sistemas de formación profesional (FP) y formación continua proporcionan una preparación adecuada y de calidad para la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las establecidas.	3,3

Fuente: Reporte de resultados GEM Colombia 2011-2012.

Con relación al análisis de los resultados arrojados en la anterior estadística los expertos indican que:

“Existen fallas en la educación primaria y secundaria en términos de estimular la creatividad, la autosuficiencia y la iniciativa personal, las cuales los expertos valoraron en 2,4 y en la formación en economía y en la creación de empresas, evaluado en 2,0 lo cual indica que lo planteado por la Ley 1014 todavía no se está cumpliendo adecuadamente. Sin embargo, los expertos evalúan en 3,3 el logro que

ha tenido la universidad en brindar a los estudiantes una buena formación en administración dirección y gestión de empresas y esto es visto como una gran ventaja para el inicio de una carrera empresarial” (Pereira L, 2012)

La baja valoración obtenida en la calificación de la dimensión del estímulo de la creatividad, la autosuficiencia y la iniciativa personal en la enseñanza primaria y secundaria, es preocupante debido a que es precisamente en estos niveles tempranos de formación que se debe hacer más énfasis en el desarrollo de las competencias en emprendimiento si se quiere forjar verdaderamente una cultura en emprendimiento y los expertos en su análisis señalan que la baja puntuación supone que lo dispuesto en la ley 1014 de 2006 no se está cumpliendo por lo tanto surge el interrogante de cuáles serían las posibles las fallas o falencias que se han presentado en la implementación de la ley 1014 de 2006, desde su promulgación hasta el año 2014, en lo relativo al fomento del emprendimiento en las instituciones de educación en los niveles básica y media concretamente del municipio de Bucaramanga, para lo cual es necesario estudiar las acciones implementadas por la Secretaria de Educación de Bucaramanga con relación a las disposiciones de la ley de emprendimiento para ser aplicadas en las instituciones de educación básica y media del municipio.

Para lo cual es indispensable conocer cuáles han sido las directrices emanadas por el Ministerio de Educación Nacional, para ser aplicadas en las instituciones educativas del país.

2.5. “La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos” Guía No 39 del Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional en diciembre de 2012, elaboró la Guía No 39 denominada “La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos” diseñada por el equipo de trabajo “Mejoramiento de la educación media y articulación con la educación superior y para el trabajo”, en ella la actual Ministra de Educación María Fernanda Campo Saavedra, se dirige a los docentes y rectores de las instituciones educativas del país manifestándoles que:

“La sociedad de hoy requiere personas formadas para ejercer una ciudadanía responsable, que les permita desarrollarse integralmente como seres humanos; que les dé plena libertad para crear y participar de manera activa y significativa en las transformaciones de su entorno y que les brinde las herramientas para desempeñarse con eficiencia en un mundo caracterizado por nuevas y más complejas exigencias en materia laboral y productiva. Conscientes de esta realidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, señala a la educación como “el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad”. Reconoce, a su vez, en la ciencia y la innovación un eje central para el fortalecimiento de todas las esferas, tanto en lo económico como en lo social. La intención del Gobierno es promover e implementar una cultura de innovación y emprendimiento en todas las esferas del Estado.” (Campos Saavedra)

Como se observa el Ministerio de Educación toma en cuenta las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, elaborado bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, en

el cual es indispensable educar a los jóvenes con pertinencia en innovación, productividad y emprendimiento.

La Guía 39 tiene como objetivo brindar algunas orientaciones a docentes y directivos docentes para implementar ajustes curriculares que permitan desarrollar propuestas pedagógicas y didácticas destinadas a fortalecer y fomentar tanto actitudes para el emprendimiento como para la empresariedad en los estudiantes de educación preescolar, básica y media . Además el contenido del documento se encuentra estructurado de la siguiente manera:

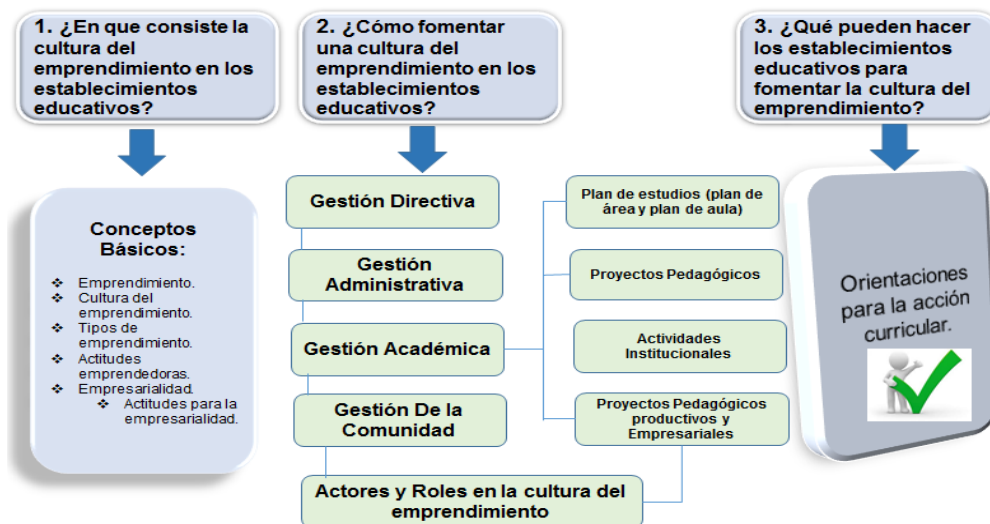


Figura 9. Estructura de la guía No 39 - cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos - MEN

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Guía No 39. La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos.

La guía en la primera parte presenta una serie de conceptos básicos del emprendimiento tomando como referente la ley 1014 de 2006, posteriormente explica cómo el fomento del emprendimiento se debe desarrollar en todos los actores y roles de la

institución educativa, para terminar concluyendo con algunos ejemplos u orientaciones; además se observa en el transcurso de la misma que va apropiando las disposiciones de la citada ley en lo referente al fomento del emprendimiento e indica que los establecimientos educativos propician ambientes institucionales para que el estudiante desarrolle actitudes emprendedoras en diferentes espacios y escenarios de aprendizaje (Campos Saavedra).

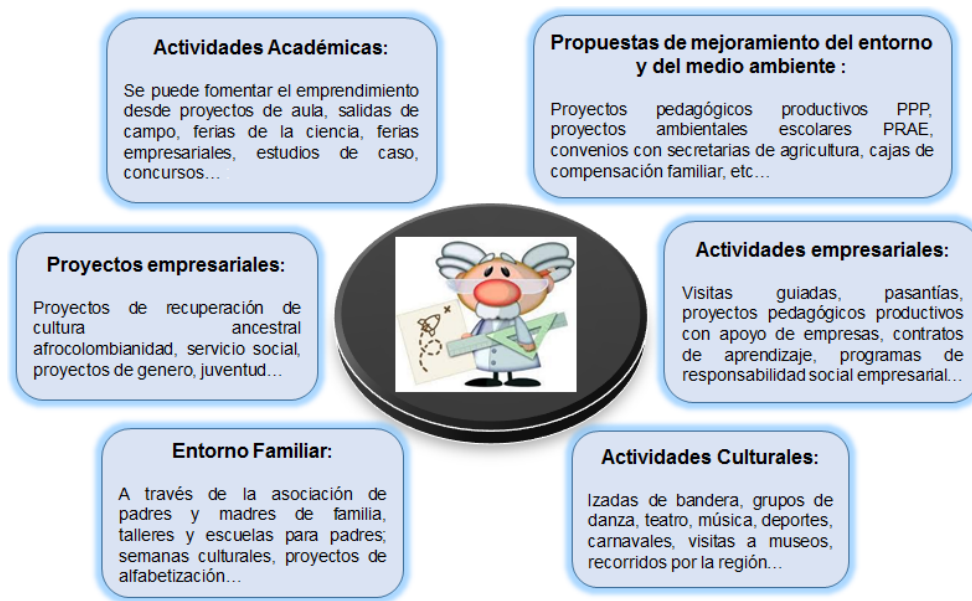


Figura 8. Escenarios institucionales en los que se manifiesta el emprendimiento en las instituciones educativas

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Guía No 39. La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos.

Se observa que así como la innovación es un factor determinante y un eje estratégico en el PND, del presidente Santos que debe permear la esfera económica y social con el fin de alcanzar el crecimiento económico sostenible y sostenido; de la misma forma el emprendimiento debe estar presente en varios escenarios de la educación; es por ello que en las instituciones educativas de educación desde preescolar hasta la educación media se

distinguen los siguientes tipos de emprendimiento los cuales son fomentados mediante procesos pedagógicos que toman en consideración el entorno social, cultural, económico y productivo en el que se desarrollan (Campos Saavedra):

- **Emprendimiento Científico y/o tecnológico:** Implica la investigación y apropiación de conocimiento conducente al desarrollo, adaptación o mejoramiento de sistemas, artefactos o procedimientos para satisfacer necesidades, en los diversos ámbitos de la actividad humana y social.
- **Emprendimiento Ambiental:** El emprendimiento ambiental o verde son las formas de pensar, de sentir y de actuar desde una conciencia ambiental, a través de la generación de iniciativas e ideas que favorezca el desarrollo de la creatividad y la innovación para hacer buen uso de los recursos del medio y generar desarrollo sostenible con una visión sistémica.
- **Emprendimiento Deportivo:** Es entendido como una forma de pensar y actuar centrada en las oportunidades que brinda el contexto para la realización de programas o eventos deportivos, recreativos y/o de actividad física, planteada con una visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado.
- **Emprendimiento Cultural y/o artístico:** Procesos educativos intencionalmente orientados a la creación, participación y liderazgo de actividades y proyectos artísticos y culturales a partir del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas en los estudiantes, del fomento de sus capacidades creativas e innovadoras y el desarrollo de competencias laborales específicas, cuando así se requiera.

- **Emprendimiento Social:** Está asociado tanto a la concepción y desarrollo de todo proyecto educativo, como a la proyección social que todo establecimiento debe realizar como compromiso con la comunidad educativa y con la comunidad circundante. Es un concepto inherente a la gestión institucional, caracterizado por un conjunto de propuestas que pretenden responder de manera efectiva a necesidades, problemáticas e intereses de un grupo social, sustentadas en el diagnóstico que toda institución establece como punto de partida de su gestión.

- **Emprendimiento Empresarial:** el Emprendimiento Empresarial Escolar (EEE) corresponde a un proceso educativo intencionalmente orientado a la creación, liderazgo y fortalecimiento de actividades, procesos o proyectos pedagógicos, económicamente productivos. Se promueve fundamentalmente en la educación media e implica experiencias de aprendizaje conducentes al desarrollo, la promoción y comercialización de productos o servicios que satisfagan expectativas y necesidades de las personas.

En cuanto al fomento de este último tipo de emprendimiento la Guía da una serie de directrices y recomendaciones a los establecimientos Educativos entre las que se encuentran (Campos Saavedra):

- Definir los proyectos de aula, pedagógicos productivos, estudios de caso, iniciativas de negocios, modelos de negocios, prácticas en empresas o unidades productivas y demás escenarios para la formación de la empresarialidad en los estudiantes;

- Generar y estimular dinámicas institucionales que posibiliten el trabajo articulado de las diversas áreas curriculares y proyectos pedagógicos, desde la educación preescolar

hasta la media, para desarrollar en los estudiantes actitudes emprendedoras y para la empresarialidad mediante la formación de competencias básicas, ciudadanas y laborales específicas.

- Identificar estrategias de ampliación de la educación empresarial a ámbitos externos para apoyar la transformación de prácticas laborales del entorno y consolidar proyectos e ideas de negocio rentables y sostenibles;

- Establecer y gestionar espacios para la realización de prácticas de trabajo empresarial.

Existe una serie de directrices y orientaciones en la Guía Número 39 del MEN, dirigida a las docentes y directivos docentes del país con el fin de hacer realidad lo pertinente al fomento del emprendimiento en las instituciones de educación preescolar básica y media, dejándose a disposición de los centros educativos la modificación de los currículos de acuerdo al contexto propio de cada institución y estableciéndose que el fomento de la cultura del emprendimiento debe estar presente en toda la institución educativa mediante las cuatro gestiones que la conforman (gestión académica; directiva; administrativa y financiera; y de la comunidad) con sus respectivos actores, trabajando de manera conjunta y coordinada.

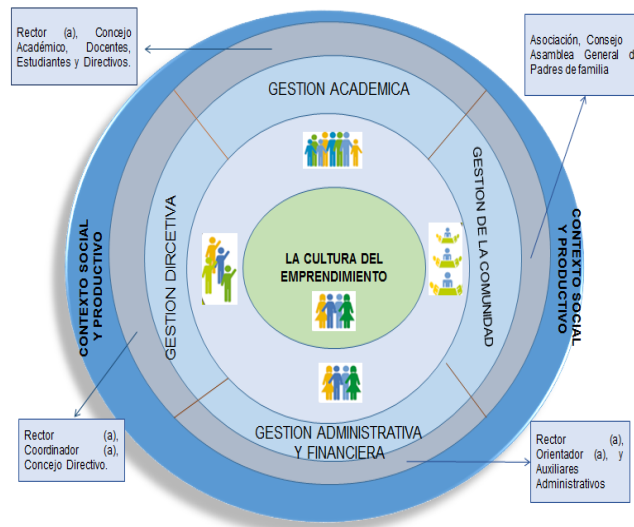


Figura 10. *Cultura del emprendimiento en la gestión institucional*

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Guía No 39. La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos.

Como se observa en el gráfico anterior la cultura del emprendimiento se encuentra presente en las cuatro gestiones que conforman la gestión de las instituciones educativas; a la Gestión Directiva le corresponde apropiar e institucionalizar la cultura del emprendimiento en el Proyecto Educativo Institucional y/o Proyecto Educativo Comunitario en el cual se establece el horizonte de la institución; la Gestión Administrativa y Financiera debe fortalecer la capacidad para el adecuado aprovechamiento y mantenimiento de los recursos que tiene el establecimiento educativo, generando hábitos, prácticas y costumbres en todos los miembros de la comunidad educativa que evidencien actitudes emprendedoras, innovadoras y creativas (Campos Saavedra); la Gestión de la Comunidad debe tener una participación activa y comprometida de los padres de familia en el diseño y ejecución de procesos y estrategias para fomentar la cultura del emprendimiento y la Gestión Académica debe estructurar una propuesta curricular centrada en la adecuada

formación de competencias básicas y ciudadanas en diferentes contextos pedagógicos, que permita alinear los programas, estrategias y procesos hacia el desarrollo de actitudes emprendedoras y de la empresariedad (Campos Saavedra). Adicionalmente la guía presenta algunos ejemplos de acciones y estrategias que se pueden aplicar desde para cada gestión y describe el proceso general de una iniciativa de negocio.

Tal y como se menciona en la Guía 39 las anteriores recomendaciones y orientaciones se realizaron siguiendo las políticas en educación del PND, 2010-2014, en el eje estratégico de “igualdad de oportunidades” en el punto relacionado a la formación del capital humano en cual se indica que se debe educar con pertinencia para la innovación y la productividad y se establecieron orientaciones específicas de fomento del emprendimiento en las instituciones educativas que el Ministerio de Educación Nacional desarrollo en la presente Guía; sin embargo se evidencia que a pesar del presente esfuerzo en los años anteriores existió poco avance en el fomento del emprendimiento en las instituciones de educación básica y media en el PND del año 2006-2010 aun habiéndose promulgado la ley 1014 en el año 2006; por lo tanto es solo hasta la publicación de la Guía Número 39 del MEN, en diciembre de 2012 que se dan unas orientaciones específicas a los docentes y directivos de las instituciones de educación preescolar, básica y media en lo relacionado al fomento del emprendimiento en la actividad escolar.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto y con el fin de establecer si existen algunas posibles falencias en la fase de implementación de la política pública de emprendimiento en lo dispuesto para las instituciones de educación básica y media en el caso concreto de la ciudad de Bucaramanga, se dará paso al siguiente capítulo.

3. Análisis de la implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia

Una vez abordados los marcos conceptuales y normativos de la temática de emprendimiento y de política pública, desarrollados en el apartado anterior, el presente capítulo comenzará retomando algunas definiciones de la fase de implementación de las políticas públicas y describiendo algunos de los modelos de análisis de implementación, para dar paso a la matriz de implementación de Ordoñez (2013) aplicada al análisis de la implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia: Caso Municipio de Bucaramanga 2006 - 2014.

Para tal fin se escogió como metodología, el estudio de caso cuyo foco fueron las 127 Instituciones Educativas (Incluidas principales y sedes) de carácter oficial del municipio de Bucaramanga, que ofrecen educación básica y media, adscritas a la Secretaria de Educación (Ver anexo 2). El estudio de caso se realizó partiendo de un análisis cualitativo a partir la revisión de documentos de carácter oficial y entrevistas a funcionarios la Secretaria de Educación de Bucaramanga, encargados de direccionar a las instituciones educativas oficiales del municipio las disposiciones relativas al fomento del emprendimiento en la educación básica y media, cumpliendo con las directrices impartidas por el Ministerio de Educación Nacional.

3.1 Implementación de políticas públicas

Con el fin de estudiar la fase de implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos de educación básica y media en Colombia, para luego centrar la mirada en el caso concreto del municipio de Bucaramanga, se hace pertinente retomar las etapas de una política pública. Para este estudio dentro de la amplia gama de ciclos de política pública se ha escogido el señalado por Roth (2002: 49) quien toma como referente el enfoque de “policy cycle” propuesto por Jones (1970), el cual indica que toda política pública está compuesta por cinco fases o secuencias lógicas: (1) identificación del problema; (2) formulación de soluciones; (3) toma de decisión; (4) implementación y (5) evaluación.

El ciclo de políticas públicas planteado generalmente inicia con la identificación del problema, el cual se debe inscribir en la agenda pública; posteriormente los actores formulan una serie de posibles soluciones a la situación problemática con el fin de tomar una decisión al respecto, después de su análisis la decisión escogida queda plasmada en una ley de la república, una ordenanza, un acuerdo municipal o un programa del gobierno según sea el caso, para continuar con la fase de la implementación y concluir con la etapa de evaluación. Sin embargo para Jones (citado en Roth 2002, p 51) el ciclo de políticas públicas no es lineal, ya que el proceso puede iniciar en cualquiera de las anteriores fases (Roth & André-Noël, 2002)

La efectividad de la decisión tomada solo se puede observar una vez la política pública ha sido implementada o implantada; es decir en su desempeño o puesta en acción; por lo tanto la implementación de la política pública se constituye en la “traducción de la

decisión en hechos concretos generalmente por parte de la administración” (Roth, D. , 2002) es la etapa de la política en donde se concretan o se ponen en marcha las “acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.” Van Meter y Van Horn, (en Aguilar 1993, p 99). (Aguilar, 1975) Por lo tanto la implementación es una etapa vital en el diseño y elaboración de las políticas públicas, pues “se convierte en el resultado material de la acción del hacedor de la política pública, y es la correcta aplicación de este paso lo que determinará el éxito o fracaso de la misma” (Ordonez Matamoros, 2013)

Para Bardach (citado en Tamayo 1997 p, 302) La implantación es “la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa, recursos financieros, humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas, en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses” (Tamayo Saez, 1997). De lo anterior se encuentra que es en la etapa de implementación donde debe existir una coordinación efectiva entre los recursos humanos, financieros y administrativos para hacer viable la decisión y la solución real a la situación problemática, sin embargo es precisamente en esta sucesión de actividades que se pueden presentar inconvenientes relacionados con la inadecuada interpretación, comunicación y ejecución de la decisión.

Con relación a la fase de implementación Ordoñez (2013 p 211) señala que en ella:

“Diversos factores influyen: el tamaño del grupo al que va dirigida la acción, el número de problemas que pretende resolver con ella, los agentes interesados, entre otros. Entonces la puesta en marcha de una política pública siempre va a estar expuesta a complicaciones y problemas. Es por ello que desde el mismo momento de formulación de la política pública se debe diseñar el plan de implementación”.

Es decir que el proceso de implementación es complejo y requiere ser elaborado o diseñado desde la segunda etapa del proceso o la formulación de decisiones con y no esperar a diseñarlo sobre la marcha con el fin de evitar complicaciones y problemas en la fase de la implementación.

De las anteriores definiciones se pueden destacar las siguientes características de la fase de implementación de las políticas públicas:

- Es la materialización de la decisión elegida por parte de los actores gubernamentales, en la que pudieron tener participación individuos (o grupos) públicos y privados.
- Comprende una serie de actividades desarrolladas con miras a alcanzar unos objetivos previamente decididos.
- Participan elementos como recursos (humanos, financieros) normas, decisiones y capacidades administrativas.
- Es un proceso complejo en el que participan varios actores y decisiones que requiere de una eficiente coordinación, comunicación e interpretación.
- La correcta aplicación de esta fase es lo que determina el éxito o fracaso de la política pública.

La efectiva implementación de la decisión es de trascendental importancia en la solución del problema social a tratar, pues es a través de ella que se puede cumplir realmente con los objetivos y metas propuestos, constituyéndose en una etapa determinante para la evaluación de la política pública y de esta manera también se está

evaluando la gestión del Estado mediante la eficiencia o incapacidad de la administración pública de dar respuesta a las demandas sociales.

Sin embargo es necesario hacer claridad en que el proceso de implementación es diferente del impacto, producido por la política pública; pues la primera mira y explica el desempeño del programa, es decir el grado de cumplimiento, mientras que el impacto analiza las consecuencias que tuvo la política (Tamayo Saez, 1997)

3.2. Modelos de implementación TOP – DOWN versus BOTTOM- UP

La literatura ha presentado varios enfoques sobre el proceso que siguen las políticas públicas, para el presente caso Ordoñez (2013) diseña el siguiente cuadro que contiene dos enfoques tradicionales en el análisis de implementación de políticas públicas; el enfoque Top Dawn (de arriba hacia abajo) y el Bottom up (de abajo hacia arriba), con sus características más relevantes

Tabla 5.
Implementation “top – down” versus “bottom- up”

MODELO DE IMPLEMENTACIÓN TOP – DOWN	MODELO DE IMPLEMENTACIÓN BOTTOM- UP
Concepción clásica de la implementación en donde la administración pública es concebida como el actor ideal para ejecutar las decisiones políticas.	Concepción moderna de la implementación. Surge como una crítica al modelo centralizado y jerárquico de implementación.
Esta etapa depende exclusivamente del rol de la administración, en donde ésta pondrá	Tanto la ciudadanía como la administración son actores esenciales en

MODELO DE IMPLEMENTACIÓN TOP – DOWN	MODELO DE IMPLEMENTACIÓN BOTTOM- UP
en marcha la recomendación del analista para alcanzar los objetivos planteados en su fase técnica	el proceso de implementación tanto el formulador como el ejecutor son claves para tener una política exitosa.
Ejecución de la política del centro hacia la periferia	La puesta en marcha se va a caracterizar por la ejecución de una política que busca resolver problemas desde el punto más cercano a la situación problemática
Mayor control de los procesos por parte de la administración. Hay una clara distinción de responsabilidades y tareas entre el formulador y el ejecutor.	Este modelo considera la participación ciudadana en las diferentes fases del ciclo de políticas públicas, en donde es necesaria la negociación y la construcción de consensos, así como la implementación compartida.
Asume información constante y clara del entorno político y económico. Considera que existen objetivos claros y consistentes	La incertidumbre es una variable con la que se debe trabajar, se entiende que las políticas y las circunstancias están en constante cambio. Por ende los objetivos pueden cambiar
Evaluación de impacto de la política solo al final de la implementación	La evaluación es periódica, constructiva y participativa
Brecha entre lo político y lo técnico al implementar	Construcción participativa de la política pública en donde la técnica y la política se aproximan en la búsqueda de resultados efectivos
No permite observar cambios en la política, ni en el proceso de aprendizaje	Los ejecutores son flexibles al cambio, y están abiertos al cambio y al aprendizaje continuo

MODELO DE IMPLEMENTACIÓN TOP – DOWN	MODELO DE IMPLEMENTACIÓN BOTTOM- UP
Es mayormente usada en países en vía de desarrollo, en donde no hay canales suficientes de participación y la sociedad civil está poco organizada.	Predomina en los países desarrollados en donde la sociedad civil juega un papel importante (capital social) dada su organización en sindicatos, ONG, y otras formas de organización y participación ciudadana.

Fuente: Ordóñez (2013)

3.3. Modelo de implementación de Van Meter y Van Horn (1975)

El modelo de implementación propuesto por Van Meter y Van Horn (citado en Aguilar 1993, p 117-146) (Aguilar, 1975) está compuesto por 6 elementos o variables que se deben tener en cuenta a la hora de realizar un análisis de implementación de una política pública: (1) las normas y objetivos de las políticas, los cuales se encuentran en los reglamentos y lineamientos del programa; (2) los recursos de los cuales se dispone, sean fondos e incentivos para facilitar la implementación; (3) la comunicación entre las organizaciones y actividades de inducción, por lo tanto debe haber claridad y exactitud al comunicar los objetivos a quienes van a implementar y congruencia en quienes difunden la información; las actividades de inducción o seguimiento deben contar con asesoría y asistencia técnica y los superiores pueden respaldarse en sanciones tanto positivas como negativas; (4) las características de las instancias responsables de la implementación que influyen en su desempeño (la competencia y el tamaño del personal, control jerárquico de

las decisiones, recursos políticos, la vitalidad de una organización, el grado de comunicación, los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas o de su inducción); (5) las condiciones económicas, sociales y políticas y (6) la eficiencia en la implementación.

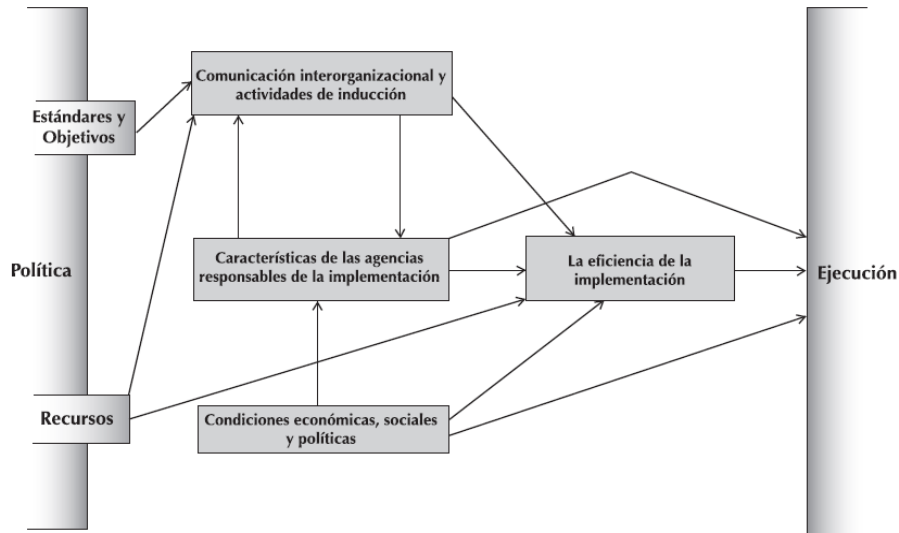


Figura 11. Modelo del proceso de implementación de políticas públicas de Van Meter y Van Horn. 1975

Fuente: Tomado de Aguilar 1993

En el modelo propuesto anteriormente propone una serie de variables a tener en cuenta al momento de realizar el análisis de la implementación de una política, por lo tanto explica detalladamente las características y condiciones necesarias a tener en cuenta en cada etapa, todas ellas tendientes a lograr una efectiva implementación.

3.4. Modelo de implementación de Ordoñez (2013)

Ordoñez (2013:233) señala que no existe un modelo univoco para llevar a cabo una implementación perfecta; pero para obtener una política exitosa es necesario construir un buen plan de implementación, por lo tanto ha elaborado una lista con los aspectos que se deben tener en cuenta para que la implementación de política pública sea efectiva:

- La implementación se piensa desde el momento de la decisión y antes de la formulación de la política.
- Es importante anticiparse a los cambios durante el proceso. En esa medida el analista e implementador debe estar abierto a cambios en el entorno y a nuevas ideas.
- Es necesario que las políticas sean flexibles y adaptables a los cambios. Sin embargo esto no debe implicar la falta de objetivos claros ni el cambio constante e innecesario de los mismos. La continuidad también es importante.
- Es importante monitorear la base de conocimiento e información sobre el problema y sobre las capacidades disponibles al respecto de las formas alternativas de brindar solución a los mismos.
- Monitorear el ambiente político, las preocupaciones de aquellos que tienen algún interés en la política pública, y tener comunicación fluida frente al conflicto de intereses; capacidad de negociación y mediación y de reafirmar consensos alcanzados.
- Facilitar procesos de aprendizaje que retroalimente las decisiones, futuras ya sea en la nueva política pública o en nuevas intervenciones.

Con fundamento en los anteriores criterios a tener en cuenta en el momento de elaboración y diseño de políticas públicas el autor elabora una matriz de implementación que será aplicada para el análisis de la política pública objeto presente trabajo (Ver cuadro 5).

El modelo de implementación cuenta con siete variables indispensables en el proceso:

1. Identificar los resultados esperados con la política
2. Identificar las actividades que conducen a los resultados esperados de la política y como se deben realizar.
3. Identificar la forma como los actores interesados contribuirán en la implementación de la decisión
4. Identificar en donde se hará la implementación.
5. Hacer un posible cronograma de implementación
6. Identificar fuentes de financiación
7. Identificar el marco legal que la sustenta o podría sustentar, así como las reformas que sean necesarias para ello.

La matriz se elabora respondiendo a los siguientes interrogantes: (1) ¿Qué? o la actividad a realizarse (2) ¿Quién la implementa? (3) ¿Cómo la implementa? (4) ¿Cuándo se implementa? (5) ¿Dónde se implementa? y (6) fuente de financiación.

3.5 Matriz de implementación aplicada al análisis de la implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia: caso municipio de Bucaramanga 2006 - 2014.

Con el objeto de realizar un análisis de la fase de la implementación de la política pública de emprendimiento en las instituciones educativas oficiales de educación básica y media del municipio de Bucaramanga, según las disposiciones del vigente Plan Nacional de Desarrollo y la ley 1014 de 2006, se ha tomado como fundamento el modelo de implementación diseñado por Ordóñez (2013), que se desarrolla según la siguiente matriz de implementación. (Ver cuadro 5)

Tabla 6.
Matriz de implementación política de emprendimiento municipio de Bucaramanga

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo se implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de Financiación
Presentación del proyecto de ley del fomento del emprendimiento	Iniciativa parlamentaria que presentada por la Senadora Gina Parody D' Echeona (Alcaldía de Bucaramanga, 2014).	Se incluye en la Agenda del congreso	Fecha de radicación en el congreso del 2 de septiembre de 2004.	En Colombia a partir del 26 de enero de 2006, con la promulgación de la ley 1014	0

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo se implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de Financiación
1. Definición de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, la cual debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios. Artículo 13 #1 Ley 1014 de 2006	Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos apliquen en las instituciones educativas.	Mediante la cartilla Guía 39 del emprendimiento en los establecimientos educativos. MEN. Aquí se establece en emprendimiento se hace de forma transversal, ósea en todas las áreas de formación.	Diciembre de 2012. No existe un Área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas	En las Instituciones de educación preescolar, básica y media del municipio de Bucaramang a.	Presupuesto Municipal, destinado a las Instituciones educativas
2. Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la	Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos la	Mediante la cartilla Guía 39 del emprendimiento en los establecimientos educativos. MEN. Aquí se establece	Diciembre de 2012.	En las Instituciones de educación preescolar, básica y media del municipio de Bucaramang	Presupuesto Municipal, destinado a las Instituciones educativas

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo se implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de Financiación
creatividad y desarrollar competencias para generar empresas. Artículo 13 #2 Ley 1014 de 2006	apliquen en las instituciones educativas.	que la formación en emprendimiento es transversal, es estudiada en todas las áreas de formación.		a.	
3. Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados "Cátedra Empresarial" que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos de la enseñanza preescolar, educación básica primaria, educación básica secundaria y la educación media. Artículo 13 #3 Ley 1014 de 2006	Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos apliquen en las instituciones educativas.	Mediante la cartilla Guía 39 del Cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos. MEN. Aquí se establece que la formación en emprendimiento se hace de forma transversal, ósea en todas las áreas de formación.		En las Instituciones de educación preescolar, básica y media del municipio de Bucaramang a	Presupuesto Municipal, destinado a las Instituciones educativas
		No existe una Cátedra empresarial, con módulos específicos sobre temas empresariales.			

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo se implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de Financiación
4. Promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macro ruedas de negocios, concursos y demás actividades orientadas a la promoción de la cultura para el emprendimiento de acuerdo a los parámetros establecidos en esta ley y con el apoyo de las Asociaciones de Padres de Familia. Artículo 13 #4 Ley 1014 de 2006. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.	Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos apliquen en las instituciones educativas.	A través del concurso Experiencias Significativas. Galardón a la Excelencia.	Desde el año 2010 desarrollado por la alianza de Empresarios por la Educación E X E - Secretaria de Educación y Cámara de Comercio de Bucaramanga	En las Instituciones de educación preescolar, básica y media del municipio de Bucaramanga. En el año 2013 de las 127 Instituciones Educativas (Incluidas las principales y sedes) participaron 54 En el concurso de Experiencias Significativas-Galardón a la Excelencia, y de los 54 proyectos 10 fueron	Presupuesto Municipal destinado a las Instituciones educativas, rubro específico para el programa Calidad, educación, pertinencia y gestión educativa, destinado al proyecto Exaltar la labor educadora es una estrategia efectiva de calidad: Galardón Docente. Ejecución Presupuestal de \$39.904.000 (Alcaldía de Bucaramanga, 2014)

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo se implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de Financiación
				emprendimiento empresarial	
5. Articulación de la educación media superior y la educación para el trabajo. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.	Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos apliquen en las instituciones educativas.	A través de convenios con Instituciones Educativas de carácter Técnico como: -SENA: ofrece 53 programas técnicos en 25 I.E. -UDI, ofrece 15 programas técnicos en 06 I.E. -Corporación Escuela Tecnológica del Oriente ofrece 09 programas técnicos en 05 I.E. -UNIMINUTO, ofrece 5 programas técnicos en 3 I.E. - Escuela Normal Superior ofrece 01 programa	Desde el mes de junio del año 2009, mediante cartilla de “Orientaciones para la articulación de la educación media” del Ministerio de Educación Nacional.	En el año 2013, de las 127 Instituciones Educativas (Incluidas principales y sedes) 29 se encuentran articuladas con la educación superior.	Presupuesto Municipal, destinado a las Instituciones educativas, rubro específico para el programa innovación con pertinencia educativa (TIC, bilingüismo, ciencia y tecnología), destinado al proyecto Articular la educación es avanzar en el conocimiento y la competitividad . Ejecución Presupuestal de \$

Actividad	¿Quién la implementa?	¿Cómo la implementa?	¿Cuándo se implementa?	¿Dónde se implementa?	Fuente de Financiación
		Formación en el campo pedagógico en la misma I.E.			12.500.000 (Alcaldía de Bucaramanga, 2014)

Fuente: Elaboración propia aplicación Matriz de implementación (Ordoñez, 2013)

Con relación a los resultados obtenidos después de aplicar el anterior modelo de implementación se observa que de las cinco estrategias diseñadas en la política pública de emprendimiento solo se están realizando 03 de ellas en las instituciones oficiales de educación básica y media del municipio de Bucaramanga y son: (1) Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas, lo cual se realiza de forma transversal. (Guía 39 Cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos. MEN); (2) promover actividades para a la promoción de la cultura en emprendimiento, se hace a través del concurso de Experiencias Significativas- Galardón a la excelencia; (3) articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo, por medio de convenios con instituciones de formación técnica.

Las falencias se encontraron en la no aplicación o ejecución de dos estrategias de las definidas en la ley 1014 de 2006. (1) Definición de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas y (2) diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados "Cátedra Empresarial".

A continuación se describirán detalladamente las actividades de fomento de emprendimiento realizadas en las instituciones oficiales de educación básica y media del municipio de Bucaramanga, relacionadas en la matriz de implementación de acuerdo al trabajo de campo realizado y al análisis de fuentes con su correspondiente interpretación.

- **Definir un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas.**

En la investigación realizada se pudo encontrar que no existe un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, que tenga un horario semanal y que cuente con un docente especialista en este tema, como se presenta en el caso de otras áreas del conocimiento como matemáticas, español, biología, inglés etc. Sin embargo el estudio del emprendimiento es de carácter transversal; es decir se debe formar la actitud y competencias en emprendimiento en todas las áreas.

- **Formar en todos los niveles actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas**

Como se mencionó en el punto anterior el estudio del emprendimiento y el desarrollo de sus competencias está a cargo de los docentes, su estudio es “transversal” es decir; se debe desarrollar en todas las áreas en concordancia con lo establecido en la Guía No 39 del Ministerio de Educación Nacional en donde se afirma que los espacios de formación para el fomento de la cultura del emprendimiento y la empresarialidad en los establecimientos educativos deben integrarse al plan de estudios (planes de área y planes de aula), proyectos pedagógicos, las actividades institucionales y los proyectos

pedagógicos productivos y/o empresariales (Campos Saavedra). Cada institución educativa debe implementar su desarrollo.

- **Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados "cátedra empresarial" que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos**

En realidad no se presenta, pues no existe una cátedra de emprendimiento en las instituciones educativas oficiales de educación media del municipio de Bucaramanga.

- **Promover actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macrorruedas de negocios, concursos y demás actividades para promover el emprendimiento.**

En la investigación se encontró que en la Secretaria de Educación de Bucaramanga se viene realizando desde el año 2010 un proyecto denominado Experiencia significativas-Galardón a la Excelencia desarrollado por la alianza de Empresarios por la Educación E x E Capítulo Santander, Secretaria de Educación y Cámara de Comercio de Bucaramanga (Camara de Comercio de Bucaramanga). El cual tiene como objetivo exaltar la labor del maestro en su rol de docente y directivo, mediante el reconocimiento de experiencias significativas de alto impacto e innovación pedagógica y la promoción de buenas prácticas pedagógicas.

A su vez el plan de Desarrollo de Bucaramanga Sostenible, contempla el programa de Calidad, innovación, pertinencia y gestión educativa que cuenta con el subprograma de fortalecimiento de la capacidad pedagógica y el aprendizaje que contiene la estrategia de

“Exaltar la labor educadora es una estrategia efectiva de calidad: Galardón Docente” la cual contó con una ejecución presupuestal de \$ 39.904.000 para el año 2013 según informe ejecutivo de gestión de la Secretaria de educación de Bucaramanga de vigencia cuarto trimestre de 2013. (Alcaldía de Bucaramanga, 2014)

Los criterios de evaluación de las Experiencias Significativas- Galardón a la excelencia en ambas categorías se encuentran en la siguiente tabla (Secretaria de Educación Municipio de Bucaramanga, Noviembre 22 de 2013)

Tabla 7.

Criterios de evaluación de las experiencias significativas- galardón a la excelencia

1. FUNDAMENTACION	Se refiere a la articulación de la E.S. (Experiencia Significativa) con el PEI (Proyecto Educativo Institucional) y con el PMI (Plan de Mejoramiento Institucional), además a la definición de los referentes pedagógicos, conceptuales y metodológicos que guían su desarrollo.
2. PERTINENCIA	Se refiere a la valoración del contexto en el cual se circunscribe la E.S y las acciones de respuesta de la E.S a la identificación de las necesidades prioritarias que presenta la I.E (Institución Educativa)
3. CONSISTENCIA	Se refiere a la articulación entre la fundamentación, los objetivos, la metodología, actividades y resultados que se esperan durante el desarrollo de la E.S, según análisis del contexto y priorización de necesidades.

4. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	Se refiere al uso de una metodología para la evaluación periódica de los resultados de la E.S, que le permite autorregularse y mejorarse continuamente.
5. RESULTADOS	Alude al logro de objetivos planteados y que se reflejan en el mejoramiento de los aprendizajes y que han aportado al fortalecimiento de la I.E, la obtención de reconocimientos.
6. TRANSFERENCIA	Hace referencia a la capacidad de la E.S de trascender y transferir sus aprendizajes a otros escenarios educativos.
7. SOSTENIBILIDAD	Alude a la capacidad institucional para mantener, reforzar, y consolidar la experiencia significativa a través del tiempo.
8. INNOVACIÓN	Se refiere al cambio en las costumbres institucionales y aporte de elementos conceptuales y metodológicos respecto a una perspectiva disciplinar que genera el desarrollo de la experiencia.

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014.

Como se observa en el gráfico anterior de los criterios de evaluación de las Experiencias Significativas, uno de ellos hace referencia a la innovación entendida como el cambio de las costumbres institucionales, además las E.S. son proyectos de aula o proyectos educativos institucionales que tienen alto impacto e innovación pedagógica en beneficio de la calidad de la educación, que están debidamente estructurados y que deben contar con los ocho criterios a ser evaluados para poder participar en el concurso. Se puede decir que todas las experiencias son innovadoras en diferentes campos o tipos de

emprendimiento escolar: científico y/o tecnológico; ambiental; cultural y/o artístico; social; deportivo y empresarial (Campos Saavedra).

La metodología del proceso de evaluación de las experiencias significativas se desarrolla en tres fases (Secretaría de Educación Municipio de Bucaramanga, Noviembre 22 de 2013):

- Fase 1. **Identificación de experiencias:** Incluye la difusión e información de los términos de la referencia a las Instituciones Educativas para promover la participación y las inscripciones de las experiencias Significativas por parte de maestros, rectores o directores y coordinadores.

- Fase 2. **Consolidación del Comité Asesor y Evaluador.** El comité estará integrado por expertos pedagogos y metodólogos quienes realizarán la revisión de las Experiencias según los criterios orientados por el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación de Bucaramanga.

- Fase 3. **Evaluación:** Los miembros del Comité Evaluador realizarán la evaluación de las Experiencias Significativas en dos etapas:

Etapa 1. Encuentros Institucionales- Preselección: Todas las Experiencias registradas deberán presentarse en un encuentro en el que se identifican las que cumplen con los criterios para continuar en el proceso.

Etapa 2. Selección: Las Experiencias Significativas preseleccionadas en la etapa anterior se visitarán para verificar en el sitio la evidencia de la implementación y de los recursos reportados.

- Fase 4. **Seguimiento:** Se brindara acompañamiento a las experiencias preseleccionadas con el fin de promover mejoras en el diseño e implementación de la experiencia para fortalecer su impacto.

- Fase 5. **Premiación:** Al finalizar se seleccionaran las Experiencias Significativas destacadas, las cuales recibirán reconocimiento (premio) según las siguientes categorías:

CATEGORÍA MAESTROS:

- Primer Puesto: \$2.500.000
- Segundo Puesto: \$1.700.000
- Tercer Puesto: \$1.500.000

CATEGORÍA RECTORES Y COORDINADORES

- Primer Puesto: \$2.500.000
- Segundo Puesto: \$1.700.000

A continuación se relacionan las Instituciones Educativas que participaron en las Experiencias Significativas- Galardón a la excelencia 2013, en la categoría de Maestros, las cuales para su sustentación se dividieron en cuatro grupos:

Tabla 8.
Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría maestros Bucaramanga 2013
Grupo A

N	Institución	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
1	Andrés Páez de Sotomayor	Ahorro escolar “Mis sueños”		Ciencias Económicas

N	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
2	Centro Educativo Rural Paulón	Fortalecimiento de la comprensión lectora a través de estrategias lúdico-pedagógicas. Estudiantes del grado 4A	Competencias Pedagógicas	Lenguaje
3	Centro Educativo Rural Malaña	Lenguajeando: Proyecto Institucional para el desarrollo de habilidades comunicativas	Competencias ciudadanas. Competencias pedagógicas. Gestión escolar	Lenguaje
4	Institución Educativa Comuneros	Valórate y Recréate	Competencias ciudadanas. Competencias pedagógicas. Inclusión	Lenguaje, Ciencias Naturales y Educación Ambiental, Educación Artística y Expresión Cultural, Competencias Ciudadanas, Educación Física
4	Institución Educativa Comuneros	Productos con papel reciclado	Investigación	Investigación
5	Instituto San Francisco Asís	Banda sinfónica del Instituto San Francisco de Asís	Competencias pedagógicas. Gestión Escolar	Educación Artística y Expresión cultural (Música)
6	Instituto	Diversión y aprendizaje	Competencias	Matemáticas,

N o	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
	Integrado Jorge Eliecer Gaitán	con plegados en geometría.	pedagógicas.	Educación Artística y expresión cultural, modelos educativos flexibles para niños y niñas, diversidad y equidad.
7	Claveriano	La tolerancia base de la convivencia	Competencias ciudadanas.	Educación Artística y expresión cultural.
8	Medalla milagrosa	Acción Creativa liderada por los estudiantes frente a la realidad y gestión escolar.	Competencias ciudadanas, Gestión Escolar	Lenguaje, Ciencias Naturales y Educación Ambiental
9	CER Bosconia	Grupo Rigel	Competencias ciudadanas.	Matemáticas, Ciencias Naturales y Educación Ambiental, investigación.
1 0	Centro Educativo Rural Bolarqui	Alimentación en familia “En la variedad está el placer”	Competencias pedagógicas.	Ciencias Naturales y Educación Ambiental
1 1	Jorge Duarte	Ardila Construyo mi vida integralmente a partir de la transversalidad de los proyectos pedagógicos	Competencias ciudadanas. Competencias pedagógicas. Gestión escolar. Inclusión	Todas a excepción de gestión territorial y modelos educativos
1	Escuela	El currículo, punto de	Inclusión	Lenguaje, diversidad

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
2	Normal Superior Bucaramanga	encuentro de lenguas y lenguajes para enseñar y aprender en la diversidad.		y equidad, investigación.

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

Dentro del grupo A se encuentran participando 12 Instituciones Educativas y se puede observar que solo se encuentra una experiencia o proyecto de emprendimiento empresarial desarrollado en la Institución Educativa Comuneros denominado: Productos con papel reciclado.

Tabla 9.
Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría maestros Bucaramanga 2013
Grupo B

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
1	Rural Vijagual	Integración familiar a través de los proyectos productivos	Competencias ciudadanas, competencias pedagógicas, Competencias laborales, Gestión escolar	Ciencias Naturales y Educación Ambiental
2	Colegio de Santander sede D	Con el reciclaje decoramos, vendemos y ganamos.	Competencias ciudadanas	Ciencias Naturales y Educación Ambiental, Educación Artística y Expresión

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
				Cultural, Competencias Ciudadanas
3	I.E. Santo Ángel	Fomento a la competitividad e innovación para mejorar la calidad de vida del sector apoyados en el armado de piezas de joyería y producción de calzado.	Gestión escolar, competencias laborales	Medio educativos y nuevas tecnologías
4	Institución Educativa Luis Carlos Galán Sarmiento	Caracterización de los niveles de razonamientos de Van Hiele específicos a los procesos de descripción, definición y demostración en el aprendizaje de las razones trigonométricas	Competencias pedagógicas	Matemáticas
5	I.E. Provenza	Uso educativo de TIC en procesos de aprendizaje	Medios educativos nuevas tecnologías	Medios educativos y nuevas tecnologías
6	Instituto de Promoción Social del Norte	Escribir es un placer	Competencias pedagógicas, inclusión.	Lenguaje, investigación

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
7	Instituto la Libertad	MAYARAXI (ambientalistas de la libertad)	Competencias ciudadanas	Ciencias Naturales y Educación Ambiental, Competencias ciudadanas, investigación.
8	Institución Educativa Campo Hermoso	Travesías del corazón: segunda edición “la importancia del lenguaje para expresar mis sentimientos”	Competencias ciudadanas	Ciencias naturales y educación ambiental, lenguaje
9	Institución Educativa Las Américas	Productos industriales para el hogar	Competencias pedagógicas	Ciencias naturales y educación ambiental
10	Instituto técnico superior Dámaso Zapata	Emprendimiento de base tecnológica, creando cultura investigativa e innovación desarrollo.	Competencias pedagógicas	Competencias laborales, investigación
11	Colegio Nuestra Señora de Fátima	Bilingualism Project	Competencias pedagógicas	Lenguaje

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

Dentro del grupo B se encuentran participando 11 Instituciones Educativas de las cuales en cinco (05) de ellas se desarrollan proyectos de emprendimiento empresarial

como son: I.E. Rural Vijagual con la Experiencia Significativa: Integración familiar a través de los proyectos productivos; I.E. Santander Sede D con la E.S. Con el reciclaje decoramos, vendemos y ganamos; I.E. Santo Ángel con la E.S. Fomento a la competitividad e innovación para mejorar la calidad de vida del sector apoyados en el armado de piezas de joyería y producción de calzado; I.E. Las Américas con la E.S. Productos industriales para el hogar y para finalizar Instituto técnico superior Dámaso Zapata con la E.S. El proyecto Emprendimiento de base tecnológica, creando cultura investigativa e innovación desarrollo. En esta última experiencia es de resaltar que la institución educativa es de carácter técnico; sin embargo todas las anteriores experiencias tienen en común que desarrollan además de las competencias empresariales y pedagógicas las competencias ciudadanas y laborales necesarias para una efectiva articulación de los jóvenes con el mundo laboral y productivo, las cuales son competencias necesarias para la formación en emprendimiento en concordancia con lo dispuesto en el literal e del artículo 1 de la ley 1014 de 2006.

Tabla 10.

Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría maestros Bucaramanga 2013 Grupo C

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
1	Instituto Técnico Nacional de Comercio	Formando cultura ambiental	Competencias pedagógicas	Ciencias naturales y educación ambiental, educación ambiental, competencias laborales,

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
				investigación.
2	Instituto Gabriela Mistral	La empresa comercial me articula con la vida laboral.	Competencias ciudadanas	competencias laborales, Competencias ciudadanas
3	La Juventud	El enfoque de la investigación como estrategia pedagógica en la institución educativa la Juventud	Competencias pedagógicas	Ciencias naturales y educación ambiental, diversidad y equidad
4	Instituto San José de la Salle	Semillero “Manos a la obra” dirigido a los estudiantes y “manos creativas” dirigidos a madres de familia y empleados del Instituto San José de la Salle	Competencias pedagógicas	Educación Artística y Expresión Cultural, gestión escolar
5	Institución educativa Liceo Patria	“Somos seres humanos, somos seres sociales”	Competencias pedagógicas	Competencias ciudadanas, diversidad y equidad
6	Camacho Carreño	Del papel a la máquina para todos	Inclusión	Matemáticas, diversidad y equidad
6	Camacho Carreño	Comprender para saber	Competencias pedagógicas	Matemáticas, lenguaje y ciencias naturales

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
7	I.E. Aurelio Martínez Mutis	Aulas de educación en tecnología: Una puerta a la investigación	Competencias pedagógicas	Medios educativos y nuevas tecnologías, investigación
8	I.E. Bicentenario de la independencia de la Republica de Colombia	La creación de entornos resilientes en el aula, una forma de minimizar el daño psicológico ocasionado en los niños y niñas por la violencia intrafamiliar.	Competencias ciudadanas	Competencias ciudadanas, modelos educativos flexibles para niños y niñas.
9	Instituto de problemas de aprendizaje IPA	Seminarios IPA	Competencias Ciudadanas, Competencias pedagógicas, inclusión, gestión escolar.	Competencias laborales, educación artística y expresión cultural, competencias ciudadanas y educación física
10	Centro Piloto Simón Bolívar	¿Por qué lo veo, lo creo?	Competencias Ciudadanas	Lenguaje, Ciencias naturales y educación ambiental, ciencias sociales
11	Villas de San Ignacio	Ecovillas; comunidad de mentes innovadoras	Competencias Ciudadanas, Competencias pedagógicas	Ciencias naturales y educación ambiental, Competencias Ciudadanas

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
12	Gustavo Cote Uribe	Atrévete... siembra futuro, en equilibrio con el ambiente	Competencias Ciudadanas, Competencias pedagógicas	Ciencias naturales y educación ambiental, competencias laborales

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

El grupo C, está compuesto por 12 instituciones educativas de las cuales solo en una se encuentra un proyecto de emprendimiento empresarial en la I.E. Gabriela Mistral con la E.S. La empresa comercial se articula con la vida laboral; sin embargo en este grupo se destacan dos experiencias de emprendimiento ambiental.

Tabla 11.
Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría maestros Bucaramanga 2013
Grupo D

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
1	Colegio Café Madrid	Soluciones ecológicas para un mejor vivir	Competencias Ciudadanas, Competencias pedagógicas	Ciencias naturales y educación ambiental, competencias ciudadanas
2	Institución educativa Oriente Miraflores	El terror no es como lo pintan	Competencias pedagógicas	Lenguaje, educación artística y expresión cultural.

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
3	Instituto tecnológico Salesiano Eloy Valenzuela	“Soy más resiliente cada día”	Competencias Ciudadanas	Competencias Ciudadanas
4	Institución educativa técnico Rafael García Herrero	Mundo aventura del lenguaje	Competencias Ciudadanas y competencias pedagógicas	Lenguaje, Ciencias naturales y educación ambiental, Competencias Ciudadanas, gestión escolar, medios educativos y nuevas tecnologías
5	Colegio técnico empresarial José María Estévez	Enfoque empresarial de la institución José María Estévez	Competencias Pedagógicas	Investigación
6	Institución educativa Club Unión	Las TICS para fortalecer el proceso lecto-escritor	Competencias Pedagógicas	Matemáticas, lenguaje, Ciencias naturales y educación ambiental, competencias laborales, educación artística y expresión cultural, ciencias sociales, educación

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
				física, medios educativos y nuevas tecnologías, diversidad y equidad.
7	Francisco de Paula Santander	Uso de la herramientas tecnológicas: Facebook, en la motivación y contextualización del aprendizaje enseñanza del inglés en el colegio Francisco de Paula Santander	Competencias Pedagógicas	Medios educativos y nuevas tecnologías
8	Colegio José Celestino Mutis	Desarrollo de las inteligencias múltiples desde el aula tecnológica Gali	Competencias Ciudadanas	
9	Maipore	Norte Positivo (Norte ++)	Competencias pedagógicas	medios educativos y nuevas tecnologías, investigación
10	Instituto Santa María Goretti	Club de jóvenes pioneros de la filosofía	Competencias Ciudadanas, Competencias pedagógicas	Competencias Ciudadanas, ciencias sociales.
11	Institución educativa nuestra	Generación y apropiación de conocimientos a partir de	Competencias pedagógicas	Ciencias naturales y educación ambiental, investigación

No	Institución Educativa	Título de la propuesta	Tema Principal	Temática específica
	señora del pilar	del procesos de investigación		

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

Finalizando el grupo de Experiencias Significativas, en la categoría de Maestros, se encuentra el grupo D, compuesto por 11 instituciones educativas en las cuales se encuentra una E.S. el Colegio técnico empresarial José María Estévez, que como su nombre lo indica, no es simplemente académico sino que tiene un enfoque empresarial y por lo tanto participa con la E.S. Enfoque empresarial de la institución José María Estévez.

En la categoría de maestros participaron en total 46 instituciones educativas de las 127 (Incluidas principales y sedes) y en solo 08 de ellas se presentaron proyectos de emprendimiento empresarial.

Las Experiencias Significativas Galardón a la Excelencia 2013 ganadoras en la categoría de Maestros fueron:

- Primer puesto: Centro Educativo Rural la Malaña con la experiencia “Lenguajeando”
- Segundo puesto: Centro Educativo Rural Vijagual con la experiencia “Integración familiar a través de los proyectos productivos”
- Tercer puesto: I.E. Jorge Ardila Duarte con la experiencia “Construyo mi vida integralmente”

Tabla 12.

Experiencias significativas galardón a la excelencia categoría rectores y coordinadores Bucaramanga 2013

No	Institución Educativa	Título de la Propuesta	Tema principal	Temática específica
1	Instituto Santa María Goretti	Tics de la administración educativa y componentes del micro proceso académico.	Gestión Escolar	Medios Educativos y nuevas Tecnologías
2	Nacional de Comercio	La herencia que dejamos los rectores a nuestros alumnos puede mejorar su calidad de vida y ser decisiva en su futuro.	Gestión Escolar	Ciencias Naturales y Educación Ambiental
3	INEM	Estrategia educomunicativa en el marco del proyecto Aprobación social del Conocimiento en Salud en Santander.		
4	Café Madrid	Fortaleciendo el proyecto de vida de nuestros estudiantes en educación y trabajo.	Gestión Escolar	Competencias laborales
5	Escuela Normal superior de Bucaramanga	Generación @: Educar. Convivir o excluir.	Diversidad y Equidad	Diversidad y Equidad
6	IPA	Diagnóstico, intervención y manejo de las dificultades, trastornos y alteraciones del	Gestión Escolar	Competencias Laborales

No	Institución Educativa	Título de la Propuesta	Tema principal	Temática específica
		aprendizaje, mediante la ejecución anual de un seminario, con las réplicas que sean requeridas, para promover la normalización de los menores, que perfilan NEE, para garantizar con ello su inclusión en su entorno social, ya la definición de su proyecto de vida.		
7	Instituto Educativo Técnico Rafael García Herrero	Caminando hacia el futuro perspectiva de la educación media en el contexto Rafaelista.	Competencia Pedagógica	Diversidad y Equidad
8	Politécnico	La juventud Politécnico impacta con la moda.		

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

En el grupo de Experiencias Significativas de la categoría de Rectores y Coordinadores participaron 08 instituciones educativas y solo dos (02) de ellas pertenecen al tipo de emprendimiento empresarial y fueron la I.E. Café Madrid con la E.S. Fortaleciendo el proyecto de vida de nuestros estudiantes en educación y trabajo y el Politécnico con la E.S. La juventud Politécnico impacta con la moda.

Las Experiencias Significativas Galardón a la Excelencia 2013 en la categoría de Rectores y Coordinadores fueron:

- Primer puesto: Institución Educativa Café Madrid con la experiencia “Fortaleciendo el proyecto de vida de nuestros estudiantes en educación y trabajo”
- Segundo puesto: INEM Custodio García Rovira con la experiencia “Estrategia educomunicativa en el marco del proyecto de apropiación social del conocimiento en salud en Santander”

Del análisis de los cuadros anteriores que representan las Instituciones Educativas participantes en las Experiencias Significativas, Galardón a la Excelencia 2013, en las dos categorías Maestros y Rectores y coordinadores se encuentra que de las 127 instituciones educativas oficiales (Incluidas principales y sedes), participaron en el concurso 54 Experiencias significativas de las cuales, solo 10 ellas son proyectos de emprendimiento empresarial y tres de estas pertenecen a instituciones educativas de carácter técnico o empresarial; lo cual indica que hace falta trabajar incentivado o fomentando el emprendimiento en las instituciones educativas oficiales de educación básica y media del municipio de Bucaramanga, con el fin de hacer realidad lo dispuesto en la ley 1014 de 2006, en lo referente a la educación en emprendimiento, con el fin de que los jóvenes desde temprana edad sean orientados en la creación de empresas, la venta y comercialización de productos innovadores y competitivos, que propicien la generación de nuevos empleos con el fin de crear un vínculo real entre el sistema educativo y el sistema productivo.

Sin embargo es importante resaltar dos aspectos; el primero es que además del emprendimiento empresarial se encuentran algunas experiencias significativas participantes en donde se desarrollan otros tipos de emprendimientos relacionados en la Guía 39 del Ministerio de Educación Nacional como el Emprendimiento Científico y/o tecnológico,

ambiental, deportivo, cultural y/o artístico y social ^(Campos Saavedra). Y el segundo aspecto es que la Secretaria de Educación cuenta rubro específico para el programa de Calidad, innovación, pertinencia y gestión educativa destinado al proyecto exaltar la labor educadora es una estrategia efectiva de calidad: Galardón Docente, con una ejecución Presupuestal de \$39.904.000 (Alcaldía de Bucaramanga, 2014)

- **ARTICULACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA CON LA SUPERIOR Y LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO.**

La articulación de la educación media tiene como propósito:

“Favorecer el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la oferta de las instituciones educativas, así como abrir opciones de continuidad educativa a sus estudiantes, bien sea en la educación superior o en la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Es decir, generar a los jóvenes oportunidades para que construyan, desarrollen y consoliden proyectos personales y productivos gracias a itinerarios de formación a lo largo de la vida.” (Alcaldía de Bucaramanga, 2014) .

Al respecto el Plan de Desarrollo de Bucaramanga Sostenible, contempla el programa de Calidad, innovación, pertinencia y gestión educativa que cuenta con el subprograma “Articular la educación es avanzar en el conocimiento y en la competitividad”

la cual contó con una ejecución presupuestal de \$ 12.500.000 para el año 2013 según informe ejecutivo de gestión de la Secretaria de educación de Bucaramanga de vigencia cuarto trimestre de 2013. (Alcaldía de Bucaramanga, 2014)

A continuación se relacionan las instituciones educativas de Bucaramanga que tienen articulación con la educación superior; es decir el estudiante puede elegir si además del título de bachiller, opta por iniciar desde el grado decimo una formación de carácter técnica en convenio con algunas instituciones que ofrecen estos programas, presentándose de esta modo una articulación de la educación con el sector productivo.

Tabla 13.

Programas de articulación educación media con educación superior de las instituciones educativas oficiales de Bucaramanga 2013

N°	Instituciones Educativas	Modalidad de Articulación	institución articuladora	Alumno 10•	Alumno 11•
1	Andrés Páez de Soto Mayor	Técnico laboral en higiene y seguridad industrial	Corporación Escuela Tecnológica del Oriente	7	11
		Técnico laboral en mercadeo y ventas	Corporación Escuela tecnológica del Oriente	32	-----
		Técnico mantenimiento y reparación de equipos de computo	SENA- Girón	-----	10
		Técnico en logística empresarial	UDI	27	-----
		Procesos administrativos	UDI	-----	1
		Diseño grafico	UDI	-----	2
		Administración de Empresas	UDI	-----	2
2	INEM	Técnico en instalaciones eléctricas en baja tensión	SENA- Girón	38	35
		Técnico mantenimiento de equipos de computo	SENA- Girón	19	15
		Técnico mantenimiento de	SENA- Girón	14	21

N°	Instituciones Educativas	Modalidad de Articulación	institución articuladora	Alumno 10•	Alumno 11•
		equipos automatizados			
		Técnico en sistemas	SENA- Girón	14	16
		Énfasis cocina	SENA	18	7
		Recreación	SENA	18	18
		Énfasis explotación agropecuaria	SENA	21	-----
		Énfasis seguridad ocupacional	SENA	39	-----
		Énfasis metalistería	SENA	19	-----
		Énfasis en contabilidad	SENA	37	36
		Técnicos en procesos administrativos	UDI	5	4
3	Escuela Normal Superior	Formación en el campo pedagógico	Escuela Normal Superior	363	324
4	Oriente Miraflores	Técnico en preservación de recursos naturales	SENA	46	71
		Técnico en mantenimiento en equipos	SENA	35	-----
5	Gabriela Mistral	Técnico en contabilidad	SENA	59	85
		Técnico en higiene y seguridad industrial	Corporación Tecnológica del Oriente	23	-----

N°	Instituciones Educativas	Modalidad de Articulación	institución articuladora	Alumno 10•	Alumno 11•
		Técnico profesional en procesos administrativos	UDI	18	-----
		Técnico profesional en diseño grafico	UDI	12	-----
6	Instituto la Juventud	Técnico mantenimiento de computadores	en SENA de	22	12
		Técnico en contabilidad	SENA	15	20
7	Francisco de Paula Santander	Técnico en contabilidad	SENA	96	46
8	Café Madrid Corporación Minuto de Dios	Técnico en contabilidad	SENA	39	-----
		Logística empresarial	SENA	38	39
		Técnicos en producción de calzado	SENA	-----	33
		Técnico en calidad confecciones	SENA	-----	37
		Técnico en ventas	SENA	38	-----
9	Camacho Carreño	Técnico en ventas de productos y servicios	SENA	38	13
		Técnico en producción de calzado	SENA	20	19
10	Politécnico	Técnico en control de la calidad en la confección	SENA	162	98

N°	Instituciones Educativas	Modalidad de Articulación	institución articuladora	Alumno 10•	Alumno 11•
		Técnico en procesos administrativos	UDI	25	2
		Técnico en diseño grafico	UDI	2	-----
11	Medalla Milagrosa	Técnico profesional en mantenimiento	SENA-Girón	24	16
		Técnico profesional en programación	SENA-Floridablanca	27	18
12	Santander	Negocios y mercadeo	UDI	2	
		Sistemas e informática	UNIMINUTO	1	7
		Suelos y aguas	UNIMINUTO	2	
		Diseño grafico	UDI	2	
13	San Francisco de Asís	Técnico en contabilidad	SENA	54	45
	Institución Educativa Provenza	Asistente administrativo	SENA	27	18
		Diseño grafico	UDI	2	-----
		Desarrollo de software	UDI	1	-----
		Informática	UNIMINUTO	2	1
		Procesos administrativos	UDI	7	-----
15	Rafael García Herreros	Técnico en sistemas	SENA	86	33
		Técnico en software	SENA	-----	21
		Técnico en control de calidad en confecciones	SENA	-----	17

N°	Instituciones Educativas	Modalidad de Articulación	institución articuladora	Alumno 10•	Alumno 11•
		Técnico en dibujo arquitectónico	SENA	30	-----
		Técnico en informática	UNIMINUTO	-----	2
		Técnico en negocios y mercadeo	UNIMINUTO	-----	9
16	Rural Bolarquí	Técnico en producción agrícola	SENA	-----	2
17	Luis Carlos Galán	Mantenimiento en equipos de cómputo y redes	SENA	20	21
18	José Celestino Mutis	Técnico en ventas y servicios	SENA	50	35
19	Santo Ángel	Calzado y joyería	SENA	-----	41
		Técnico en sistemas	SENA	53	-----
20	Institución Educativa Club Union	Venta de productos y servicios	SENA	30	10
		Técnico en redes informáticas	Corporación Escuela Tecnológica del Oriente	1	-----
		Higiene y seguridad industrial	Corporación Escuela Tecnológica del Oriente	0	1
21	Gustavo Cote Uribe	Técnico en producción agropecuaria	SENA	24	17

N°	Instituciones Educativas	Modalidad de Articulación	institución articuladora	Alumno 10•	Alumno 11•
		Técnico en redes informáticas	Corporación Escuela Tecnológica del Oriente	26	22
22	Centro Piloto Simón Bolívar	Operaciones contables	SENA	81	46
		Mercadeo y ventas	SENA	38	-----
23	Maipore	Venta de productos y servicios	SENA	64	59
		Técnico en contabilidad	SENA	65	-----
		Técnico control de calidad de confecciones	SENA	-----	40
24	José María Estévez	Asistencia administrativa	SENA	25	13
		Venta de productos y servicios	SENA	23	12
25	Comuneros	Técnico en contabilidad	SENA	73	-----
26	Dámaso Zapata	Técnico profesional en desarrollo de software y en diseño grafico	UDI	-----	3
27	Nuestra Señora de Fátima	Técnico en contabilidad	SENA	64	32
		Técnico en mantenimiento de equipos de computo	SENA Girón	-----	16
28	Las Américas	Técnico laboral en	Corporiente	17	-----

N°	Instituciones Educativas	Modalidad de Articulación	institución articuladora	Alumno 10•	Alumno 11•
		informática			
		Técnico laboral en mercadeo y ventas	Corporiente	22	-----
		Técnico auxiliar administrativo	Corporiente	24	-----
29	Promoción social del norte	Técnico en ventas de servicios y productos	SENA	20	-----
		Técnico en asistencia administrativa	SENA	39	-----
		Técnico en control de calidad	SENA	-----	25
TOTALES:		29 INSTITUCIONES ARTICULADAS		2.385	1.559

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

La Secretaria de Educación de Bucaramanga, cuenta con 127 instituciones educativas oficiales (Incluidas principales y sedes), distribuidas en 4 núcleos (Ver anexo 2) que prestan el servicio de educación preescolar, básica y media en el municipio. De esta totalidad 29 instituciones educativas se encuentran articuladas con la educación superior mediante convenios con instituciones educativas que ofrecen programas de formación técnica; el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA: ofrece 53 programas técnicos en 25 instituciones educativas; la Universitaria de Investigación y Desarrollo UDI, ofrece 15 programas técnicos en 06 instituciones educativas; la Corporación Escuela Tecnológica del Oriente ofrece 09 programas técnicos en 05 instituciones educativas; la Corporación

Universitaria Minuto de Dios UNIMINUTO ofrece 05 programas técnicos en 03 instituciones educativas y la Escuela Normal Superior ofrece 01 programa Formación en el campo pedagógico en esta misma institución educativa. Es de resaltar que la Secretaria de Educación cuenta con un rubro presupuestal específico para el programa innovación con pertinencia educativa (TIC, bilingüismo, ciencia y tecnología), destinado al proyecto Articular la educación es avanzar en el conocimiento y la competitividad, que cuenta con una ejecución presupuestal de \$ 12.500.000 (Alcaldía de Bucaramanga, 2014)

4. Conclusiones

Del presente análisis de implementación de la política pública de emprendimiento en las instituciones oficiales de educación básica y media en el municipio de Bucaramanga se llegaron a las siguientes conclusiones:

Fueron cinco estrategias estudiadas de la política pública de emprendimiento para ser implementadas en las instituciones oficiales de educación básica y media en el municipio de Bucaramanga: (1) Definir un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas; (2) Formar en todos los niveles actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas; (3) Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados "cátedra empresarial" que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos; (4) Promover actividades como ferias empresariales, foros,

seminarios, macro ruedas de negocios, concursos y demás actividades para promover el emprendimiento; y (5) Articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo.

Después de 08 años de promulgación de la ley 1014 de 2006, se encontró que en las instituciones educativas oficiales de educación básica y media del municipio de Bucaramanga se vienen implementando tres de las cinco estrategias aquí estudiadas.

La primera hace referencia a fomentar en todos los niveles escolares conocimiento, actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas, lo cual se hace de a través de proyectos pedagógicos y de forma transversal en cada área de formación.

La segunda es la promoción de actividades como ferias empresariales, foros, seminarios, macro ruedas de negocios, concursos orientadas a la promoción de la cultura para el emprendimiento y se hace a través del concurso de Experiencias Significativas-Galardón a la excelencia, en el que en el año 2013 participaron 54 Experiencias significativas de las cuales 10 de ellas son proyectos de emprendimiento empresarial.

Este reconocimiento incentiva a los docentes y directivos docentes a realizar con los estudiantes proyectos innovadores en los cuales se fomenta el emprendimiento y de este modo se fortalece el desarrollo de las competencias empresariales, ciudadanas y laborales en los estudiantes.

Sería de gran ayuda que el gobierno incentivara a la empresa privada en el patrocinio de algunas de estas Experiencias significativas de emprendimiento empresarial, con el fin de que los estudiantes continuaran con el proyecto encaminado a constituir su propia empresa con el apoyo económico y asesoría de la empresa privada, con el fin de que

a premiación de las E.S., no se limite a la entrega de dinero y con el fin de dar cumplimiento al inciso final del artículo 1 de la ley 1014 de 2006 que establece que “La educación debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de crear su propia empresa, adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia, de igual manera debe actuar como emprendedor desde su puesto de trabajo.” (Ley 1014, 2006) Además sería bueno ofrecer a los docentes participantes algún incentivo salarial, con el fin de que la participación aumente al igual que las experiencias de emprendimiento de tipo empresarial.

La tercera es la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo, por medio de convenios con instituciones de formación técnica en el cual existen 29 instituciones articuladas.

La falencia se encontró en el área específica de formación en emprendimiento y la cátedra empresarial; pues aunque existe una directriz clara por parte del gobierno encaminada a la formación de los niños y jóvenes en emprendimiento y generación de empresas en donde se expresa la obligatoriedad de su enseñanza a través de la “Cátedra empresarial” en los establecimientos de educación básica y media, ésta no se está realizando.

Al respecto la Guía 39 del Ministerio de Educación Nacional, que contiene orientaciones de la “cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos” expresa que el estudio del emprendimiento se hace de forma transversal, sin que exista un área específica de formación para tal fin. Al parecer existe un error de interpretación, en lo relacionado a la transversalidad, de la cátedra de emprendimiento; sin embargo la ley en sus objetivos y disposiciones es clara al establecer en el artículo 2 # e. Objeto de la ley:

“Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento.”

De lo cual se puede deducir que esta cátedra debe incorporarse en todos los grados desde preescolar hasta la secundaria. Más adelante en el capítulo 3 de “Fomento de la cultura del emprendimiento” en el artículo 13 numeral 1 se establece “la obligatoriedad un área “específica” de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, la cual debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios” (Ley 1014, 2006) . En este punto se aclara que debe haber un área de formación específica y adicionalmente el numeral 3 se ratifica que “se deben diseñar y divulgar módulos “específicos” sobre temas empresariales denominados “Cátedra Empresarial” que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos de la enseñanza en todos los niveles de formación preescolar, educación básica primaria, básica secundaria y media.”.

De lo expuesto anteriormente se infiere que la cátedra de emprendimiento debe tener una intensidad horaria en todos los niveles de formación con temas específicos y por lo tanto debe contar con un docente certificado en formación para el emprendimiento y generación de empresas, lo cual no se está realizando y muy probablemente, ésta sea la

causa de la baja calificación obtenida en la evaluación de la categoría de educación y capacitación en torno al emprendimiento en Colombia realizada por el Proyecto GEM 2011-2012, en donde se evidenciaron fallas en la educación primaria y secundaria en términos de estimular la creatividad, la autosuficiencia y la iniciativa personal, además en la formación en economía y en la creación de empresas (Pereira L, 2012).

La falencia descrita anteriormente en la implementación de la política se debe a errores en “la comunicación entre las organizaciones y actividades de inducción” variable número 3 del modelo de implementación de Van Meter y Van Horn (1975) en la cual según los autores debe existir claridad y exactitud al comunicar los objetivos a quienes van a implementar la política y congruencia en quienes difunden la información. (Aguilar, 1975)

Muy seguramente si el Ministerio de Educación Nacional, entidad encargada de dar directrices a las Secretarías de Educación para ser aplicadas en las Instituciones Educativas del país, implementara la obligatoriedad de la enseñanza de emprendimiento, como lo establece la ley, mediante la cátedra de emprendimiento con una intensidad horaria semanal, con temas específicos relacionados con la innovación y la creatividad y haciendo énfasis en el desarrollo de competencias en emprendimiento y generación de empresas en los estudiantes en todos los niveles de formación como está planteado en la ley 1014 de 2006, se avanzaría mucho más en fomentar y afianzar la cultura del emprendimiento en los jóvenes desde etapas tempranas de formación. Sin dejar de lado los avances significativos que ya se vienen adelantando y fortaleciendo además la transversalidad como ya se viene realizando en todas las áreas y proyectos pedagógicos, al igual que las Experiencias

Significativas y la articulación con la educación superior; programas que cuentan con un rubro destinado exclusivamente a la ejecución de estas estrategias.

Aunque la ley es relativamente nueva, si se han presentado sustanciales avances en su implementación y denota por parte de la Secretaria de Educación de Bucaramanga el interés por implementar el fomento del emprendimiento las instituciones educativas a su cargo, pero es indispensable aclarar o revisar por parte del Ministerio de Educación Nacional y el gobierno como se va a viabilizar la cátedra empresarial, entendida como un área específica de formación en el plan de estudios que debe tener módulos específicos de formación para el emprendimiento y la generación de empresas en todos los niveles de formación desde preescolar hasta la educación media; si este fue en realidad el objetivo o la decisión del formulador de la política pública de emprendimiento con relación a la mencionada estrategia.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1975). La implementación de la política. Colección Antologías de Política Pública. En D. Van Meter, & C. Van Horn, *El proceso de implementación de las políticas. un marco conceptual 1ª Edición* (pág. 99). México : Porrúa.
- Alcaldía de Bucaramanga. Informe ejecutivo de gestión de la Secretaría de Educación vigencia cuarto trimestre de 2013. (s.f.). Recuperado el 16 de Febrero de 2014, de Alcaldía de Bucaramanga: <http://www.bucaramanga.gov.co/DocumentsModulo.aspx>
- CALLE REAL. (17 de Junio de 2009). *Calle Real*. Recuperado el 10 de Enero de 2013, de Calle Real: <http://callerealfm.wordpress.com/2009/07/17/joseph-alois-schumpeter-innovacion-entrepreneurship-y-destruccion-creativa/>
- Camara de Comercio de Bucaramanga. (s.f.). *Camara de Comercio de Bucaramanga*. Recuperado el 10 de Mayo de 2014, de Camara de Comercio de Bucaramanga: http://www.camaradirecta.com/index_oficina.php?Id_Master=16&Id_Secciones=0&OpciVerm=0&modulos=1&id=29
- Campos Saavedra, M. (s.f.). *Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Ministerio de Educación Nacional : http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-307150_archivo_pdf_guia39.pdf.
- Castillo H., A. (1999). *Momento Cero*. Recuperado el 10 de Enero de 2013, de Momento Cero: http://www.momentocero.com/archivos/mo0_inv_acastillo_1999.pdf
- Cevilla de Olivieri, M. A. (2009). El caso de la empresa Open English: un emprendimiento global a través de la innovación. *Espacios*. Vol. 30 (1), 15.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (20 de Noviembre de 2013). *EMPRETEC*. Recuperado el 16 de Febrero de 2014, de EMPRETEC: http://www.unctadxi.org/templates/Startpage___7428.aspx
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado el 10 de Junio de 2013, de Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

- Finanzas y Economía*. (12 de Marzo de 2012). Recuperado el 7 de Diciembre de 2013, de Finanzas y Economía: <http://www.finanzas.com/israel-m-kirzner-premio-nobel-de-economia-2012>
- Formaini L, R. (2002). La maquinaria del proceso capitalista: los entrepreneurs en la teoría económica. *Libertas* 36, 17.
- Formichela, M. (Enero de 2004). *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA*. Recuperado el 7 de Diciembre de 2013, de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA: http://www.inta.gov.ar/barrow/info/documentos/desarrollo_local/emprendydesarrollocal.pdf
- Furio Blasco, E. (2005). <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/efb/8b.htm>. Recuperado el 10 de Enero de 2013, de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/efb/8b.htm>: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/efb/8b.htm>
- Giurfa Johnson, Á. (2010). *Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas*. Recuperado el 7 de Diciembre de 2013, de Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas: www.eumed.net/libros/2010b/710/
- Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia. (2006). *Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia: <http://gemcolombia.org/publications/gem-colombia-2006>
- Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia. (2006). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Departamento Nacional de Planeación : <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=wcoLtlCBV%3D&tabid=809>.
- Hernandez Mogollon, R. (s.f.). *Global Entrepreneurship Monitor GEM*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Global Entrepreneurship Monitor GEM: <http://www.gem-spain.com/?q=presentacion>
- Kantis, H., & Federico, J. (2004). *Banco Interamericano de Desarrollo FUNDES Internacional*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Banco Interamericano de Desarrollo FUNDES Internacional: <http://www.fundes.org/uploaded/content/publicacione/1572456652.pdf>
- Ley 1014. (2006). *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado el 10 de Mayo de 2014, de Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18924>.
- Ley 132. (1994). *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado el 10 de Junio de 2013, de Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>
- Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

- Ordóñez Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Patlan Pérez, J., & Valencia de Lara, P. (Abril de 2011). El empresario descubridor de oportunidades de mercado: puntos centrales de la teoría de Kirzner. *TEC Empresarial Vol.5, Num.1,*, 31-38.
- Plan Nacional de Desarrollo Bucaramanga Sostenible. (s.f.). *Alcaldía de Bucaramanga*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Alcaldía de Bucaramanga: http://www.bucaramanga.gov.co/documents/PRIMER_%20DOCUMENTO_%20PLAN_%20DE_%20DESARROLLO_%202012-2015.pdf
- Pereira L, F. (Diciembre de 2012). *Global Entrepreneurship Monitor*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Global Entrepreneurship Monitor: <http://www.gemconsortium.org/docs/download/2622>
- Pérez Vázquez, L. (2013). *Políticas públicas de emprendimiento en Colombia*. Santiago de Cali: Tesis de grado universidad autónoma de occidente. facultad de ciencias económicas administrativas .Programa de contaduría pública. .
- Piñón, F. (Abril de 1998). *UNESCO*. Recuperado el 23 de MARZO de 2014, de UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001131/113160s.pdf>
- PLAN DE DESARROLLO 2006-2010. (25 de Julio de 2007). *Departamento Nacional de Planeación* . Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Departamento Nacional de Planeación : <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=MvqNv91Zbtw%3D&tabid=65>
- Pulgarín Molina, S., & Cardona Acevedo, M. (10 de noviembre de 2013). *UNCTADXI*. Recuperado el 16 de Febrero de 2014, de UNCTADXI: <http://journal.ean.edu.co/index.php/Revista/article/viewFile/549/537>.
- Ranking . (2014). *Global MBA Ranking 2014*. Recuperado el 16 de Febrero de 2014, de Global MBA Ranking 2014: <http://rankings.ft.com/businessschoolrankings/global-mba-ranking-2014>
- Real Academia Española. (s.f.). *RAE*. Recuperado el 7 de Diciembre de 2013, de RAE: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>.
- Reporte Colombia Global Entrepreneurship Monitor. Bucaramanga. (2011). *Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Ministerio de Educación Nacional: http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-282976_informe_pdf
- REVISTA DINERO. (25 de Agosto de 2011). *Revista Dinero*. Recuperado el 16 de Febrero de 2014, de Revista Dinero: <http://www.dinero.com/administracion/articulo/que-tan-lejos-esta-usted-emprendedor-exito/133912&strip=0>

- Rodríguez Ramírez, A. (2009). Nuevas Perspectivas para entender el emprendimiento empresarial . *Pensamiento & Gestion No. 26 Universidad del Norte*, 26.
- Roth, D. , A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, D., & André-Noël. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, . Pag 1- 134.pag 107.
- Secretaria de Educación Municipio de Bucaramanga. (Noviembre 22 de 2013). *Dependencia: Dirección de Núcleo. Informe de Avance: Experiencias Significativas- Galardón a la Excelencia 2013*.
- Tamayo Saez, M. (1997). *El analisis de las politicas Publicas*. Madrid: Alianza.
- UNESCO. (Abril de 1998). *UNESCO*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001131/113160s.pdf>.
- UNESCO. (11 de Septiembre de 2004). *UNESCO*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de UNES: www.ibe.unesco.org/publications/free_publications/educ_qualite_esp.pdf.
- Vidal Vidal, J. (2012). *Repositorio Digital Universidad Politécnica de Cartagena* . Recuperado el 7 de Diciembre de 2013, de Repositorio Digital Universidad Politécnica de Cartagena : <http://repositorio.bib.upct.es/dspace/bitstream/10317/2917/1/tfg91.pdf>.

ANEXOS

• ANEXO I

INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
INSTITUCIONES EDUCATIVAS NUCLEO 1

No	NONBRE DE LA INSTITUCION	BARRIO
01	Café Madrid	Café Madrid
02	Instituto Club Union	San Rafael
B	San Rafael	Norte bajo
C	Republica de Colombia	Colorados
D	Las Olas	Olas Bajas
E	Centro Atención al Preescolar	
3	Col Francisco de Paula Santander	Santander
3.1	Cristóbal Colón	La Feria
3.2	San Juan Bosco	Santander
4	Centro Educativo Gustavo Cote	María Paz
5	Instituto Integrado Jorge Eliecer Gaitán	Gaitán
B	Pascual Moreno Guevara	Gaitán
6	J.I. Santa Bernardita	Santander
7	Institución Educativa Maipore	Kennedy
B	Presidente Kennedy	Kennedy
C	Jardín Infantil Nacional Kennedy No 1	Kennedy
8	Jardin Infantil Jhon F. Kennedy	Gaitán
9	Instituto Promoción Social del Norte	Norte
B	San Cristóbal	San Cristobal

C	Transición	Transición
D E	Santa Inés IPC	Santa Inés Regadero
10	Instituto Municipal Rafael García Herreros	Tejar
11	Instituto Tecnológico Eloy Valenzuela Salesiano	Girardot
B	Colegio Anexo Domingo Sabio	Granada
C	Jaime Barrera Parra	Girardot
12	Colegio San Francisco de Asís	Santander
B	La Inmaculada	Girardot
13	Colegio Rural Vijagual	Vijagual
B	Escuela Rural el Aburrido	
C	Escuela Rural el Inicio	
D	Escuela Rural San Cayetano	
E	Escuela Rural San Ignacio	
F	Escuela Rural San Pedro Alto	
G	Escuela Rural San Pedro Bajo	
H	Escuela Rural el Nogal	
14	Escuela Rural el Paulon	Sector la Torre
15	Centro de Protección del niño Clínica de Conducta	Girardot
16	Jardín Infantil Nuestra Señora de Lourdes	
17	Instituto de Problemas de Aprendizaje IPA	Ciudadela Real de Minas
18	Institución Educativa Luis Carlos Galán Sarmiento	Estoraques

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

INSTITUCIONES EDUCATIVAS NUCLEO 2

--	--	--

No	NONBRE DE LA INSTITUCION	BARRIO
1A	Instituto Técnico Superior Dámaso Zapata	Universidad
B	Concentración Escolar Merceditas Carreño	Vegas de Morrórico
C	Institución educativa Maria Cano	Villa Helena
D	Jardín Infantil Popular No 1	San Alonso
2A	Colegio de Santander	Universidad
B	Concentración Escolar los Angeles	Los Angeles
C	Concentración Escolar Bucaramanga	
D	Concentración Escolar Mercedes Abrego	Independencia
E	Jose Antonio Galan	José A. Galán
F	Rincones de Paz	Rincones de Paz
G	Simón Bolívar	Centro
3A	Colegio la Juventud	La Juventud
B	Esperanza	Esperanza
4	Institucion Educativa Comuneros	Centro
5	Liceo Patria	San Alonso
6	Centro Piloto Simon Bolivar	Mutualidad
7	Instituto Nacional de Comercio	Ciudadela Real de Minas
8	Instituto Santo Angel	Villa Rosa
9	Parque Infantil Niño de Praga	Mutualidad
10	Escuela Rural la Capilla	Matanza
B	Escuela Rural Bolarqui	
C	Escuela Rural Cuchilla Alta	
D	Escuela Rural Monserrate	

E	Escuela Rural Santa Rita	
11	Escuela Rural Bosconia	Bosconia
B	Escuela Rural Retiro Grande Bajo	
C	Escuela Rural los Santos	Matanza

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

INSTITUCIONES EDUCATIVAS NUCLEO 3

No	NONBRE DE LA INSTITUCION	BARRIO
1A	Colegio Aurelio Martínez Mutis	Calle de los Estudiantes
B	Fidelina Ramos	Cra 18 no 54-35
C	La Victoria	Calle 68 no 18-29
D	Piloto	Calle 56 no 21-52
2	Col Andrés Páez de Sotomayor	Calle 37 no 1 -97
3A	Normal Superior de Bucaramanga	Carrera 27 no 29-69
B	Anexa Carrera 29	Calle 30 no 27-167
C	Anexa Carrera 30	Cra 30 no 30-40
D	Anexa Club de Leones	Calle 30 no 26-45
E	Anexa Republica de Venezuela	SENA Cra 28 no14-20
4	Centro E. Oriente Miraflores	Km 2 Via Pamplona No 50-46
B	La Flora	Cra48 no 54-35
C	Miraflores	Calle 20 no 56-36
D	Buenos Aires	Calle 17 no 57-27
E	Concentración Escolar Buenavista	Calle 2 no 66-46
F	Escuela Rural San Jose	Km 6 via Pamplona

5A	Institución Educativa Jorge Ardila Duarte	Calle 53 no 21-25
B	Santa Clara	Cra 29 no 71-44
6	Colegio las Americas	Calle 33 # 36-16
7	Instituto la Libertad	Carrera 31 no 101-24
8	Instituto Santa Barbara	Calle 70 no 55-226
9	Escuela Rural la Malaña	Via Acueducto Kmt 1
B	Escuela Rural el Gualilo	Vereda el Gualilo
C	Escuela Rural San Luis	Vereda Retiro Grande

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

INSTITUCIONES EDUCATIVAS NUCLEO 4

No	NOMBRE DE LA INSTITUCION	BARRIO
1	Institucion Educativa Camacho Carreño	Calle 41 No 8-15
2	Jose Celestino Mutis	Carrera 3w No 57-14
3	Instituto de la Audición y del Lenguaje Centrabilitar	Calle 35 No 6-68
4	Col. Emp. José María Estévez	Calle 51 No 13-97
5	Col Nuestra Señora de Fátima	Carrera 12 No 41.-69
6	Instituto Gabriela Mistral	Calle 69 a No 27-30 27-30
7	Refugio Social Municipal	Cra 12 No 37-51
8A	Instituto Santa María Goretty	Avenida. Los Estudiantes No 9-67
B	La Ceiba	Carrera 17 c No 62-21
C	Instituto Jacqueline	Calle 65 No 18 -08
9A	Colegio Campo Hermoso	Carrera 9 A Occ No49-24
B	Jardin Infantil Campo Hermoso	Calle 47 No 10occ-68

10A	Instituto San José de la Salle	Carrera 21 No 68-45
B	Jardin Infantil la Victoria	Calle 65 No 17-29
11A	Instituto Politécnico	Calle 55 diagonal 14-106
B	República del Ecuador	Calle 28 No13-61
C	Margarita Diaz Otero	Carrera 7 No 29-58
12A	Institucion Educativa Provenza	Carrera 23 No 109-07B
B	El Cristal	El Cristal
13A	Colegio Nuestra Señora del Pilar	Av. Los Estudiantes No 9-323
B	Reynaldo Orduz Arenas	Calle 65 c No 6ª-08
C	Monterredondo	Calle 65 con Cra 11w
D	Santa Teresita	Calle 45 No 1-32
E	Pablo VI	Carrera 10 c No 68 a-13
F	Nueva Granada	Carrera 13 No 16-46
G	Juan XXII	Calle 69 No 7b-115
14A	Col. INEM Custodio Garcia Rovira	Carrera 19a No 104-56
B	El Rocío	Calle 104 a No 16ª-35
C	Yira Castro	Carrera 11d No 104 a -22
D	Dangond	Carrera 15a No 107-63
E	Hogar San José	Calle 108 No 23 b-04
F	Instituto Divino Salvador	Calle 91 No 25-82 Diamante II
G	Toledo Plata	Calle 106 No 15c-40
H	San Pablo	Calle 67 a No 9 -61
I	Concentración Escolar San Martin	Cra 32 No 87-86
15	Nuestra Sra. Medalla Milagrosa el Porvenir	Carrera 7b No 103-24

Fuente: Secretaria de Educación de Bucaramanga 2014

