

Analysis of the implementation of public policy entrepreneurship in official establishments of primary and secondary education in Colombia: Case - Bucaramanga

Sumario:

Introducción; Concepto de Emprendimiento; el caso de los Estados Unidos como modelo de Emprendimiento; GEM “Global Entrepreneurship Monitor” – Colombia 2006; Política pública de Emprendimiento en Colombia; Política pública de emprendimiento en las instituciones de educación básica y media en Colombia; Fase de implementación en las políticas públicas; Matriz de implementación Ordoñez (2013); Conclusiones.

Resumen

El propósito del presente trabajo se centra en realizar un análisis de la fase de implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia, centrandolo en el municipio de Bucaramanga durante el periodo 2006-2014; la concreción en la etapa de implementación obedece a 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, 2002) y de un correcto desempeño o ejecución de la política depende en gran medida que se logre el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos en el programa.

Palabras claves: Emprendimiento, política pública, implementación, instituciones de educación básica y media.

Abstract

The purpose of the present work focuses on an analysis of the implementation of the public policy for venture stage in official establishments of basic education and media in Colombia, focusing the object of study in the municipality of Bucaramanga during the period 2006-2014; the concretion in the stage of implementation is because it is precisely in this phase of public policy, which is run or puts into practice the Government decision; i.e. rhetoric, speeches and words are transformed in concrete facts and tangible realities (Roth, 2002) and of a proper performance or policy implementation depends in large measure to achieve the fulfilment of the goals and objectives set in the program.

Key Words: Entrepreneurship, public policy, implementation, promotion of entrepreneurship, educational institutions, primary and secondary education.

Artículo

Dayan Rocio Barrera Quintero. Abogada – Universidad Industrial de Santander, candidata al título de Magister en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Docente.

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

Introducción

En la actualidad el fomento del emprendimiento es considerado un tema central en la agenda pública por considerarse un factor trascendental en el crecimiento y desarrollo económico de las naciones, capaz de contrarrestar los efectos adversos de la globalización económica. Colombia no ha sido ajena a esta tendencia mundial, es por ello que el Estado como respuesta a la problemática social presentada en la década de los noventa concerniente a las altas tasas de desempleo que afectaban principalmente la población joven, diseñó una política pública de

orden nacional denominada ley 1014 de 2006 “De fomento de la cultura del emprendimiento”, la cual se orientó 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 en la educación preescolar, básica y media; constituyéndose este último, el propósito principal de la presente investigación, para lo cual se tomó como referente la baja calificación obtenida en la evaluación de la categoría “Educación y capacitación en tono al emprendimiento” realizada en Colombia por el proyecto GEM (Global Entrepreneurship Monitor) durante el periodo 2011- 2012, en el cual 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). Por lo tanto con el fin de identificar las posibles causas de las falencias en la implementación de la citada ley, se realizó un análisis de la fase de implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos educativos de educación básica y media en Colombia, teniendo como foco de análisis en el municipio de Bucaramanga durante el periodo 2006-2014.

1. Concepto de Emprendimiento

La palabra emprendimiento proviene del término francés “entrepreneur” (pionero) que significa estar listo a tomar decisiones o a iniciar alguna actividad; su traducción al español es emprendimiento “Acción y efecto de emprender” que a su vez significa: “acometer y comenzar una obra, un negocio, un empeño, especialmente si se encierra dificultad o peligro” (Real Academia Española). En 1732 el economista Richard Cantillon por primera vez le da 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). Sin embargo 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 hombre de negocios, empresario o capitalista, pero esta situación comenzaría a cambiar con el economista austriaco-norteamericano Joseph Schumpeter, para quien el emprendedor es un innovador que promueve cambios en el entorno y la innovación es la clave o el motor del crecimiento económico. Para Schumpeter, la innovación consiste en la utilización productiva de un invento; en este sentido, existen cinco tipos posibles de innovaciones: la introducción de nuevos bienes; un nuevo método productivo; apertura de un nuevo mercado; nuevas fuentes de oferta de materias primas; y una nueva organización de la industria (Furio Blasco, 2005). Por lo tanto solo es considerado emprendedor quien introduce estas innovaciones que revolucionan el mercado, generando riqueza para las naciones y la innovación se constituye en la característica diferenciadora de los emprendedores y los empresarios.

Ducker (citado en Formichella 2004, p. 14) afirma que el emprendedor es 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, señalando además que las habilidades del emprendedor se pueden aprender, ya que más que un rasgo del carácter son una conducta o una actitud. (Formichella, 2004). En este sentido el emprendedor se hace y no nace, siendo posible desarrollar en los jóvenes competencias en emprendimiento, las cuales deben ser estimuladas desde edades tempranas a través del sistema educativo; constituyéndose el emprendimiento una necesidad ineludible de los gobernantes por considerarse un factor clave directamente relacionado con el crecimiento y desarrollo 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 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).

Al respecto la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) en el marco de la 47ª Conferencia Internacional de Educación celebrada en Ginebra en el año 2004, estableció que “ la educación de calidad del siglo XXI debe estar acorde al contexto del sistema económico globalizado y garantizar el desarrollo de 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, encaminadas al fomento del emprendimiento, el trabajo en equipo, utilización de las nuevas tecnologías, estudio de nuevos idiomas, para que la inserción al mercado laboral de los jóvenes sea exitosa” (UNESCO, 2004).

De igual forma Noelia García Nebra, oficial de proyectos de la UNCTAD - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, organismo que hace parte de la Asamblea General de la ONU, ha identificado una lista de chequeo con 10 competencias y 30 comportamientos que debe tener un emprendedor¹

¹ (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).

Colombia no ha sido ajena a las anteriores políticas educativas y es por ello que promulga la ley 1014 de 2006 “De fomento a la cultura del emprendimiento” en la que se establece la enseñanza obligatoria en emprendimiento en todos los establecimientos oficiales en los niveles de la educación preescolar, básica y media; definiendo al emprendedor como “ la persona con capacidad de innovar; entendida ésta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.” (Ley 1014 de 2006) y al emprendimiento como “una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza, una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a acabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad”. (Ley 1014 de 2006)

2. El caso de los Estados Unidos como modelo de Emprendimiento

Kantis & Fedrerico (2004:151) (Kantis & Federico , 2004) consideran a los Estados Unidos como un caso exitoso de desarrollo emprendedor a nivel mundial; en su estudio identifican las siguientes áreas e instrumentos para promover la empresarialidad, las cuales son dirigidas por el gobierno en articulación con el sector privado y han sido trascendentales en el desarrollo económico de los Estados Unidos. La primera de ellas tiene que ver con en crear un entorno favorable para la creación de empresas con acciones como: la ampliación de las oportunidades

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. (REVISTA DINERO, 2011)

para nuevos y pequeños negocios; facilitación de financiamiento; simplificación y reforma normativa y asistencia a la gestión de las empresas y la segunda área es la promoción de la vocación y competencias empresariales a través del sistema educativo. Con relación a este último Kantis y Federico (2004:152) señalan que en 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 a nivel de secundaria dos programas que fomentan la empresarialidad: 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 en los cuales brindan a las empresas locales servicios de apoyo tecnológico; y 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 señalan que existen centros de entrepreneurship y programas educacionales que promueven la carrera empresarial. 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.

3. GEM “Global Entrepreneurship Monitor” - Colombia 2006

El proyecto GEM “Global Entrepreneurship Monitor”, inicia en 1999 y es fundado por Babson College de Boston, Estados Unidos y London Business School de Londres, Reino Unido como un observatorio global de la actividad emprendedora. GEM es 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 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. Colombia ingresa al proyecto en el año 2006 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. (Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia, 2006).

Dentro de los aspectos más relevantes del primer diagnóstico del proyecto GEM del año 2006 se destacan siguientes resultados (Global Entrepreneurship Monitor GEM Colombia, 2006):

- La tasa de creación de nuevas empresas TEA para Colombia en el año 2006 fue de 22,48%, es decir 1 de cada 5 ciudadanos, en el rango de 18 a 64 años crea empresa.
- Las políticas del gobierno no favorecen la financiación de las nuevas empresas
- Se presentan obstáculos como amplios trámites e impuestos
- No hay apoyo a investigadores para que sus proyectos lleguen al mercado
- Falta incluir en la educación primaria y secundaria temas de economía de mercado, creatividad, iniciativa personal y creación de nuevas empresas.

- No se protegen los Derechos de autor

Como se observa en el estudio anterior se encontraron falencias en las dos áreas en las que se promueve la empresarialidad en los Estados Unidos, es decir en la creación de un entorno o contexto favorable para la creación de empresas y la promoción de la vocación y competencias empresariales a través del sistema educativo.

4. Política pública de Emprendimiento en Colombia

Las políticas públicas son de trascendental importancia para que el Estado pueda cumplir con su labor de conducir la sociedad hacia el desarrollo y progreso, es por ello que el Estado por medio de sus autoridades gubernamentales despliega toda su acción a través de las política públicas con el fin de resolver problemas que aquejan la sociedad. Retomando el concepto de política pública, Mény y Thoening (1992: 90) sostienen que la “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. Al respecto Ordoñez (2013: 29) con fundamento en Roth (2004) ha identificado dos tendencias ante la multiplicidad de definiciones de políticas públicas, 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 hace 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). 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). Se destaca la importancia que tiene el 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, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación” Cuervo (2010). Lo cual es muy común 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.

Finalmente Ordoñez (2013: 32) indica que la 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.” Aquí se destaca 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, los cuales en su creación y

desarrollo requieren de conocimiento, voluntad y recursos de parte de los actores gubernamentales a través de los cuales se puede llegar al logro de las metas u objetivos propuestos, los cuales generalmente tienden a prevenir o resolver un problema social; aunque no siempre se logre el objetivo propuesto, constituyéndose la fase de la implementación en un factor determinante en este aspecto. Por lo tanto el conocimiento, la voluntad política y recursos serían en términos de Ordoñez (2013) los elementos constitutivos claves para que una política sea debidamente implementada y realmente efectiva en la solución al problema inicialmente identificado.

Los antecedentes la política pública de emprendimiento en Colombia se remontan al año 1999 constituyéndose el desempleo como un problema público que para la fecha alcanzó según el DANE, la mayor tasa de las últimas décadas y afectó notablemente a los jóvenes universitarios, razón por la cual el gobierno como solución a esta problemática social, creó dos programas concretos de emprendimiento (Perez Vazquez, 2013):

El primero denominado Jóvenes Emprendedores Exportadores lanzado en conjunto con Colombia Joven, en la Primera Feria Juvenil para el empleo “Expocamello 1999”, cuyo objetivo fue brindar las herramientas necesarias para crear empresas exportadoras a los jóvenes egresados de instituciones de educación superior, posteriormente incluyéndose a los egresados de instituciones técnicas y tecnológicas y ampliando la cobertura hasta la edad de 35 años. El segundo programa fueron las Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica del SENA, lanzado en el año 2000. Pérez Vásquez (2013:10) señala que con posterioridad a los anteriores surgieron otros programas como el Fondo Emprender²; las Unidades de emprendimiento,

²Surge en el año 2002 como 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. Pérez Vásquez (2013:10)

ubicadas en todos los centros de formación del SENA, instituciones de educación superior e incubadoras de empresas y la Cátedra Virtual de Creación de Empresas (convenio SENA y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Sin embargo se observa que los anteriores programas gubernamentales habían estado dirigidos al fomento del emprendimiento en la educación superior y es solo con la promulgación de la ley 1014 en el año 2006 que se incluye la enseñanza obligatoria del emprendimiento en la educación preescolar, básica y media.

El fomento del emprendimiento ha sido una constante el Plan Nacional de Desarrollo desde el año 2006 hasta el 2014 como una estrategia del gobierno para alcanzar el crecimiento y desarrollo económico del país, tomando como referente los informes del Proyecto GEM. A su vez la innovación se constituye como uno de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el medio para alcanzar el crecimiento económico de manera sostenible y sostenida, la cual debe permear la economía y la sociedad en general y una de sus acciones estratégicas es “educar con pertinencia para la innovación y la productividad” para lo cual es necesario 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. (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014):

5. Política pública de emprendimiento en instituciones de educación básica y media en Colombia.

En las disposiciones específicas de la Ley 1014 de 2006 “De fomento a la cultura del emprendimiento” para los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia se estableció la enseñanza obligatoria del emprendimiento, que debe cumplir con las siguientes actividades: (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.

Sin embargo aun habiéndose establecido en la política pública las anteriores acciones para ser implementadas en las instituciones educativas se encuentra que 6 años después de la promulgación de la ley 1014 según el informe del proyecto GEM Colombia 2011 – 2012, se encontraron resultados negativos en la evaluación de la categoría “Educación y capacitación en emprendimiento” indicándose 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” (Pereira L, 2012). Por lo tanto con el fin de establecer las posibles falencias al respecto en la política pública de emprendimiento es necesario realizar un análisis de la fase de implementación o implantación de la política.

6. Fase de implementación en las políticas publicas

Para una mejor comprensión de la política pública es necesario identificar los ciclos o fases de una política pública para ello Roth (2002: 49) 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 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 dar paso a la fase de la implementación o implantación de la política 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 en 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 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.

Como se observa la efectiva y correcta implementación de la decisión es de trascendental importancia en la solución del problema social a tratar, pues es a través de esta etapa de la política pública que se puede cumplir realmente con los objetivos y metas propuestos, constituyéndose en una etapa determinante para la evaluación de la política pública a través de la cual también se está evaluando de forma indirecta la gestión del Estado demostrando o la eficiencia o la 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 el primero 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).

Con el fin de realizar el análisis de implementación de la política pública de emprendimiento en los establecimientos oficiales de educación básica y media en Colombia, se tomó como referente la matriz de implementación diseñada por Ordoñez (2013) la cual se aplicó en el caso concreto del municipio de Bucaramanga durante el periodo 2006-2014, analizando específicamente las cinco estrategias diseñadas en la política pública para los establecimientos de educación básica y media.

Matriz de implementación

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. ³	Se incluye en la Agenda del congreso	Fecha de radicación en el congreso septiembre 2 de 2004.	En Colombia a partir del 26 de enero de 2006, con la promulgación de la ley 1014	0

³ <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/de-fomento-a-la-cultura-del-emprendimiento-cultura-del-emprendimiento/2526/>.

<p>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</p>	<p>Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos la apliquen en las instituciones educativas.</p>	<p>Mediante la cartilla Guía 39 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.</p> <p>No existe un Área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas</p>	<p>Diciembre de 2012.</p> <p>No existe un Área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas</p>	<p>En las Instituciones de educación preescolar, básica y media del municipio de Bucaramanga.</p>	<p>Presupuesto Municipal, destinado a las Instituciones educativas</p>
<p>2. Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas. Artículo 13 #2 Ley 1014 de 2006</p>	<p>Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos la apliquen en las instituciones educativas.</p>	<p>Mediante la cartilla Guía 39 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.</p>	<p>Diciembre de 2012.</p>	<p>En las Instituciones de educación preescolar, básica y media del municipio de Bucaramanga.</p>	<p>Presupuesto Municipal, destinado a las Instituciones educativas</p>
<p>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</p>	<p>Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos la apliquen en las instituciones educativas.</p>	<p>Mediante la cartilla Guía 39 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.</p> <p>No existe una Cátedra empresarial, con módulos específicos sobre temas empresariales.</p>	<p>Diciembre de 2012.</p> <p>No existe una Cátedra empresarial</p>	<p>En las Instituciones de educación preescolar, básica y media del municipio de Bucaramanga</p>	<p>Presupuesto Municipal, destinado a las Instituciones educativas</p>
<p>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</p>	<p>Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos la apliquen en las instituciones educativas.</p>	<p>A través del concurso Experiencias Significativas. Galardón a la Excelencia.</p>	<p>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</p>	<p>En las Instituciones de educación preescolar, básica y media del municipio de Bucaramanga.</p> <p>En el año 2013, de las 127 Instituciones Educativas (Incluidas principales y sedes)</p>	<p>Presupuesto Municipal destinado a las Instituciones educativas, rubro específico para el programa Calidad, educación, pertinencia y gestión educativa, destinado al</p>

<p>las Asociaciones de Padres de Familia. Artículo 13 #4 Ley 1014 de 2006. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.</p>				<p>participaron 54 En el concurso de Experiencias Significativas-Galardón a la Excelencia, y de los 54 proyectos 10 fueron emprendimiento empresarial.</p>	<p>proyecto Exaltar la labor educadora es una estrategia efectiva de calidad: Galardón Docente. Ejecución Presupuestal de \$39.904.000 (Alcaldía de Bucaramanga)</p>
<p>5. Articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.</p>	<p>Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, para que los docentes y directivos la apliquen en las instituciones educativas.</p>	<p>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 Formación en el campo pedagógico en la misma I.E.</p>	<p>Desde el mes de junio del año 2009, mediante cartilla de "Orientaciones para la articulación de la educación media" del Ministerio de Educación Nacional.</p>	<p>En el año 2013, de las 127 Instituciones Educativas (Incluidas principales y sedes) 29 se encuentran articuladas con la educación superior.</p>	<p>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 \$ 12.500.000 (Alcaldía de Bucaramanga)</p>

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

Conclusiones

Después de ocho 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 dispuestas en la política pública de emprendimiento. La primera hace referencia a fomentar en todos los niveles escolares

conocimiento, actitud favorable al emprendimiento, la innovación, la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas, lo cual se hace de a través de proyectos pedagógicos y de forma transversal en todas las áreas de formación, según lo dispuesto en la Guía 39 “Cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos” del Ministerio de Educación Nacional. La segunda estrategia es la promoción de actividades 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 cual, en el año 2013 de las 127 Instituciones Educativas (Incluidas principales y sedes) participaron 54 de ellas en el concurso y de estas Experiencias significativas 10 fueron 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. Sin embargo 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 estrategia que se viene realizando 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, contando con 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 posible 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 13 numeral 1 “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 anteriormente expuesto 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 las valiosas y significativas estrategias adelantadas por la Secretaría de Educación 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 presupuestal destinado exclusivamente su ejecución el cual se encuentra dispuesto en el actual plan de desarrollo “Bucaramanga Sostenible” (Alcaldía de Bucaramanga). Sin embargo aunque la política pública de emprendimiento es relativamente nueva, 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 en 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 hacedor 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 Secretaria 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>

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. (s.f.). *Consejo Nacional de Acreditación* .

Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de Consejo Nacional de Acreditación : http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_PlanNacionalDesarrollo.pdf.

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/emprendydesarrollolocal.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>

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>

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>

Informe Ejecutivo de Gestión de la Secretaría de Educación vigencia cuarto trimestre de 2013. *Alcaldía de Bucaramanga*. Recuperado el 16 de febrero de 2014 <http://www.bucaramanga.gov.co/DocumentsModulo.aspx>.

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). *Alcaldia de Bogota*. Recuperado el 10 de Mayo de 2014, de Alcaldia de Bogota: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=18924>.

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.

- Pereira L, F. (Diciembre de 2012). *Global Entrepreneurship Monitor*. Recuperado el 23 de Marzi de 2014, de Global Entrepreneurship Monitor: <http://www.gemconsortium.org/docs/download/2622>
- Perez Vazquez, 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. .
- Real Academia Española. (s.f.). *RAE*. Recuperado el 7 de Diciembre de 2013, de RAE: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>.
- 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. (11 de Septiembre de 2004). *UNESCO*. Recuperado el 23 de Marzo de 2014, de UNES: ww.ibe.unesco.org/publications/free_publications/educ_qualite_esp.pdf.

