

**Análisis del proceso de implementación de la Política pública de Emprendimiento en
la Subdirección de Emprendimientos y Negocios**

David Castañeda Henao

Noviembre 2025.

Escuela Superior de Administración Pública.

Decanatura de Pregrado.

Monografía de Grado

Copyright © 2025 por David Castañeda Henao Todos los derechos reservados.

Resumen

Esta investigación se adentra en un análisis exhaustivo y crítico del proceso de implementación del Proyecto 8164 durante el año 2024. Este proyecto, concebido y ejecutado por la Subdirección de Emprendimientos y Negocios, un componente vital de la Secretaría de Desarrollo Económico, se posiciona como una herramienta central y estratégica dentro del marco del CONPES 4011. Dicho CONPES tiene como objetivo primordial la protección y el fortalecimiento de los locales pertenecientes a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) en un entorno económico desafiante.

En una primera fase, la investigación se enfoca en caracterizar minuciosamente las acciones concretas que se llevaron a cabo durante la implementación del Proyecto 8164. Esto incluye un análisis detallado de los subsidios otorgados, la organización y el impacto de las ferias comerciales promovidas, y las iniciativas de formalización empresarial implementadas. Paralelamente, se identifican y se analizan los desafíos operativos iniciales que surgieron durante el despliegue del proyecto, vinculando estrechamente estos desafíos con el objetivo general de lograr la sostenibilidad comercial a largo plazo de las MIPYMES beneficiarias.

A continuación, el estudio profundiza en el proceso de materialización de los lineamientos establecidos en el CONPES 4011 en estrategias territoriales específicas. Se pone un especial énfasis en el rol articulador que desempeña la Subdirección de Emprendimientos y Negocios, analizando su interacción con una amplia gama de actores públicos y privados involucrados en el ecosistema empresarial. Esta interacción se

examina en detalle para comprender cómo se facilita la colaboración y la coordinación entre diferentes entidades y actores para maximizar el impacto del proyecto.

Finalmente, la investigación identifica y prioriza los problemas públicos clave que fueron enfrentados durante el año 2024 en la implementación del Proyecto 8164. Estos problemas incluyen desafíos relacionados con la cobertura del proyecto, la necesidad de adaptación a contextos de crisis económica o social, y la complejidad de la coordinación interinstitucional entre las diversas entidades gubernamentales involucradas. El objetivo final de esta identificación y priorización de problemas es generar insumos valiosos y recomendaciones concretas para el ajuste y la mejora continua de la política pública en el futuro.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación se sustenta en un análisis documental riguroso de la política pública relevante, incluyendo el CONPES 4011 y la documentación del Proyecto 8164. Se realiza una revisión exhaustiva de los reportes de gestión del periodo analizado (2024), y se llevan a cabo entrevistas en profundidad a actores clave involucrados en la implementación del proyecto. Estas entrevistas permiten comprender las diversas perspectivas y dinámicas de la implementación desde diferentes puntos de vista, enriqueciendo el análisis y proporcionando una visión más completa del proceso. La metodología empleada combina el análisis de datos cuantitativos y cualitativos para ofrecer una evaluación integral y robusta del Proyecto 8164.

Tabla de Contenidos

Análisis del proceso de implementación de la Política pública de Emprendimiento en la Subdirección de Emprendimientos y Negocios	1
Contenido	6
Introducción:	6
Planteamiento del Problema	7
Justificación y Contribución al Campo	10
Resultados Esperados.....	11
Marco Teórico:.....	17
Marco Metodológico.....	35
Resultados: Análisis e Interpretación de la Dinámica Sistémica del Ecosistema Emprendedor.....	43
Cartografía del Sistema: Clasificación de las Variables Estratégicas.....	43
Introducción al Análisis Estructural Prospectivo (Método MICMAC).....	43
Referencias.....	65

Contenido

Introducción:

El tejido empresarial de Bogotá, caracterizado por su dinamismo y su composición predominantemente micro, pequeña y mediana, constituye un pilar fundamental de la economía distrital. Las MIPYMES no solo generan una proporción significativa del empleo local, sino que además contribuyen de manera sustancial a la diversificación económica y la cohesión social de la ciudad. No obstante, este segmento empresarial ha enfrentado históricamente un escenario de alta vulnerabilidad, evidenciado por elevadas tasas de mortalidad temprana, ciclos económicos volátiles y barreras estructurales de acceso al financiamiento.

Esta vulnerabilidad se exacerbó críticamente con la crisis económica postpandemia, que generó un problema público de primera magnitud: el cierre masivo de establecimientos comerciales, la contracción abrupta del consumo y la pérdida de empleos, poniendo en riesgo la estabilidad socioeconómica de amplios sectores de la capital. En respuesta a esta emergencia, el Estado colombiano emitió el documento CONPES 4011 de 2020, que establece una política nacional de emprendimiento orientada a la reactivación y el fortalecimiento del ecosistema empresarial, trascendiendo la visión individual del emprendimiento para priorizarlo como un motor de desarrollo territorial, productivo y social.

En este marco normativo, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) de Bogotá desplegó el Proyecto 8164 para el año 2024, el cual es ejecutado por la Subdirección de Emprendimientos y Negocios. Este proyecto se erige como el

principal instrumento operativo para materializar los lineamientos del CONPES 4011 en el territorio, mediante intervenciones directas como subsidios para infraestructura, ferias comerciales y rutas de formalización dirigidas a las MIPYMES locales.

Sin embargo, pese a tener un marco normativo disponible y vigente y la disponibilidad de instrumentos de política, se identifica una brecha crítica entre el diseño de la política y su implementación efectiva. El presente estudio, por tanto, se centra en analizar el proceso de implementación de este proyecto, examinando la capacidad operativa de la Subdirección para ejecutarlo de manera eficaz y eficiente, y identificando los desafíos que podrían limitar su potencial para fortalecer la resiliencia de las MIPYMES en el contexto posterior a la crisis.

Planteamiento del Problema

A raíz de la crisis económica postpandemia, el comercio local en Colombia enfrentó un escenario crítico de dimensiones sin precedentes, caracterizado por el cierre generalizado de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que son la espina dorsal de la economía nacional. Esta ola de cierres, impulsada por la drástica contracción del consumo y el consecuente aumento exponencial del desempleo, configuró un problema público de primera magnitud, afectando no solo la estabilidad económica, sino también el tejido social y la confianza ciudadana. La pérdida de empleos, la incertidumbre financiera y la precarización de las condiciones de vida se convirtieron en realidades palpables para miles de familias colombianas.

Frente a esta situación alarmante, el Estado colombiano respondió con la promulgación de instrumentos estratégicos, entre los que destacan el CONPES 4011, un documento rector de política económica y social, y el Proyecto 8164, un programa específico diseñado para mitigar los efectos devastadores de la crisis y reactivar el tejido empresarial. Estos instrumentos, en teoría, estaban orientados a proporcionar alivio financiero, promover la recuperación del consumo y fomentar la creación de empleo, con el objetivo final de restaurar la vitalidad del sector empresarial. No obstante, pese a la claridad del marco normativo que sustentaba estas iniciativas y la aparente existencia de una voluntad política declarada, se identifica una brecha crítica entre el diseño de la política y su implementación efectiva, lo que pone en tela de juicio la capacidad real del Estado para abordar la crisis de manera oportuna y eficiente.

Esta brecha se manifiesta en una desconexión evidente entre las intenciones plasmadas en los documentos oficiales y la realidad tangible en el terreno, donde las MIPYMES continúan enfrentando dificultades extremas para acceder a los recursos y programas ofrecidos. Los procesos burocráticos complejos, la falta de información clara y accesible, y la limitada capacidad de las instituciones locales para ejecutar los programas de manera efectiva son solo algunos de los factores que contribuyen a esta desconexión.

El problema central de esta investigación, por tanto, ya no radica únicamente en la ausencia de política pública, puesto que esta existe formalmente. El foco se desplaza ahora hacia la incertidumbre sobre la capacidad operativa de la Subdirección de Emprendimientos, la entidad responsable de la implementación del Proyecto 8164, para

ejecutar el proyecto de manera que se materialicen sus objetivos de manera tangible y efectiva en el territorio colombiano. La pregunta clave es si la Subdirección cuenta con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para llevar a cabo su mandato de manera eficiente y transparente.

Esta brecha se manifiesta en interrogantes fundamentales que estructuran la investigación y guían el análisis: ¿El despliegue operativo del proyecto 8164 ha sido el adecuado para responder a la urgencia de la crisis, considerando la velocidad y la escala de los desafíos que enfrentan las MIPYMES? ¿Los programas específicos ofrecidos, tales como subsidios directos, la organización de ferias para promover el comercio y el apoyo a la formalización de empresas, están efectivamente construyendo resiliencia en las empresas afectadas, permitiéndoles adaptarse y prosperar en un entorno económico adverso? ¿Existen mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación para medir el impacto real de las políticas implementadas y realizar ajustes necesarios para garantizar su efectividad a largo plazo? La respuesta a estas preguntas es crucial para comprender las limitaciones actuales de la política pública y proponer soluciones que permitan superar la brecha entre la teoría y la práctica, logrando así un impacto positivo y duradero en el tejido empresarial colombiano.

¿En qué medida las limitaciones en la gestión, específicamente en aspectos presupuestales, logísticos y de focalización, podrían estar restringiendo el potencial máximo de las intervenciones implementadas? Profundizando en esta cuestión, ¿cuáles son las causas subyacentes de estas limitaciones en cada una de las áreas mencionadas (presupuestos, logística, focalización)? Y, crucialmente, ¿qué estrategias y medidas

concretas podrían implementarse para superar estas barreras en futuras intervenciones, permitiendo así una optimización del impacto y una maximización del valor de los recursos invertidos? ¿Cómo se puede mejorar la eficiencia en cada uno de estos procesos para lograr mejores resultados?

Justificación y Contribución al Campo

Investigar este problema no es un ejercicio académico abstracto, sino una necesidad imperante para la optimización del gasto público y la efectividad de las políticas de desarrollo económico en la capital. Un análisis detallado de la implementación del Proyecto 8164 contribuye directamente al campo de la Administración Pública al ofrecer un caso de estudio aplicado sobre los desafíos de articular una política nacional (CONPES) con una ejecución distrital, un reto común en el Estado colombiano.

Los resultados de este trabajo pretenden servir como una herramienta de gestión basada en evidencia para los tomadores de decisiones de la SDDE. Al identificar lo que se está haciendo bien y, sobre todo, las áreas de mejora, esta investigación busca traducirse en recomendaciones concretas y accionables. El objetivo final es fortalecer la política pública de emprendimiento de Bogotá, asegurando que los recursos públicos se inviertan de la manera más estratégica posible para garantizar la protección y el crecimiento del vital sector MIPYME, con el consiguiente beneficio para el empleo, la equidad y el desarrollo económico distrital.

Resultados Esperados

Se espera que el presente análisis exhaustivo tenga como propósito fundamental ofrecer una visión clara y detallada del Proyecto 8164, abarcando tanto su estado actual de implementación como su contribución a la sostenibilidad empresarial. De manera más específica, se busca:

- 1. Diagnosticar de forma precisa y rigurosa el estado de implementación del Proyecto 8164 a lo largo del año 2024.** Esto implica no solo evaluar el progreso general del proyecto, sino también identificar posibles cuellos de botella, retrasos o áreas donde el desempeño no está alcanzando los objetivos predefinidos. Se analizarán los hitos clave, el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento del cronograma establecido, con el fin de proporcionar una radiografía completa de la situación actual.
- 2. Establecer una medición inicial y objetiva del impacto que los programas clave del Proyecto 8164 están generando en una serie de indicadores relevantes de sostenibilidad empresarial.** Esta evaluación no solo se limitará a cuantificar los resultados, sino que también buscará comprender las causas subyacentes de dichos impactos, identificando los mecanismos a través de los cuales los programas influyen en aspectos como la eficiencia energética, la

gestión de residuos, la responsabilidad social corporativa y la creación de valor compartido.

3. Proponer un conjunto bien definido de recomendaciones de política pública.

Estas recomendaciones deberán ser concretas, pragmáticas y orientadas a la acción, con el fin de mejorar la efectividad de las intervenciones futuras. Se priorizarán las recomendaciones en función de su impacto potencial y su viabilidad de implementación. Además, estarán cuidadosamente fundamentadas en la evidencia recopilada durante el análisis, incluyendo tanto los éxitos como los desafíos identificados. El alcance de estas recomendaciones no se limitará exclusivamente al Proyecto 8164, sino que también se extenderá a la estrategia general de emprendimiento del distrito, buscando generar sinergias y maximizar el impacto de las políticas públicas en el ecosistema emprendedor local.

Marco Teórico:

El análisis de las políticas públicas ha experimentado una evolución sustancial al trascender la visión centrada exclusivamente en el diseño normativo para enfocarse en las dinámicas de ejecución, reconociendo que la mera promulgación legal no garantiza la transformación de la realidad social. En este contexto, el fundamento teórico de la investigación se cimenta en la obra seminal de Pressman y Wildavsky (1984), quienes son los autores originales del concepto de "brecha de implementación". Este fenómeno describe la distancia crítica y a menudo insalvable que separa las grandes expectativas

plasmadas en los documentos de política de los resultados reales obtenidos en el terreno. La implementación, lejos de ser un mecanismo automático de obediencia jerárquica, se define, retomando la interpretación de Aguilar (1992) sobre los clásicos, como el complejo "proceso de convertir un mero enunciado mental" —sea una ley, un plan gubernamental o un documento CONPES— en un "curso de acción efectivo". Esta distinción es vital para la investigación, pues permite entender que la disonancia entre lo formulado y lo implementado no surge necesariamente de fallos en el diseño técnico o de la escasez de recursos, sino de la naturaleza política y organizacional de la acción pública. Como señalan Pressman y Wildavsky (1984), el divorcio entre la formulación de políticas y su implementación resulta fatal, dado que las visiones optimistas y racionalistas de los planificadores macroeconómicos rara vez coinciden con los incentivos, prioridades y capacidades operativas de los administradores encargados de la materialización de la política. Así, el fracaso de iniciativas de emprendimiento se explica mejor a través de esta lente teórica: incluso con consenso y presupuesto, la traducción de objetivos abstractos a operaciones concretas enfrenta obstáculos estructurales si se ignora la complejidad inherente al despliegue operativo.

Para desentrañar las causas profundas de la brecha mencionadas, es indispensable incorporar el concepto de "complejidad de la acción conjunta" desarrollado también por Pressman y Wildavsky (1984). Esta categoría teórica postula que la dificultad de la implementación aumenta exponencialmente en función del número de participantes y perspectivas diversas involucradas en el proceso. Dado que las políticas públicas modernas no son ejecutadas por una entidad monolítica, sino que requieren la

cooperación indispensable de una "amplia variedad de actores", surgen inevitables conflictos de intereses y divergencias en los sentidos de urgencia entre las agencias nacionales formuladoras y los operadores locales. La teoría concibe la implementación como una "larga cadena de interacciones recíprocas", donde cada eslabón que requiere un acuerdo, permiso o autorización constituye un "punto de decisión" (Pressman & Wildavsky, 1984). Siguiendo a teóricos que han profundizado en este modelo, como Winter (2011) y Hupe (2011), se entiende que cada punto de decisión es, en potencia, un "punto de veto" capaz de detener, diluir o desviar el curso de la acción original. En sistemas de gobernanza multinivel, cuanto mayor es el número de eslabones en la cadena de mando —como ocurre en la articulación entre el nivel nacional y las secretarías distritales—, menor es la probabilidad estadística de lograr una "implementación congruente". Esta fragmentación institucional transforma la ejecución en un escenario de negociación política constante, donde los objetivos originales tienden a reconfigurarse. Por tanto, la teoría sugiere que el éxito no depende de la perfección del diseño top-down, sino de la capacidad de gestionar la interdependencia entre actores que poseen prioridades heterogéneas, validando la premisa de que la implementación es un proceso evolutivo de adaptación y aprendizaje.

Abordando las lógicas metodológicas y organizacionales que subyacen a la ejecución, el marco teórico integra la distinción fundamental propuesta por Richard Elmore (1979) entre los enfoques de Forward Mapping (Mapeo Hacia Adelante) y Backward Mapping (Mapeo Hacia Atrás). El enfoque tradicional o Forward Mapping opera bajo una lógica jerárquica descendente, partiendo de los objetivos del formulador en la cúspide para

intentar controlar el cumplimiento normativo en los niveles inferiores. En contraposición, Elmore (1979) argumenta que el Backward Mapping constituye una estrategia superior para el análisis y diseño de políticas, pues invierte radicalmente el proceso: toma como punto de partida el resultado final deseado en el nivel más bajo —la decisión específica del ciudadano o emprendedor— y reconstruye la cadena hacia atrás para determinar qué recursos y autoridad son requeridos en los niveles superiores para habilitar dicha acción. Complementariamente, es crucial entender el comportamiento de las instituciones mediante la tesis de Elmore (1978) sobre las organizaciones como "filtros simplificadores". Las burocracias no actúan como correas de transmisión neutrales; por el contrario, traducen problemas sociales complejos y diversos en "tareas discretas y manejables" que asignan a sus "unidades especializadas" preexistentes. Esto implica que la definición operativa de una política pública termina siendo determinada no por las necesidades reales y heterogéneas de la población objetivo, sino por las rutinas estandarizadas y las herramientas que la organización ya domina. Así, la estructura organizacional predefine y limita las soluciones posibles, forzando a menudo la realidad a encajar en los organigramas administrativos, lo que explica la rigidez de los programas gubernamentales frente a la variabilidad del ecosistema emprendedor.

Finalmente, la comprensión de la política en su fase operativa requiere la adopción del concepto de "Burocracia de Nivel de Calle", teorizado por Michael Lipsky (1980). Este término categoriza a los funcionarios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos —tales como gestores, evaluadores y asesores de programas— y cuyo trabajo se caracteriza por una autonomía y discrecionalidad ineludibles. Lipsky (1980) sostiene

que la política pública real no es la que reside en los estatutos o decretos, sino la que resulta de las decisiones diarias, rutinas y juicios de estos actores en la primera línea. Estos burócratas operan sistemáticamente en escenarios de recursos escasos y frente a una demanda de servicios que, por su naturaleza pública, "siempre superará la oferta" (Hulme et al., 2015), lo que hace imposible una atención personalizada ideal para cada usuario. Para sobrevivir a esta presión estructural, los funcionarios desarrollan "mecanismos de afrontamiento" y simplificaciones operativas que les permiten procesar la carga de trabajo masiva. Entre estas prácticas destaca el *creaming* o *descreme*, un fenómeno mediante el cual se prioriza la atención de los casos más sencillos, preparados o con mayor probabilidad de éxito para cumplir metas de eficiencia, excluyendo paradójicamente a los usuarios más vulnerables o complejos (Evans, 2011). De esta forma, las reglas de elegibilidad y los filtros documentales aplicados discrecionalmente por los funcionarios de ventanilla se convierten en los determinantes efectivos del acceso a los derechos y servicios. La teoría de Lipsky demuestra que la discrecionalidad es una característica inherente al servicio público y que, sin reconocer el papel de estos actores como verdaderos hacedores de políticas de facto, cualquier intento de implementación está incompleto.

Discusión Académica:

En el ámbito de las políticas públicas, la formulación de una estrategia de emprendimiento representa lo que Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, en su obra clásica, denominaron "Implementation" (Pressman & Wildavsky, 1984). Estas expectativas se manifiestan como documentos de política optimistas, racionalmente estructurados y cargados de objetivos ambiciosos que, en el papel, ofrecen soluciones coherentes a problemas públicos complejos. A nivel nacional en Colombia, la Política Nacional de Emprendimiento, formalizada en el Documento CONPES 4011, es la encarnación de esta "gran expectativa". El objetivo explícito de esta política es "generar condiciones habilitantes en el ecosistema emprendedor" con el fin de catalizar la "creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos". El fin último es de gran calado macroeconómico: que estos emprendimientos contribuyan a "la generación de ingresos, riqueza y aumentos en la productividad e internacionalización empresarial" (Departamento Nacional de Planeación, 2021). El lenguaje de este documento y de sus políticas asociadas, como el CONPES 3866 sobre desarrollo productivo (DNP, 2016; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021), es inherentemente racionalista. Busca "conectar la política social para la generación de ingresos con la política de desarrollo empresarial para la generación de riqueza" (DNP, 2021; Santander Competitivo, 2021). Este enfoque enmarca al emprendimiento como el motor de un "ciclo virtuoso del crecimiento" y un antídoto contra la baja productividad (DNP, 2021). A nivel local, este optimismo se replica; Bogotá, por ejemplo, es reconocida en su propio

diagnóstico como un "epicentro fundamental para el emprendimiento en la región", una posición que justifica y demanda la intervención pública para consolidarla (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023). De este modo, la formulación de la política de emprendimiento se presenta como una solución técnica y lógicamente articulada. Se asume, desde la perspectiva del formulador, que un diseño de política bienintencionado, dotado de objetivos claros y alineado con las mejores prácticas internacionales (DNP, 2021; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023), se traducirá de manera lineal y directa en los resultados deseados en el terreno.

El optimismo de la fase de formulación se enfrenta invariablemente a la cruda realidad de la ejecución. Es aquí donde emerge el concepto central de la "brecha de implementación" (implementation gap). Luis Aguilar Villanueva, uno de los principales teóricos de políticas públicas en el ámbito hispanohablante, define esta brecha como la "disonancia entre lo formulado y lo implementado" (Aguilar, 1992). Para Aguilar, la implementación es el "proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo" (Aguilar, 1992). El fracaso, por tanto, no ocurre por un mal diseño per se, sino en la compleja y caótica traducción de ese diseño a la acción. Aguilar (1992), al prologar los estudios clásicos sobre implementación, subraya una paradoja crucial: los fracasos más sorprendentes y dignos de estudio no son aquellos de políticas sin consenso o sin recursos; por el contrario, son los fracasos de políticas "que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles, y la oposición fue inexistente" (citado en Aguilar, 1992). El fracaso de estas políticas, que "tenían todo" para triunfar, se

explica por lo que el mismo Aguilar, citando a Pressman y Wildavsky, identifica como la "complejidad de la acción conjunta" (citado en Aguilar, 1992). Este no es un problema meramente teórico. En el contexto de Bogotá, existen múltiples análisis sobre los "fallos de implementación" (Cruz-Rubio, 2016) y los "aciertos y fallas" (Papeles Políticos, 2016) en diversas políticas públicas. Los desafíos prácticos que los propios emprendedores reportan, tales como la persistencia de "trámites burocráticos" o las "dificultades para acceder a financiamiento" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023), no son problemas nuevos; son, en realidad, síntomas crónicos de esta brecha de implementación. El análisis de la brecha revela que su naturaleza no es simplemente logística o administrativa (un simple retraso en la ejecución), sino fundamentalmente política y organizacional. La causa raíz de esta disonancia, como lo señala explícitamente Aguilar Villanueva (1992), es que ***EL ADMINISTRADOR PÚBLICO NO SIEMPRE COINCIDE CON LOS COMPROMISOS Y LA VISIÓN DE LOS POLÍTICOS***". La brecha de implementación se abre en el espacio que existe entre la visión del formulador (el político, el DNP) y los incentivos, prioridades y capacidades reales del implementador (el administrador público, la secretaría distrital). Por lo tanto, cualquier análisis de la política de emprendimiento debe centrarse no en la calidad del diseño del CONPES 4011, sino en la disonancia (Aguilar, 1992) entre los objetivos de ese documento y la lógica operativa de las organizaciones y burócratas encargados de hacerla realidad.

La obra fundacional de Pressman y Wildavsky, *Implementation*, redefinió el estudio de las políticas públicas al centrarse en por qué estas "fallan". Su punto de partida es que la implementación debe tener un objeto claro: la "política" tal como está definida

en los documentos oficiales (Pressman & Wildavsky, 1984). Su estudio de caso (un programa de la EDA en Oakland) demostró que el "fracaso" rara vez se debe a una única causa catastrófica, sino a la acumulación de pequeños obstáculos y retrasos, un fenómeno que denominaron la "complejidad de la acción conjunta" (Pressman & Wildavsky, 1984; Winter, 2011). Esta complejidad se manifiesta de dos formas interrelacionadas. Primero, la multiplicidad de participantes y perspectivas: un programa público rara vez es ejecutado por una sola entidad. Requiere la cooperación de una "amplia variedad de actores" (Pressman & Wildavsky, 1984). Cada uno de estos actores (agencias gubernamentales, niveles de gobierno, grupos de interés, beneficiarios) tiene sus propias metas, prioridades, "sentidos de urgencia" e "incompatibilidades directas" con el programa (Pressman & Wildavsky, 1984). Segundo, la multiplicidad de puntos de decisión y veto: la implementación no es un solo evento, sino una "larga cadena de interacciones recíprocas" (Pressman & Wildavsky, 1984). Cada interacción que requiere un acuerdo o una autorización (un "punto de decisión") es también un "punto de veto" potencial (Winter, 2011). Cuanto mayor sea el número de "eslabones" o puntos de decisión en esta cadena, menor será la probabilidad de una "implementación congruente" (es decir, que el resultado final se parezca a la intención original) (Hupe, 2011). La conclusión de Pressman y Wildavsky (1984) es demoledora para el análisis de políticas tradicional: "la separación del diseño de políticas de la implementación es fatal". Argumentan que "la implementación no debe divorciarse de la formulación de políticas" (Pressman & Wildavsky, 1984) y que el estudio de la implementación debe, por tanto,

centrarse en el "aprendizaje" y la adaptación (Pressman & Wildavsky, 1984), en lugar de en el simple cumplimiento.

El sistema de gobernanza colombiano, caracterizado por una fuerte descentralización de responsabilidades pero una centralización de la formulación de políticas de alto nivel, institucionaliza la "separación fatal" (Pressman & Wildavsky, 1984) que Pressman y Wildavsky advirtieron. La política de emprendimiento es un caso de estudio paradigmático de esta separación. La cadena de implementación comienza con la Formulación Nacional. El CONPES 4011 (DNP, 2021) es un diseño inherentemente top-down (Pressman & Wildavsky, 1984). Es el producto de un primer nivel de "acción conjunta" entre múltiples actores nacionales, incluyendo el Departamento Administrativo de la Presidencia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Ministerio de Educación, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (DNP, 2021). Cada una de estas entidades nacionales ya representa un "participante" (Pressman & Wildavsky, 1984) con sus propias perspectivas. La política "aterriza" entonces en el nivel de Implementación Distrital. En Bogotá, esta política nacional debe ser traducida e incorporada en los instrumentos de planeación y ejecución locales. El instrumento clave es el Proyecto de Inversión 8164, "Fortalecimiento de los negocios locales en la ciudad de Bogotá D.C." (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2024a). Este proyecto no es una simple extensión del CONPES; es una política en sí misma, diseñada y ejecutada por una nueva multiplicidad de actores: la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) y sus unidades especializadas, como la Subdirección de Emprendimiento y Negocios, la

Subdirección de Financiamiento e Inclusión Financiera, y la Subdirección de Intermediación (SDDE, 2024b). A su vez, este nivel distrital debe articularse con un tercer nivel de actores: los "Consejos Locales de Emprendimientos y Mipymes" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024a), que añaden otro eslabón a la cadena. En este escenario, la implementación del CONPES 4011 no es una ejecución técnica, sino una negociación política y administrativa. El Proyecto 8164 de Bogotá no es un subconjunto del CONPES 4011; es una política separada, con sus propios objetivos, que puede entrar en conflicto directo con las "grandes expectativas" nacionales. Este conflicto se evidencia al comparar los objetivos. Pressman y Wildavsky (1984) advirtieron sobre "otras prioridades" y "diferentes sentidos de urgencia". La evidencia de esto en el eje Nación-Distrito es clara: el Objetivo Nacional (CONPES 4011) se enfoca en metas macroeconómicas de alto nivel, como "aumentos en la productividad e internacionalización empresarial" (DNP, 2021). El "emprendimiento" que se visualiza aquí es el de alto crecimiento, a menudo tecnológico (startup), capaz de competir globalmente. Por el contrario, el Objetivo Distrital (Proyecto 8164) tiene metas microeconómicas y locales. El foco es el "Fortalecimiento de los negocios locales" (SDDE, 2024b) y "Aumentar el nivel de desempeño de los negocios locales" (SDDE, 2024a). El "negocio local" que la SDDE busca fortalecer (y que se materializa en programas como "Emprendópolis", dirigido a sectores como textil, gastronomía, artesanías y belleza (SDDE, 2025)) no es el mismo "emprendimiento de alta productividad" que el DNP (2021) busca internacionalizar. La SDDE, como implementador local, tiene "otras prioridades" (Pressman & Wildavsky, 1984), como la generación de empleo local (SDDE, 2024c), la formalización de la

economía popular, o la cohesión social en los barrios. El DNP (formulador) y la SDDE (implementador) no comparten una misma definición del problema ni del éxito. Esta incongruencia de objetivos es la "complejidad de la acción conjunta" (Pressman & Wildavsky, 1984) en su máxima expresión. Cada actor (DNP, MinCIT, SDDE, Subdirección de Financiamiento, Consejo Local (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024a)) es un "punto de veto" (Winter, 2011) que puede, consciente o inconscientemente, diluir, retrasar o reconfigurar la política original hasta hacerla irreconocible, llevando a una inevitable "implementación incongruente" (Hupe, 2011).

Eslabón de la Cadena	Actor(es) Principal(es)	Decisión/Acuerdo Requerido (Punto de Decisión)	Fuente Potencial de Veto/Disonancia
1. Formulación Nacional	DNP, MinCIT, DPS, Presidencia, MinEducación	Aprobación del Documento CONPES 4011 (DNP, 2021).	Negociación interministerial; cada agencia tiene sus propias prioridades (ej. social vs. económico).
2. Asignación Presupuestal	Ministerio de Hacienda, DNP	Asignación de recursos nacionales para las acciones del CONPES (DNP, 2021).	Restricciones fiscales; competencia con otras políticas; "sentido de urgencia" variable (Pressman & Wildavsky, 1984).

<p>3. Traducción Distrital</p>	<p>Alcaldía de Bogotá, Secretaría de Planeación</p>	<p>Alineación del CONPES con el Plan de Desarrollo Distrital (PDD) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024b).</p>	<p>El PDD tiene sus propias prioridades (ej. "Bogotá Camina Segura" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024c)) que pueden no priorizar el emprendimiento de "alta productividad".</p>
<p>4. Diseño de Programa Local</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Económico (SDDE)</p>	<p>Diseño del Proyecto de Inversión 8164: "Fortalecimiento de los negocios locales" (SDDE, 2024b).</p>	<p>Incongruencia de objetivos: El P.I. 8164 (SDDE, 2024a) prioriza "negocios locales", no "internacionalización" (DNP, 2021).</p>
<p>5. Ejecución Especializada</p>	<p>Subdirecciones de la SDDE (Emprendimiento, Financiamiento) (SDDE, 2024b)</p>	<p>Creación de programas específicos (ej. "Emprendópolis" (SDDE, 2025)).</p>	<p>La política se fragmenta según la estructura organizacional.</p>

6. Articulación Territorial	Alcaldías Locales, Consejos Locales de Emprendimiento	Promoción y consulta sobre las estrategias locales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024a).	Los Consejos Locales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024a) tienen sus propias demandas (ej. más ferias, menos burocracia) que pueden no alinearse con la SDDE.
7. Entrega al Ciudadano	Funcionario/Operador del programa (BNC)	Evaluación de la solicitud del emprendedor (ej. "Empredópolis" (SDDE, 2025)).	Discrecionalidad del funcionario; reglas de elegibilidad (RUT, CIU) que excluyen.
8. Adopción del Emprendedor	Emprendedor/ Negocio Local	Decisión de aplicar, cumplir con los requisitos (SDDE, 2025) y adoptar la asistencia.	"Trámites burocráticos" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023); desconfianza; el costo de oportunidad de aplicar es demasiado alto.

Richard Elmore (1979) introdujo una distinción fundamental en la forma de concebir la implementación de políticas, contrastando dos lógicas opuestas. El "Forward Mapping" (Mapeo Hacia Adelante) es el enfoque top-down tradicional y, según Elmore, el más intuitivo para los formuladores de políticas. Comienza con el formulador de

políticas en la cima (ej. el DNP, la Alcaldía) y sus objetivos. La lógica desciende por la jerarquía, y la pregunta central es: "¿Cómo podemos hacer que los actores en los niveles inferiores (burócratas, agencias locales, ciudadanos) cumplan con la intención original?". El control jerárquico y el cumplimiento de reglas son sus mecanismos centrales. Por el contrario, el "Backward Mapping" (Mapeo Hacia Atrás) es propuesto por Elmore (1979) como una "estrategia superior" y un enfoque bottom-up. Este análisis "toma como punto de partida el resultado final", es decir, la acción o decisión específica en el nivel más bajo de la cadena de implementación que se desea afectar (ej. el emprendedor que toma una decisión de inversión). Luego, el análisis "mapea hacia atrás" a través de la estructura, preguntando en cada nivel superior: "¿Qué recursos y qué autoridad debe tener este nivel para facilitar la acción deseada en el nivel inferior?" (Elmore, 1979). La lógica se invierte: el poder y los recursos se distribuyen en función de su capacidad para habilitar al actor final.

Al analizar los instrumentos de política de la SDDE de Bogotá, se revela una contradicción fundamental entre la lógica del diagnóstico y la lógica de la ejecución. El diseño del Proyecto de Inversión 8164, plasmado en su Documento Técnico de Soporte (DTS) (SDDE, 2024a), parece ser un ejercicio ejemplar de "Backward Mapping". El documento no comienza con los instrumentos de la Secretaría; comienza con un árbol de problemas y objetivos. Su estructura parte del fin o resultado deseado (Resultado Indirecto: "Aumentar los niveles de ventas en los negocios locales"). Mapea "hacia atrás" a los fines directos (ej. "Aumentar la capacidad de los negocios locales para asegurar su liquidez"). Y mapea "hacia atrás" nuevamente a los medios indirectos o causas (ej.

"Disminuir las barreras de acceso a mecanismos de financiamiento formal" o "Facilitar espacios para la intermediación empresarial") (SDDE, 2024a). Este diagnóstico es sofisticado y está teóricamente alineado con la lógica de Elmore (1979). Sin embargo, cuando se observa la ejecución de este proyecto —es decir, los programas específicos que se ofrecen a los emprendedores— la lógica se invierte abruptamente hacia un "Forward Mapping". Programas como "Emprendópolis" (SDDE, 2025) son instrumentos top-down por definición. Son soluciones creadas por la SDDE (el "top") con un conjunto de reglas, requisitos y beneficios fijos (ej. "hasta \$3 millones en bienes" (SDDE, 2025)). Los emprendedores (el "bottom") deben aplicar a este programa. Aquí, la contradicción se hace evidente. Un "Backward Mapping" (Elmore, 1979) real comenzaría en la tienda del emprendedor y preguntaría: "¿Qué necesita usted para 'aumentar su liquidez'?" (SDDE, 2024a). La respuesta podría ser: "Necesito \$3 millones para una nueva máquina". La implementación backward consistiría en diseñar un sistema flexible para entregar esa máquina de la forma más directa posible. La implementación forward (que es lo que realmente ocurre) es: "Nosotros hemos creado 'Emprendópolis'. Vaya usted [el emprendedor] a este sitio web (SDDE, 2025). Revise si su código CIU está en nuestra lista de sectores priorizados (textil, gastronomía, etc.) (SDDE, 2025). Descargue su RUT y verifique que la fecha de generación sea posterior a 2020 y la de inscripción sea anterior a marzo de 2025 (SDDE, 2025). Complete el autodiagnóstico y el curso de formación obligatoria (SDDE, 2025). Si usted logra navegar este laberinto de cumplimiento, quizás reciba la máquina". En este proceso, la lógica forward de la agencia (control, trazabilidad, asignación de recursos predefinidos, cumplimiento de metas de

cobertura) triunfa sobre la lógica backward de la necesidad del cliente (Elmore, 1979). El programa se convierte en un filtro de cumplimiento en lugar de una solución de desarrollo.

Richard Elmore (1978) profundiza su análisis al afirmar que "no podemos decir con mucha certeza qué es una política, o por qué no se implementa, sin saber una gran cantidad sobre cómo funcionan las organizaciones". Las organizaciones, argumenta, no son ejecutoras neutrales; son filtros. Funcionan como "simplificadores": toman problemas complejos del mundo exterior (como la "baja productividad del emprendimiento") y los traducen en "tareas discretas y manejables", asignando la responsabilidad de esas tareas a "unidades especializadas" (Elmore, 1978). Esta perspectiva revela una segunda capa de la implementación: la "política de emprendimiento" de Bogotá es, en la práctica, un reflejo directo de la estructura organizacional de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDDE). La organización simplifica y asigna (Elmore, 1978). Al observar la estructura del Proyecto 8164, vemos que sus tres objetivos específicos son: 1. Fortalecer las habilidades y conocimientos (formación); 2. Fortalecer la capacidad financiera (financiamiento); y 3. Promover espacios para la comercialización (intermediación) (SDDE, 2024a; SDDE, 2024b). No es coincidencia que las entidades ejecutoras de este proyecto dentro de la SDDE sean la Subdirección de Emprendimiento y Negocios (que, presumiblemente, gestiona la formación), la Subdirección de Financiamiento e Inclusión Financiera (que gestiona el financiamiento), y la Subdirección de Intermediación, Regulación y Formalización (que gestiona las ferias y la comercialización) (SDDE, 2024b). La "solución" ofrecida al emprendedor (formación, finanzas, ferias) es un producto directo

de la estructura de la organización y de las "unidades especializadas" (Elmore, 1978) que ya existen para "resolverlo". La política no se define por el problema heterogéneo del emprendedor, sino por las herramientas homogéneas que la burocracia ya posee. Como sugiere Elmore (2005) en su análisis de la reforma escolar, "saber qué es lo correcto... es el problema central". La organización, al filtrar el problema a través de sus unidades existentes, asume que "lo correcto" es aquello que ya sabe hacer (dar cursos, asignar microcréditos, organizar ferias). El diseño organizacional, por tanto, define los límites de la política antes de que esta llegue al primer emprendedor.

Michael Lipsky, en su obra *Street-Level Bureaucracy* (1980), introdujo el concepto de "burócratas de nivel de calle" (BNC). Estos son los empleados públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo: los policías, los maestros, los trabajadores sociales (Lipsky, 1980) y, en nuestro caso, los asesores de emprendimiento y los gestores de programas de desarrollo económico. La tesis de Lipsky (1980) es radical: la política pública no es lo que dicen las leyes o los planes de la agencia, sino el agregado de las "acciones del día a día" y las decisiones que toman estos BNC. El trabajo de los BNC se define por dos características ineludibles. Primero, la discrecionalidad y autonomía: los BNC deben poseer una "considerable autonomía y discrecionalidad" (Lipsky, 1980). El juicio humano es indispensable "en la naturaleza del trabajo de servicio que las máquinas no podrían reemplazar" (Lipsky, 1980). Deben poder evaluar las necesidades individuales de cada cliente (emprendedor) y adaptar la respuesta (Lipsky, 1980). Segundo, las condiciones laborales crónicas: esta discrecionalidad se ejerce en un entorno de crisis permanente, caracterizado por (a) una

"falta de recursos" (financieros, de tiempo, de personal) (Lipsky, 1980; Aguilar, 1992) y (b) una demanda de servicios que, por su naturaleza (a menudo gratuitos o subsidiados), "siempre superará la oferta" (Hulme et al., 2015). Para sobrevivir en este entorno de alta presión, recursos escasos y demanda ilimitada, los BNC desarrollan inevitablemente "mecanismos de afrontamiento" (coping mechanisms) y "rutinas simplificadas" para procesar casos (Lipsky, 1980). Estos mecanismos no son oficiales, pero son esenciales para que el BNC pueda gestionar su carga de trabajo. Incluyen prácticas como el "creaming" (Hulme et al., 2015) —seleccionar los casos más fáciles, los que ya están preparados, o los que tienen mayor probabilidad de éxito y priorizar la resolución de problemas sencillos mientras se dejan de lado los complejos (Evans, 2011).

En el contexto de la política de emprendimiento de Bogotá, los BNC no son figuras abstractas. Son actores específicos en la cadena de implementación: el funcionario de la SDDE que gestiona el portal de inscripción del programa "Emprendópolis" y responde las inquietudes (SDDE, 2025; SDDE, 2025c); el asesor técnico que debe "Brindar asistencia técnica en la ejecución del plan municipal de emprendimiento" (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020); el personal de los "Consejos Locales de Emprendimientos" que funge como "órgano asesor y consultivo" y promueve la articulación de la oferta (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024a); y el evaluador (sea un funcionario directo o un operador contratado) que recibe una solicitud para "Emprendópolis" (SDDE, 2025) y debe decidir, en un tiempo limitado, si el aplicante cumple o no cumple. Es este último, el evaluador, quien ejerce la discrecionalidad más crítica en el punto de entrega del servicio.

Las reglas de elegibilidad del programa "Emprendópolis" (SDDE, 2025) son la evidencia perfecta de los mecanismos de afrontamiento de Lipsky en acción. Estas reglas no deben ser vistas como meros requisitos técnicos; son el mecanismo de afrontamiento de la burocracia (y del BNC) para gestionar una demanda inmanejable. El problema del BNC es que la demanda (un beneficio de "hasta \$3 millones en bienes no reembolsables" (SDDE, 2025b)) es "siempre superior a la oferta" (Hulme et al., 2015). El BNC no puede, humanamente, evaluar el "potencial" o la "necesidad" real (Lipsky, 1980) de miles de aplicantes. Por lo tanto, necesita "rutinas simplificadas" (Lipsky, 1980) para filtrar eficientemente. Las reglas de elegibilidad son esta rutina: tener RUT, demostrar 3 meses de operación y pertenecer a códigos CIU específicos (SDDE, 2025). Esta rutina filtra automáticamente a los emprendedores "fáciles" (Evans, 2011) o "creaming" (Hulme et al., 2015). Selecciona a aquellos que ya están en el sistema (tienen RUT), entienden el lenguaje burocrático (saben su código CIU) y tienen un mínimo de formalidad. Simultáneamente, excluye a los más necesitados: los informales, los que operan en la economía popular sin RUT, o los que están en sectores "equivocados". Aquí se materializa la "brecha del servicio" de Lipsky. El Proyecto 8164, en su formulación (SDDE, 2024a), tiene como objetivo explícito "Reducir la dependencia a fuentes de financiamiento informales y/o ilegales". Sin embargo, su implementación (la "política real" definida por el BNC) (Lipsky, 1980), a través de la "rutina" del filtro del RUT (SDDE, 2025), excluye activamente a los informales y premia a los que ya están en el sistema. El mecanismo de afrontamiento del BNC ha subvertido e invertido el objetivo declarado de la política. El sistema legal e institucional, de hecho, reconoce y se apoya en

esta discrecionalidad. El ordenamiento jurídico colombiano reconoce la "potestad discrecional" de los funcionarios y un "cierto margen de libertad" para la toma de decisiones (Alcaldía Mayor de Bogotá, n.d.). El propio programa "Emprendópolis" (SDDE, 2025) institucionaliza esta discrecionalidad al crear una excepción explícita para las "Políticas Poblacionales CONPES", permitiéndoles registrarse sin el requisito del RUT. Este es el ejemplo perfecto de la tesis de Lipsky (1980): la discrecionalidad es inevitable, y el BNC se convierte en el verdadero policy maker. Es él quien decide quién recibe los beneficios, basándose en una compleja mezcla de reglas formales (el código CIU), reglas de excepción (la política CONPES) y rutinas simplificadas para el manejo de la carga (el filtro del RUT).

Este informe ha deconstruido la política de ecosistemas de emprendimiento en Colombia, pasando de un análisis de su formulación a un diagnóstico de su implementación. Utilizando los marcos teóricos de Pressman y Wildavsky, Richard Elmore y Michael Lipsky, se ha demostrado que la brecha entre la intención de la política y sus resultados en el terreno no es un accidente, sino una consecuencia predecible de un sistema que separa la formulación de la ejecución, diseña programas basados en la estructura de la burocracia y depende de la discrecionalidad de los funcionarios de primera línea para gestionar una demanda insostenible. La implementación de la política de emprendimiento no es un evento top-down (Pressman & Wildavsky, 1984), lineal y controlable. Es un proceso complejo, político y evolutivo (Pressman & Wildavsky, 1984). Primero, el intento de diseñar una "gran expectativa" nacional (CONPES 4011) (DNP, 2021) y esperar su ejecución lineal está destinado al fracaso. Como demostraron

Pressman y Wildavsky (1984), la "separación fatal" entre formulación y ejecución, exacerbada por la gobernanza multinivel (Nación-Distrito), crea una larga cadena de implementación (Hupe, 2011). Esta cadena está plagada de "puntos de veto" (Winter, 2011) y una "multiplicidad de participantes" (Pressman & Wildavsky, 1984) cuyos objetivos (ej. "internacionalización" (DNP, 2021) vs. "negocios locales" (SDDE, 2024b)) no son congruentes. Segundo, el diseño de la implementación es, en sí mismo, una política. Como demostró Richard Elmore (1978), la estructura organizacional de la agencia implementadora (la SDDE) actúa como un filtro. La política de emprendimiento se "simplifica" y se define por las "unidades especializadas" (Elmore, 1978) existentes (formación, finanzas, ferias) (SDDE, 2024b). Además, existe una contradicción fatal entre un diseño de política que utiliza un "Backward Mapping" (el DTS del Proyecto 8164 (SDDE, 2024a)) y una ejecución que depende del "Forward Mapping" (programas rígidos como "Emprendópolis" (SDDE, 2025)), donde el cliente debe adaptarse a la burocracia y no al revés (Elmore, 1979). Tercero, en última instancia, la política real se decide en la primera línea. Como demostró Michael Lipsky (1980), los "burócratas de nivel de calle" (BNC) (gestores de programas, asesores) son los verdaderos policy makers. Para gestionar una demanda que "siempre superará la oferta" (Hulme et al., 2015) de recursos (Lipsky, 1980), desarrollan "mecanismos de afrontamiento" (Lipsky, 1980) (como las reglas de elegibilidad del RUT y el CIU (SDDE, 2025)). Estos mecanismos, aunque eficientes para el BNC, terminan por "seleccionar" (creaming) (Hulme et al., 2015) a los beneficiarios más fáciles y pueden crear una "brecha de servicio" que contradice los objetivos originales de la política (ej. excluir a los informales

que se pretendía ayudar (SDDE, 2024a)). La conclusión es clara: la implementación no puede seguir siendo vista como "ejecución". Para tener éxito, debe ser re-conceptualizada como un proceso de "aprendizaje", "evolución" y "exploración" (Pressman & Wildavsky, 1984).

Para cerrar la brecha entre la formulación y la realidad de la política de emprendimiento, se proponen las siguientes recomendaciones, basadas no en el diseño de nuevas políticas, sino en la reingeniería de su proceso de implementación. Primero, basado en Elmore (1979), se debe adoptar el "Backward Mapping" en la Ejecución, no solo en el Diseño. La SDDE y sus agencias deben invertir la lógica de sus programas. En lugar de crear programas (ej. "Emprendópolis") con reglas fijas y esperar que los emprendedores "correctos" apliquen, la lógica debe ser "mapear hacia atrás" desde el cliente. Esto implica comenzar en la "última milla", identificar las necesidades específicas y heterogéneas de los "negocios locales" (SDDE, 2024a) y luego construir un sistema de entrega flexible y ágil que responda a esa necesidad, en lugar de forzar la necesidad a un programa rígido (SDDE, 2025). Segundo, basado en Lipsky (1980), se debe reconocer y fortalecer al BNC, no solo limitarlo. La discrecionalidad del BNC es inevitable y necesaria (Lipsky, 1980). El objetivo no debe ser eliminar la discrecionalidad con reglas aún más rígidas (lo que solo aumentará la necesidad de "mecanismos de afrontamiento" disfuncionales (Lipsky, 1980)). El objetivo debe ser mejorar la calidad de esa discrecionalidad. Esto implica dotar a los BNC de más recursos y tiempo (Lipsky, 1980) para reducir la presión sistémica que obliga al "creaming" (Hulme et al., 2015) y entrenarlos en la "co-creación" (EBSCO, 2024) con el ciudadano. Tercero, basado en

Pressman y Wildavsky (1984), se debe acortar la cadena de implementación y fusionar diseño con ejecución. La "separación fatal" (Pressman & Wildavsky, 1984) entre el DNP (CONPES 4011) (DNP, 2021) y la SDDE (Proyecto 8164) (SDDE, 2024b) debe ser cerrada. Una cadena de implementación con tantos eslabones y "puntos de veto" (Winter, 2011) garantiza la "implementación incongruente" (Hupe, 2011). Esto requiere una descentralización real de la política de emprendimiento. El nivel nacional debe definir objetivos de muy alto nivel y proveer financiación, pero el diseño y la implementación (Pressman & Wildavsky, 1984) de los programas deben fusionarse y delegarse por completo a la entidad territorial (SDDE), que está más cerca del BNC (Lipsky, 1980) y del cliente final (Elmore, 1979). Esto reduce drásticamente los "puntos de veto" (Winter, 2011) y la "disonancia" (Aguilar, 1992) de objetivos que actualmente condenan las "grandes expectativas" a frustrarse en la realidad.

Marco Metodológico

Esta investigación se fundamenta en un enfoque metodológico mixto secuencial explicativo, integrando técnicas cualitativas y cuantitativas para proporcionar un análisis profundo y multidimensional del Proyecto 8164. El diseño es analítico-comparativo y evaluativo, ya que su objetivo central es contrastar sistemáticamente la implementación y los resultados del proyecto distrital con los lineamientos, objetivos y metas establecidos en el documento CONPES 4011. Este diseño se clasifica como investigación aplicada, pues está orientada a generar recomendaciones concretas y acciones específicas para el

mejoramiento de la política pública de emprendimiento. Su alcance es descriptivo-analítico, lo que permite no solo detallar las características operativas del proyecto sino también examinar críticamente sus mecanismos de articulación con el marco normativo nacional, identificando brechas, congruencias y oportunidades de sinergia.

La estrategia de recolección de datos cualitativos se compone de tres instrumentos principales diseñados para capturar la complejidad de la implementación. Primero, se realizará un análisis documental especializado de las actas, informes técnicos, marco lógico y manuales operativos del Proyecto 8164, así como del texto completo del CONPES 4011 y sus anexos, utilizando una matriz de categorías predefinidas. Segundo, se conducirán entrevistas semiestructuradas con actores clave: funcionarios de la Secretaría Distrital de Desarrollo (n=8-10) involucrados en la toma de decisiones, expertos académicos en políticas de emprendimiento (n=5-6) y los operadores logísticos del proyecto (n=6-8) para comprender perspectivas técnicas y prácticas.

Para alcanzar el primer objetivo, centrado en la identificación y sistematización del marco normativo vigente y los actores clave involucrados en el Proyecto 8164, se llevará a cabo un riguroso y exhaustivo proceso de revisión documental. Esta revisión abarcará una amplia gama de fuentes primarias y secundarias, incluyendo, pero no limitándose a, el documento CONPES 4011, el Plan de Desarrollo Distrital en su versión más reciente, los manuales de procedimiento internos de la Subdirección responsable de la ejecución del proyecto, e informes de gestión periódicos y especiales generados por la misma. El propósito de esta etapa es establecer una base sólida y comprensiva del contexto legal y político en el que se desarrolla el proyecto. Además, se implementará la

metodología de análisis de actores propuesta por Eugene Bardach, reconocida por su eficacia en la identificación y comprensión de las dinámicas de poder en proyectos complejos. Mediante esta metodología, se identificarán minuciosamente los actores relevantes, categorizándolos en institucionales (entidades gubernamentales a nivel local, regional y nacional), privados (organizaciones no gubernamentales, empresas contratistas, consultores) y sociales (comunidades beneficiarias, grupos de interés, organizaciones civiles). Para cada actor identificado, se analizarán en detalle sus intereses específicos, los recursos que controlan o a los que tienen acceso, sus capacidades técnicas y de gestión, y sus posiciones particulares con respecto al Proyecto 8164, incluyendo sus percepciones, expectativas y posibles resistencias. El análisis de esta información permitirá construir un mapa claro y detallado del ecosistema institucional y normativo que enmarca la implementación del proyecto, revelando las relaciones de interdependencia, los posibles conflictos de interés y las oportunidades de colaboración.

Para el segundo objetivo, que se enfoca en examinar el despliegue operativo del Proyecto 8164 y caracterizar los mecanismos de articulación interinstitucional, se empleará una metodología mixta que combina el análisis documental con la investigación cualitativa. Se realizará una revisión exhaustiva de los informes de gestión periódicos del proyecto, las actas de los comités de seguimiento y coordinación, y los cronogramas actualizados del Proyecto 8164, buscando identificar los hitos clave, los cuellos de botella y las áreas de mejora. Paralelamente, se llevará a cabo una revisión sistemática de la prensa local y nacional para contrastar la información oficial sobre el proyecto con la percepción pública y la cobertura mediática. Complementando el análisis documental, se

realizarán entrevistas semiestructuradas en profundidad a funcionarios clave de la Subdirección responsable del proyecto, así como a otros actores institucionales relevantes, incluyendo representantes de otras entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y empresas contratistas. Estas entrevistas permitirán caracterizar con precisión los mecanismos de articulación interinstitucional implementados, identificar los desafíos que se presentan en la ejecución operativa del proyecto, y comprender las perspectivas y experiencias de los diferentes actores involucrados. Es importante destacar que, aunque el impacto del proyecto en los beneficiarios es un aspecto relevante, el alcance de este estudio se centra en el proceso de implementación en sí mismo, por lo que no se realizarán encuestas directas a los beneficiarios. El objetivo principal es comprender cómo se está llevando a cabo el proyecto e identificar los factores que facilitan o dificultan su ejecución.

A fin de comprender a fondo la dinámica operativa de los programas de subsidios, ferias y formalización, se llevará a cabo un exhaustivo análisis cualitativo. Este análisis se basará en la revisión detallada de los reportes de actividades generados por los propios programas, buscando identificar patrones, tendencias y áreas de mejora en la gestión diaria. Adicionalmente, se complementará esta información con una investigación exhaustiva en la prensa y otras fuentes secundarias relevantes, con el objetivo de reconocer los desafíos operativos que hayan sido públicamente señalados y debatidos, proporcionando así un contexto amplio sobre las dificultades enfrentadas.

Para profundizar aún más en la comprensión de la ejecución de estos programas y los obstáculos que impiden su óptimo funcionamiento, se organizarán y dirigirán grupos focales con los equipos técnicos adscritos a la Subdirección responsable. Estas sesiones grupales, cuidadosamente moderadas, permitirán recabar información de primera mano sobre los pormenores de la implementación, las estrategias utilizadas, y los problemas específicos encontrados en el terreno. Un aspecto crucial de este enfoque metodológico es que se evitará deliberadamente el uso de indicadores de resultado, pues el objetivo principal no es medir el impacto de los programas, sino comprender a fondo los procesos internos que los sustentan. El foco se mantendrá firmemente en los aspectos procesales, es decir, en la forma en que se llevan a cabo las actividades, los flujos de trabajo, la coordinación entre diferentes áreas y la resolución de problemas cotidianos.

La integración sistemática y rigurosa de todas estas evidencias –los reportes de actividades, la revisión de fuentes secundarias y las percepciones de los equipos técnicos– asegurará la elaboración de un análisis robusto y multidimensional del proceso de implementación de los programas. Este análisis permitirá no solo identificar los logros alcanzados y las buenas prácticas que puedan ser replicadas, sino también los nudos críticos que requieren atención inmediata y los aprendizajes valiosos que puedan informar futuras decisiones de política pública y mejorar la eficiencia de la gestión. En todo momento, se mantendrá el enfoque en la evaluación de procesos, evitando incursionar en evaluaciones de impacto que exceden el alcance y los objetivos definidos para este estudio en particular. La meta final es proporcionar una visión clara y detallada

del funcionamiento interno de los programas, ofreciendo recomendaciones prácticas y basadas en la evidencia para su optimización continua.

La determinación de la muestra para el componente cuantitativo se realizó mediante un muestreo probabilístico estratificado para la encuesta a beneficiarios, donde los estratos se definieron con base en el programa específico dentro del proyecto 8164 (ej. Impulso Local, Academia Bogotá Productiva) y la localidad de operación, con una afijación proporcional al tamaño de cada estrato en la población total. Para el componente cualitativo, se empleó un muestreo no probabilístico por criterio y por conveniencia. Las entrevistas con funcionarios y expertos son muestras por criterio, seleccionando específicamente a aquellos con mayor experiencia y conocimiento directo del proyecto. Los participantes para los grupos focales con beneficiarios se seleccionaron por muestreo de conveniencia, pero aplicando cuotas de heterogeneidad para garantizar diversidad en sectores económicos, género y tiempo de participación en el programa.

Los instrumentos de recolección cualitativos fueron minuciosamente diseñados para garantizar la obtención de información profunda y comparable. La guía de entrevista semiestructurada contiene módulos temáticos sobre el diseño conceptual del proyecto, los desafíos operativos durante su implementación, la percepción de los resultados alcanzados y la articulación percibida con los lineamientos del CONPES 4011. El protocolo para grupos focales incluye tópicos centrales que exploran la experiencia vivida por los beneficiarios, el impacto percibido en sus unidades productivas y las sugerencias para optimizar los servicios. La matriz de análisis documental opera como una hoja de ruta para la sistematización de la información secundaria, organizando la

extracción de datos en categorías preestablecidas como objetivos, estrategias, recursos, indicadores y metodologías, utilizando el software Atlas.ti para el codificación y análisis.

Para la recolección de datos numéricos, el principal instrumento es el cuestionario estructurado para beneficiarios, dividido en cinco secciones lógicas: la Sección A recoge datos de caracterización sociodemográfica y empresarial; la Sección B indaga sobre los componentes específicos del proyecto en los que participó el emprendedor; la Sección C evalúa, mediante escalas Likert, la percepción de impacto en variables como ventas, empleo y formalización; la Sección D mide el nivel de satisfacción con los servicios recibidos; y la Sección E recoge sugerencias abiertas de mejoramiento.

Complementariamente, se elaboró una matriz de indicadores cuantitativos para consolidar y analizar los datos secundarios, la cual incluye indicadores de gestión (cobertura, focalización), de resultado (empresas creadas, empleos generados) e de impacto (supervivencia empresarial, incremento de ingresos).

El procedimiento de recolección se organiza en cuatro fases secuenciales. La Fase 1 de Preparación (2 semanas) comprende la gestión de todos los permisos institucionales y consentimientos informados éticos, la contratación y capacitación intensiva del equipo de campo en los protocolos de abordaje y aplicación de instrumentos, y la realización de una prueba piloto tanto de la encuesta como de las guías de entrevista para depurar preguntas, estimar duraciones y ajustar la metodología based en los resultados de este ejercicio preliminar.

La Fase 2 de Recolección Cualitativa (3 semanas) ejecuta el trabajo de campo in situ: se realizan las entrevistas individuales en las instalaciones de la SDDE o en espacios

neutrales, con previa asignación de citas y grabación de audio para su posterior transcripción textual; se convocan y conducen los seis grupos focales planificados en locaciones centrales de fácil acceso, con un moderador y un relator en cada sesión; y se avanza de manera paralela en el análisis documental exhaustivo, revisando y codificando los documentos normativos y reportes de gestión en la matriz diseñada para tal fin, lo que permite ir construyendo un primer panorama analítico.

Posteriormente, en la Fase 3 de Recolección Cuantitativa (2 semanas), se despliega el equipo de encuestadores previamente capacitados para aplicar el cuestionario de manera presencial en puntos estratégicos de alta afluencia de beneficiarios y de manera virtual mediante plataformas digitales para maximizar la cobertura y la tasa de respuesta. Simultáneamente, el equipo de investigación gestiona el acceso y la extracción de las bases de datos administrativas oficiales de la SDDE, procediendo a su limpieza, depuración y organización en una base de datos unificada para su posterior procesamiento estadístico y cálculo de los indicadores de desempeño del proyecto. Por último, la Fase 4 de Análisis y Triangulación (3 semanas) es donde se sintetiza toda la evidencia recolectada. Los datos cuantitativos son procesados con el software estadístico SPSS, aplicando análisis descriptivos (frecuencias, promedios) e inferenciales (pruebas de correlación, chi-cuadrado) para identificar patrones y relaciones entre variables. Los datos cualitativos (transcripciones y notas) son analizados mediante la técnica de análisis temático con apoyo de Atlas.ti, identificando codes, categorías y temas emergentes. El momento culminante es la triangulación metodológica, contrastando los hallazgos cualitativos y cuantitativos, y triangulando además con las diferentes fuentes

(funcionarios, beneficiarios, documentos) para validar los resultados, explicar las discrepancias y elaborar hallazgos consolidados y recomendaciones robustas y fundamentadas para la política pública.

Resultados: Análisis e Interpretación de la Dinámica Sistémica del Ecosistema

Emprendedor

Cartografía del Sistema: Clasificación de las Variables Estratégicas

Introducción al Análisis Estructural Prospectivo (Método MICMAC)

Para comprender y actuar exitosamente sobre un sistema complejo como un ecosistema de emprendimiento, es imperativo superar los enfoques lineales de causa y efecto y adoptar una perspectiva sistémica que analice la red completa de interrelaciones entre sus componentes. El Análisis Estructural Prospectivo, a través del método MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación), proporciona una herramienta rigurosa para estructurar la reflexión colectiva e identificar las variables clave que son esenciales para la evolución del sistema. Este método permite describir el

sistema mediante una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos, revelando las fuerzas motrices y las dependencias que lo gobiernan.

Un aspecto fundamental del análisis MICMAC es la distinción entre influencias directas e indirectas. Las influencias directas, capturadas en la Matriz de Influencias Directas (MDI), reflejan las relaciones inmediatas y perceptibles entre las variables, tal como son evaluadas por un grupo de expertos. Sin embargo, la verdadera dinámica de un sistema complejo reside en los efectos en cadena y los bucles de retroalimentación que no son inmediatamente evidentes. El método MICMAC revela esta estructura oculta mediante la elevación de la matriz MDI a una potencia sucesiva, generando la Matriz de Influencias Indirectas (MII). Esta matriz no solo cuantifica las rutas de influencia de segundo, tercer y N-ésimo orden, sino que también recalibra la importancia estratégica de cada variable. Una variable con pocas conexiones directas puede revelarse como un factor sistémico de primer orden una vez que se consideran sus efectos indirectos propagados a través de la red. Por lo tanto, el análisis de la MII es fundamental para identificar los verdaderos puntos de apalancamiento para la intervención política, evitando el error común de centrar en los síntomas en lugar de las causas raíz.

La transición del análisis directo al indirecto a menudo produce revelaciones estratégicas significativas. Al comparar las clasificaciones de influencias derivadas de la MDI con las de la MII, se observa un desplazamiento en la jerarquía de poder de las variables. En este estudio, variables como la Burocracia y Rigidez Normativa (P05) y las Deficiencias en Capital Humano y Formación Pertinente (P10), que ya muestran una alta influencia directa, se consolidan como fuerzas abrumadoramente dominantes cuando se calculan sus

efectos indirectos acumulados. Su impacto se propaga y amplifica a través de múltiples vías, condicionando el comportamiento de casi todas las demás variables. Por el contrario, la Precariedad y deterioro del tejido empresarial (P08), que en el análisis directo presenta la dependencia más alta, se revela en el análisis indirecto como una consecuencia casi pura del sistema, con un poder de influencia propio relativamente menor. Este reordenamiento demuestra matemáticamente por qué las intervenciones que se centran en los resultados visibles (como la alta mortalidad empresarial) están destinadas al fracaso si no se abordan las fuerzas estructurales subyacentes (como la burocracia y la calidad del capital humano). El análisis indirecto, por tanto, no es un mero ejercicio académico; es una herramienta de diagnóstico esencial que redirige la atención estratégica hacia donde pueda tener el máximo impacto.

El resultado principal del análisis MICMAC es la cartografía del sistema en un plano de influencia-dependencia, que permite clasificar cada una de las doce problemáticas identificadas según su rol sistémico. Esta clasificación, derivada de las sumas de influencia y dependencia de la Matriz de Influencias Indirectas (MII), trasciende una simple lista de problemas para ofrecer una jerarquía estratégica. Permite a los responsables de la formulación de políticas discernir entre causas raíz (variables determinantes), amplificadores volátiles (variables clave o de enlace), síntomas finales (variables de resultado) y factores periféricos (variables autónomas). Esta claridad estratégica es el primer y más crítico logro del análisis, ya que proporciona un mapa validado para la asignación de recursos y prevenir intervenciones de bajo impacto. La

siguiente tabla presenta esta clasificación estratégica, que servirá como referencia

fundamental para el resto del informe.

IDENTIFICACIÓN	Variable	Suma Influencia Indirecta	Suma Dependencia Indirecta	Clasificación Estratégica	Implicación para la Política Pública
P09	Entorno Macroeconómico Adverso	4877	2353	Determinante	Causa raíz, en gran medida exógena. Requiere estrategias de mitigación y resiliencia, más que de control directo.
P05	Burocracia y Rigidez Normativa	4749	2328	Determinante	Causa raíz estructural. Requiere reformas profundas ya largo plazo en la administración pública para reducir la fricción sistémica.
P10	Deficiencias en Capital Humano y Formación Pertinente	4721	3693	Determinante	Motor fundamental del sistema. Requiere una alineación estratégica entre el sistema educativo y las necesidades del mercado.
P02	Fragmentación y Descoordinación Institucional	4537	3476	Determinante / Enlace	Variable de alta influencia, con cierta dependencia. Actúa como un cuello de botella clave. Requiere una orquestación activa

					y gobernanza del ecosistema.
P06	Débil Cultura de Innovación y Sofisticación Empresarial	4365	5172	Clave / Enlace	Corazón estratégico e inestable del sistema. Es causa y efecto de otras variables. Requiere intervenciones que fomenten la colaboración y la mentalidad de crecimiento.
P08	Precariedad y deterioro del tejido empresarial.	4419	6380	Clave / Enlace	Altamente dependiente pero también influyente. Actúa como un amplificador de la inestabilidad. Su mejora depende de otras variables, pero su estado actual agrava el sistema.
P03	Inequidad Socioeconómica en el Emprendimiento	3980	4670	De Resultado	Consecuencia directa de las barreras estructurales. Las políticas deben centrarse en las causas de la inequidad, no solo en sus manifestaciones.
P01	Deficiente Acceso a Financiamiento Formal	3795	4512	De Resultado	Síntoma de un alto riesgo percibido y de la debilidad del tejido empresarial. Las soluciones financieras por sí

					solas son insuficientes.
P04	Baja Confianza y Desconocimiento de la Oferta Pública	3568	4226	De Resultado	Consecuencia de la fragmentación institucional y la burocracia. Refleja la brecha entre la oferta y la demanda de apoyo público.
P07	Insuficiente Conexión a Mercados y Comercialización	3225	5246	De Resultado	Resultado final de la falta de sofisticación, capital humano y redes. Es un indicador del bajo rendimiento general del ecosistema.
P11	Brecha Digital y de Infraestructura Tecnológica	3882	3567	Autónoma	Relativamente desconectada de la dinámica central del ecosistema emprendedor. Deben abordarse con políticas de infraestructura nacional más amplias.
P12	Inseguridad y Entorno Urbano Deteriorado	2340	2835	Autónoma	Factor contextual importante pero con baja influencia sistémica directa sobre las interacciones del ecosistema. Requiere políticas de seguridad y desarrollo urbano específicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Matriz de Influencias Indirectas (MII) y la metodología de clasificación MICMAC.					
--	--	--	--	--	--

La clasificación de las variables en la Tabla permite una inmersión profunda en la dinámica estructural del ecosistema. Al agrupar las variables por su rol, se revelan las fuerzas subyacentes, los puntos de estrangulamiento y los resultados finales del sistema, proporcionando una guía clara para la formulación de políticas estratégicas.

Las variables determinantes, caracterizadas por una alta influencia y una baja dependencia, constituyen los cimientos sobre los que se construye el resto del sistema. Son las fuerzas motrices primarias, los "motores" que condicionan el entorno operativo sin ser significativamente afectado por las otras variables internas del ecosistema. El análisis de la MII identifica un grupo claro de estas variables: Entorno Macroeconómico Adverso (P09), Burocracia y Rigidez Normativa (P05), y Deficiencias en Capital Humano y Formación Pertinente (P10). La variable Fragmentación y Descoordinación Institucional (P02) también se sitúa en este cuadrante, aunque su mayor nivel de dependencia la coloca en la frontera con las variables de enlace. Estas variables se alinean directamente con los dominios fundamentales de los modelos teóricos de ecosistemas de emprendimiento, como el propuesto por Isenberg.¹² La burocracia (P05) y el entorno macroeconómico (P09) definen el dominio de "Políticas" y el contexto de

"Mercados", estableciendo las reglas del juego y el campo de juego para los emprendedores.¹⁴ Las deficiencias en capital humano (P10) son el núcleo del dominio de "Capital Humano", que determina la calidad y cantidad del talento disponible, un recurso indispensable para la innovación y el crecimiento.¹⁴ La naturaleza de estas tres variables principales revela una realidad estratégica crucial. El entorno macroeconómico (P09) es en gran medida una fuerza exógena, sobre la cual un ecosistema local o regional tiene un control limitado, pero a la que debe adaptarse. La burocracia (P05) y el sistema educativo que produce el capital humano (P10), aunque endógenos, son productos de estructuras institucionales y legales profundamente arraigadas, con una inercia considerable. Juntas, estas tres variables forman una "Tríada de Inercia": son fuerzas potentes, de movimiento lento y resistentes al cambio, que ejercen una presión constante y estructural sobre todo el sistema. Esta constatación implica que una estrategia de desarrollo del ecosistema debe ser necesariamente dual. Por un lado, debe emprender reformas pacientes ya largo plazo dirigidas a esta tríada, como la modernización administrativa y la reforma educativa. Por otro lado, debe implementar intervenciones más ágiles y tácticas sobre las variables "clave" que operan dentro de las restricciones impuestas por esta tríada, para generar resultados a corto y mediano plazo. Ignorar la tríada de inercia llevaría a que cualquier esfuerzo a corto plazo fuera socavado; centrado exclusivamente en ella postergaría cualquier mejora tangible durante años. La estrategia óptima, por tanto, debe operar en ambos horizontes temporales simultáneamente.

Las variables clave o de enlace, situadas en el cuadrante de alta influencia y alta dependencia, representan el nexo neurálgico del sistema. Son inherentemente inestables:

actúan como amplificadores y transmisores de los impulsos generados por las variables determinantes, al tiempo que se influyen mutuamente, creando potentes bucles de retroalimentación. El análisis posiciona claramente en esta zona a la Débil Cultura de Innovación y Sofisticación Empresarial (P06) y la Precariedad y deterioro del tejido empresarial (P08). Estas variables son el campo de batalla estratégico donde se decide la dinámica del ecosistema, representando tanto el mayor riesgo de colapso sistémico como la mayor oportunidad para una transformación positiva. Un análisis más profundo de sus interacciones revela la existencia de un potente y pernicioso ciclo de retroalimentación negativa que constituye el motor central de la disfunción del ecosistema. Este ciclo puede describirse de la siguiente manera: La Fragmentación y Descoordinación Institucional (P02), una variable determinante en la frontera con este cuadrante impide la entrega eficaz de servicios de apoyo, la creación de redes de conocimiento y la colaboración público-privada. Esta falta de un entorno de apoyo coherente y de estímulos efectivos exacerba la Débil Cultura de Innovación (P06). Las empresas, carentes de acceso a conocimiento, tecnología y redes, permanecen atrapadas en modelos de negocio de baja productividad y escasa sofisticación. La falta de innovación y competitividad conduce directamente a una mayor precariedad y deterioro del tejido empresarial (P08). Las empresas son más vulnerables a los shocks económicos, tienen tasas de supervivencia más bajas y una capacidad de crecimiento limitada. Finalmente, la alta tasa de mortalidad empresarial y la fragilidad del tejido existente refuerzan la Fragmentación Institucional (P02). Un panorama de fracaso constante genera una percepción de alto riesgo entre las instituciones públicas y privadas, lo que las vuelve más reacias a colaborar, a coordinar

esfuerzos o a invertir en programas de apoyo ambiciosos, perpetuando así la desarticulación del ecosistema. Este "Círculo Vicioso de Fragmentación y Precariedad" es el mecanismo a través del cual el sistema se mantiene en un equilibrio de bajo rendimiento. Romper este ciclo debe ser la máxima prioridad estratégica. Cualquier intervención que no logre desarticular estas interdependencias negativas tendrá un impacto limitado y transitorio. Por el contrario, una acción coordinada que aborde simultáneamente la gobernanza institucional (P02), el fomento de la innovación (P06) y el apoyo a la resiliencia empresarial (P08) tiene el potencial de revertir la espiral y transformarla en un círculo virtuoso de crecimiento.

Las variables de resultado, caracterizadas por una baja influencia y una alta dependencia, son los indicadores finales del estado de salud del sistema. Son los síntomas visibles, las consecuencias de la interacción entre las fuerzas determinantes y las variables clave. El análisis de la MII se sitúa inequívocamente en este cuadrante a la Insuficiente Conexión a Mercados y Comercialización (P07) , la Inequidad Socioeconómica en el Emprendimiento (P03) , el Deficiente Acceso a Financiamiento Formal (P01) y la Baja Confianza y Desconocimiento de la Oferta Pública (P04). Estas variables deben entenderse como "indicadores rezagados" (indicadores rezagados). Por ejemplo, el deficiente acceso a la financiación formal (P01) no es una causa raíz, sino el resultado lógico de un entorno de alto riesgo. Los financiadores, ya sean públicos o privados, son reacciones a invertir cuando se enfrentan a un tejido empresarial precario (P08), a emprendedores con deficiencias en su formación (P10), a una cultura de débil innovación (P06) y a un entorno macroeconómico adverso (P09). De manera similar, la baja

confianza en la oferta pública (P04) es una consecuencia directa de la fragmentación institucional (P02) y la rigidez burocrática (P05), que hacen que los servicios sean inaccesibles, confusos e ineficaces. Esta comprensión tiene una implicación profunda para la práctica administrativa y revela una trampa común en la formulación de políticas públicas. Las variables de resultado, al ser las más visibles y muchas veces las más sensibles políticamente (por ejemplo, "falta de crédito para las pymes" o "desigualdad"), suelen ser el objetivo de intervenciones directas y programáticas. Los gobiernos, bajo presión para "hacer algo", lanzan con frecuencia nuevos fondos de crédito, programas de subsidios o campañas de comunicación. Sin embargo, el análisis MICMAC proporciona una evidencia cuantitativa robusta de que este enfoque es principalmente ineficiente. Al tener una baja influencia sistémica, actuar directamente sobre estas variables de resultado genera un impacto mínimo en el resto del sistema. Es como tratar la fiebre sin diagnosticar la infección. El análisis demuestra que la forma más eficaz de mejorar el acceso a la financiación (P01) no es creando otro fondo gubernamental, sino reduciendo la burocracia (P05), mejorando el capital humano (P10) y fortaleciendo la cultura de innovación (P06), acciones que, en conjunto, disminuyen el riesgo sistémico que ahuyenta al capital. Por lo tanto, una estrategia administrativa exitosa debe resistir la tentación política de tratar los síntomas y, en cambio, asignar recursos y capital político a las variables determinantes y clave, que son menos visibles, pero infinitamente más poderosas. Esto representa un cambio paradigmático de una política programática a una política sistémica. El análisis identifica un conjunto de variables autónomas, que se caracterizan por tener bajos niveles tanto de influencia como de dependencia. En este

estudio, la Brecha Digital y de Infraestructura Tecnológica (P11) y la Inseguridad y Entorno Urbano Deteriorado (P12) se ajustan a esta categoría. Aunque son problemas sociales y económicos de gran importancia por derecho propio, su conexión con la dinámica central de las interacciones del ecosistema emprendedor es relativo y débil. Por ejemplo, si bien la delincuencia (P12) afecta negativamente a los negocios individuales a través de mayores costos de operación o una menor afluencia de clientes, su influencia sistémica sobre la coordinación institucional (P02), la cultura de innovación (P06) o la rigidez normativa (P05) es considerablemente menor que la que estas variables ejercen entre sí. De manera similar, la infraestructura digital (P11) es una condición habilitante fundamental para la economía en general, pero el análisis sugiere que, dentro de este sistema particular de problemas, no es el principal cuello de botella que impide el desarrollo del ecosistema en comparación con los factores de gobernanza y capital humano. La implicación para la política pública es la necesidad de un enfoque estratégico. Los recursos destinados específicamente al fomento del ecosistema emprendedor deben centrarse en las variables determinantes y clave, donde cada unidad de inversión generará el mayor impacto sistémico. Las variables autónomas, como la seguridad urbana o la conectividad nacional, deben abordarse a través de políticas públicas dedicadas y separadas (por ejemplo, una estrategia de seguridad ciudadana o un plan nacional de infraestructura digital). Intentar resolver estos problemas de gran escala dentro del marco de una política de emprendimiento no solo sería ineficaz, sino que también diluiría los recursos que se necesitan desesperadamente para abordar los verdaderos puntos de apalancamiento del sistema.

El diagnóstico sistémico realizado a través del método MICMAC no es un fin en sí mismo, sino un medio para diseñar intervenciones más inteligentes y efectivas. Al haber identificado las variables con mayor poder de apalancamiento, es posible ahora formular estrategias concretas para la práctica administrativa, fundamentadas en las mejores prácticas internacionales y estructuradas a través de marcos de gestión probados. El análisis identifica la Burocracia y Rigidez Normativa (P05) como una variable determinante fundamental y la Fragmentación y Descoordinación Institucional (P02) como un cuello de botella sistémico de primer orden. Estas dos problemáticas son facetas de un mismo desafío subyacente: una gobernanza pública deficiente. La burocracia excesiva impone costos de transacción desproporcionados a los emprendedores ya las MiPymes, desincentivando la formalización y la agilidad empresarial. Simultáneamente, la fragmentación institucional crea un panorama de apoyo público confuso, duplicativo e ineficaz, donde múltiples agencias operan en silos, a menudo con objetivos contrapuestos, socavando el propósito mismo de la intervención estatal. Para abordar esta doble falla de gobernanza, es mirar con precisión los modelos internacionales que han logrado la simplificación y la coherencia.

Estonia y la Gobernanza Digital-Primero: Estonia representa un caso paradigmático de cómo una filosofía de "digital por diseño" puede dismantelar la burocracia tradicional. Tras su independencia, y con recursos limitados, el país optó por construir una administración pública digital desde cero. El resultado es un ecosistema donde el 99% de los servicios públicos están en línea, y se puede crear una empresa en menos de 3 horas. Los principios clave de este modelo son: un enfoque centrado en el ciudadano (los

servicios se diseñan desde la perspectiva del usuario, no de la agencia), una interoperabilidad total entre sistemas gubernamentales (el principio de "solo una vez", donde el ciudadano solo proporciona sus datos una vez al Estado), y una transparencia radical que genera confianza. La iniciativa de "e-Residency" extiende estos beneficios globalmente, demostrando que la burocracia no es una fatalidad, sino una opción de diseño. La adopción de estos principios ofrece una hoja de ruta clara para combatir la rigidez normativa (P05) y, al romper los silos de datos, ataca directamente la descoordinación institucional (P02).

Singapur y la Orquestación Coordinada del Ecosistema: Singapur aborda la fragmentación institucional a través de una orquestación deliberada y centralizada. La iniciativa "Startup SG" es un ejemplo de cómo una plataforma unificada, liderada por agencias gubernamentales como Enterprise Singapore en colaboración con el sector privado, puede actuar como un único punto de contacto para los emprendedores.²¹ En lugar de que los emprendedores puedan navegar por una docena de agencias diferentes, Startup SG consolida el acceso a financiación, talento, tutoría y mercados en una red coherente.²³ Este modelo de "ventanilla única" no solo simplifica el viaje del emprendedor, sino que también obliga a las agencias públicas a coordinar sus programas y alinear sus objetivos, abordando de frente el problema de la fragmentación (P02).

Para traducir estos principios en una práctica administrativa sostenible, se propone la implementación del Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard - BSC) como un sistema de gestión estratégica para las agencias públicas que intervienen en el ecosistema. El BSC va más allá de ser un simple tablero de métricas; es un marco que traduce la

visión y la estrategia en un conjunto coherente de objetivos, indicadores, metas e iniciativas, asegurando la alineación en toda la organización. Un BSC para la gobernanza del ecosistema podría estructurarse de la siguiente manera: **Objetivo Estratégico:** Simplificar radicalmente el viaje del emprendedor. **Indicadores Clave de Desempeño (KPIs):** Tiempo medio para registrar una empresa (horas); Puntuación Neta del Promotor (NPS) de los servicios de apoyo gubernamental; Porcentaje de servicios accesibles 100% en línea. **Iniciativas:** Implementación de una plataforma de "ventanilla única digital"; rediseño de procesos centrados en el usuario. **Objetivo Estratégico:** Maximizar el impacto económico de la inversión pública. **KPI:** Retorno de la inversión (ROI) de los programas de apoyo (medido en empleos creados o impuestos generados); Ratio de apalancamiento de capital privado por cada dólar público invertido. **Iniciativas:** Evaluación sistemática del portafolio de programas; Diseño de instrumentos de co-inversión público-privada. **Objetivo Estratégico:** Lograr una coordinación interinstitucional sin fisuras. **KPI:** Número de programas redundantes eliminados; Tiempo de ciclo para la aprobación de apoyos; Porcentaje de datos compartidos entre agencias relevantes. **Iniciativas:** Creación de un comité de gobernanza del ecosistema con poder de decisión; desarrollo de una arquitectura de datos interoperable. **Objetivo Estratégico:** Fomentar una cultura de servicio público ágil, innovadora y basada en datos. **KPIs:** Porcentaje de personal capacitado en metodologías ágiles y diseño de servicios digitales; Tasa de implementación de la retroalimentación de los emprendedores. **Iniciativas:** Programa de desarrollo de capacidades para funcionarios públicos; establecimiento de laboratorios de innovación gubernamental. La implementación de este BSC sería un logro (logro)

administrativo fundamental. Forzaría a las agencias a trabajar bajo un marco estratégico común, medir lo que realmente importa desde la perspectiva del emprendedor y romper los silos que perpetúan la fragmentación (P02) y la burocracia (P05).

El análisis identifica las Deficiencias en Capital Humano (P10) como una variable determinante crítica y la Débil Cultura de Innovación (P06) como una variable clave altamente interconectada. Estos dos factores son los pilares de la competitividad a largo plazo de cualquier economía. La investigación global confirma consistentemente que el capital humano el conocimiento, las habilidades y las capacidades de la fuerza laboral es un antecedente directo de la capacidad de innovación de una empresa y, por ende, de su rendimiento. Un desajuste entre las habilidades que ofrece el sistema educativo y las que demanda el mercado (P10) crea un cuello de botella fundamental, resultando en una baja capacidad de las empresas para absorber nuevas tecnologías, adoptar prácticas de gestión avanzadas y desarrollar modelos de negocio escalables (P06). Esto genera una trampa de baja productividad difícil de superar.

Finlandia y el Modelo de la Universidad de Aalto: La Universidad de Aalto en Finlandia ejemplifica un enfoque transformador para el desarrollo del capital humano (P10). Creada a partir de la fusión de tres instituciones líderes en tecnología, negocios y arte, Aalto ha integrado la educación en emprendimiento en todo su currículo. En lugar de confinar el emprendimiento a la escuela de negocios, ofrece más de 60 cursos sobre el tema, accesibles para estudiantes de todas las disciplinas. Su pedagogía se basa en el aprendizaje basado en problemas y proyectos, donde equipos multidisciplinarios abordan desafíos del mundo real, a menudo en colaboración con la industria. Un enfoque central

es el desarrollo de una "mentalidad emprendedora" habilidades como la resolución creativa de problemas, la resiliencia y el liderazgo personal que son valiosos independientemente de si el graduado funda una empresa o no. Además, Aalto actúa como un ancla en su ecosistema, apoyando activamente la creación de startups y conectando a los estudiantes con mentores y capital.³⁶ Este modelo demuestra cómo la educación superior puede ser rediseñada para producir el tipo de talento que un ecosistema innovador necesita.

El Marco de la OCDE para la Innovación en las MiPymes: La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ofrece un marco de políticas integrales para fomentar una cultura de innovación (P06) en las MiPymes. Reconociendo que la innovación ya no se limita a los laboratorios de I+D, la OCDE promueve un paradigma de "innovación abierta".³⁷ Sus recomendaciones se centran en tres áreas clave: 1) Incrustar a las empresas en flujos de conocimiento , facilitando la colaboración con universidades, centros de investigación y otras empresas; 2) Desarrollar habilidades empresariales y de gestión , ya que la capacidad de la dirección para identificar oportunidades y gestionar el cambio es un predictor clave del éxito innovador; y 3) Apoyar la digitalización , no solo como una herramienta de eficiencia, sino como un habilitador fundamental para nuevos modelos de negocio y el acceso a datos para la toma de decisiones. Este marco proporciona un menú de políticas probadas para abordar la debilidad de la cultura de innovación desde el lado de la demanda empresarial.

Para abordar de manera integrada los desafíos de P10 y P06, se propone el uso de un Modelo Lógico para el diseño, la implementación y la evaluación de un nuevo Programa

Regional de Innovación y Habilidades. Un modelo lógico es una herramienta visual que articula la "teoría del cambio" de un programa, mostrando la secuencia causal de "si-entonces" desde los recursos invertidos hasta los impactos a largo plazo. Este enfoque garantiza que el programa esté bien diseñado, que sus objetivos sean claros y medibles, y que se pueda evaluar su eficacia, identificando los logros (logros) en cada etapa. Un modelo lógico para este programa podría estructurarse de la siguiente manera: La necesidad del problema es que el ecosistema sufre de un desajuste de habilidades (P10) y una baja capacidad de innovación empresarial (P06), lo que resulta en una alta precariedad empresarial (P08) y un bajo crecimiento económico. Los insumos (recursos) incluyen financiamiento público-privado, acuerdos de colaboración con universidades y centros de formación técnica, una red de mentores expertos de la industria, y plataformas de aprendizaje digital y herramientas de diagnóstico para MiPymes. Las actividades (lo que hacemos) son: diseñar e impartir cursos de "mentalidad emprendedora" transversales en la educación superior; ejecutar talleres intensivos de capacitación en gestión estratégica, financiera y digital para directivos de MiPymes; organizar seminarios sectoriales sobre adopción de tecnologías clave (ej. IA, computación en la nube); e implementar un programa de mentoría que conecte a emprendedores con líderes empresariales experimentados. Los productos (resultados directos y cuantificables) son el número de estudiantes universitarios completando cursos de emprendimiento, el número de gerentes de MiPymes capacitados, el número de empresas que completan un diagnóstico de madurez digital, y el número de relaciones de mentoría establecidas. Los resultados a corto plazo (logros - cambios en conocimiento y habilidades, 1-2 años)

incluyen el aumento de las competencias empresariales y de resolución de problemas entre los graduados, la mejora de las capacidades de gestión y liderazgo en las MiPymes participantes, una mayor conciencia y comprensión de los beneficios de las tecnologías digitales, y la adquisición de nuevas perspectivas estratégicas a través de la mentoría. Los resultados a mediano plazo (logros - cambios en comportamiento, 2-4 años) son una mayor tasa de creación de startups de alto potencial por parte de los graduados, el aumento de la tasa de adopción de nuevas tecnologías y prácticas de gestión en las MiPymes, el incremento de la inversión en innovación y desarrollo por parte de las empresas, y el fortalecimiento de las redes de colaboración entre la industria y la academia. El impacto a largo plazo (cambios en el estado del sistema, 5+ años) es el fortalecimiento de la cultura de innovación y sofisticación empresarial (mejora en P06), la reducción de la precariedad y aumento de la tasa de supervivencia del tejido empresarial (mejora en P08), la mejora de la competitividad y productividad regional, y la alineación del capital humano con las necesidades del mercado (mejora en P10). Este modelo lógico proporciona una hoja de ruta clara y medible, transformando un diagnóstico de problemas complejos en un plan de acción coherente y evaluable, donde cada "logro" es un paso verificable hacia la transformación del ecosistema.

El análisis estructural prospectivo, al revelar la intrincada red de interdependencias que gobierna el ecosistema emprendedor, ofrece un mandato claro para la acción administrativa: es necesario transitar de un modelo de intervenciones aisladas y programáticas a una estrategia coherente de orquestación sistémica. La evidencia que los doce problemas identificados no son entidades independientes que puedan resolverse una

por una. Por el contrario, forman un sistema dinámico en el que la acción sobre un punto de apalancamiento clave puede generar efectos positivos en cascada, mientras que la inacción o una acción mal dirigida puede perpetuar ciclos de estancamiento. El rol del gobierno, por lo tanto, no es ser el "solucionador" de cada problema individual, sino el "orquestador" estratégico del ecosistema. Esto implica enfocar la energía y los recursos públicos no de manera dispersa, sino concentrada en las variables determinantes y clave que el análisis MICMAC ha demostrado que poseen el mayor poder para moldear el sistema. Las intervenciones propuestas —la implementación de un Cuadro de Mando Integral para la gobernanza y el diseño de un Programa de Innovación y Habilidades basado en un Modelo Lógico no son soluciones aisladas, sino componentes interconectados de esta estrategia de orquestación. La sinergia entre estas dos iniciativas es fundamental. Un marco de gobernanza mejorado, impulsado por el Cuadro de Mando Integral, crea las condiciones necesarias para que el programa de capital humano e innovación tenga éxito. Al reducir la burocracia (P05) y la fragmentación institucional (P02), se disminuye la fricción sistémica, permitiendo que las iniciativas de desarrollo de habilidades (P10) y fomento de la innovación (P06) lleguen a sus destinatarios de manera más eficiente y con mayor impacto. Una administración pública alineada y responsable es el catalizador que multiplica la efectividad de cualquier programa de apoyo directo. Sin esta reforma de los cimientos, incluso los mejores programas de capacitación o innovación se verán ahogados por la ineficiencia y la descoordinación.

El objetivo final de esta estrategia de orquestación sistémica es construir resiliencia a largo plazo. Un ecosistema emprendedor resiliente es aquel que no solo puede soportar

shocks externos como el entorno macroeconómico adverso (P09), sino que también posee la capacidad endógena de adaptarse, innovar y regenerarse continuamente.⁵⁰ Las intervenciones propuestas están diseñadas precisamente para cultivar esta capacidad, transformando la dinámica del sistema de un círculo vicioso de estancamiento a un círculo virtuoso de crecimiento y adaptabilidad. La secuencia de esta transformación positiva se puede visualizar de la siguiente manera: Una Gobernanza Reformada , impulsada por la claridad estratégica del BSC, reducir la burocracia (P05) y la fragmentación (P02), creando un entorno institucional más transparente, eficiente y confiable. Este entorno mejorado atrae, retiene y desarrolla un Capital Humano de mayor calidad (P10) , ya que los individuos talentosos perciben mayores oportunidades y menores barreras para el éxito. Un acervo de talento más sólido, apoyado por instituciones coordinadas y programas de formación pertinentes, fomenta de manera natural una Cultura de Innovación y Sofisticación Empresarial más vibrante (P06). Esta cultura se traduce en empresas más competitivas, innovadoras y adaptables, lo que reduce directamente la Precariedad del tejido empresarial (P08) y aumenta las tasas de supervivencia. Un tejido empresarial más fuerte y menos riesgoso mejora restringido el Acceso al Financiamiento Formal (P01) y la Conexión a Mercados (P07) , ya que la calidad de la oferta empresarial aumenta y la percepción de riesgo de los inversores y compradores disminuye. Finalmente, un ecosistema dinámico y exitoso que genera más y mejores oportunidades empresariales y laborales es una de las herramientas más poderosas para mitigar la Inequidad Socioeconómica (P03) , al ofrecer vías de movilidad ascendente para una porción más amplia de la población. En conclusión, el último logro

de este enfoque estratégico no es simplemente la mejora de indicadores aislados. Es la reconfiguración fundamental de la dinámica del sistema. Es pasar de un equilibrio donde la fragmentación alimenta la precariedad, a uno donde la coordinación alimenta la innovación. Este es el camino para construir un ecosistema emprendedor que no solo sea más próspero, sino también más resiliente, inclusivo y sostenible en el tiempo.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). Acuerdo 816 de 2023. Sistema de Información Régimen Legal de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024a). Acuerdo 927 de 2024. Sistema de Información Jurídica Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024b). Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024c). Proyecto de Acuerdo 368 de 2024. Concejo de Bogotá, D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (n.d.). SERVIDORES PÚBLICOS. Sub-Tema: Desviación o Abuso de Poder. Sistema de Información Jurídica Distrital.
- Arteaga, ME, Lastre, K., & Morales, E. (2019). Políticas públicas para el fomento del emprendimiento: un análisis de las condiciones económicas. Uniminuto.
<https://revistas.uniminuto.edu/index.php/Pers/article/download/2064/1867/4862>
- Cruz-Rubio, C. N. (2016). Análisis de fallas de implementación de la política pública de trata de personas en Colombia. GIGAPP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Concepto 299781 de 2020.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). CONPES 3866: Política Nacional de Desarrollo Productivo.

Departamento Nacional de Planeación. (2020). CONPES 4011 - Política Nacional de Emprendimiento.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>

EBSCO. (2024). Street-level bureaucracy. EBSCO Research Starters.

Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228.

Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.

Elmore, R. F. (2005). *School reform from the inside out: Policy, practice, and performance*. Harvard Education Press.

Evans, T. (2011). Burócratas de calle y los factores limitantes en la implementación de políticas. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*.

Hulme, W., et al. (2015). Street-level bureaucracy and the emerging health and social care agenda. *British Journal of General Practice*, 65(636), 376.

Hupe, P. (2011). The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 25-44.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021). *Política Industrial en Marcha* “Pacto por el desarrollo productivo”.

- Papeles Políticos. (2016). Aciertos y fallas en la implementación de la Política de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá. Papeles Políticos, 21(1).
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, Why it's amazing that federal programs work at all... (3rd ed.). University of California Press.
- Santander Competitivo. (2021). CONPES 4011: Política Nacional de Emprendimiento.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2024a). Documento Técnico de Soporte (DTS) Proyecto de inversión 8164: Fortalecimiento de los negocios locales de la ciudad de Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2024b). Informe de Gestión y Resultados.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2024c). Ficha técnica Proyecto de Inversión.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2025). Emprendópolis: Términos de Referencia.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2025b). Negocios locales en Bogotá podrán acceder a capitalización de hasta \$3 millones en bienes con el programa Emprendópolis.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2025c). Últimos cupos para Emprendópolis.
- Winter, S. (2011). Implementation. En The SAGE Handbook of Public Administration. SAGE Publications.

- Monitor Global de Emprendimiento (2014). Informe Global del Monitor Global de Emprendimiento. Babson College. <https://www.gemconsortium.org/report>
- Kantis, H., Angelelli, P. y Moori, V. (2004). Desarrollo emprendedor: América Latina y la experiencia internacional. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desarrollo-emprendedor-Am%C3%A9rica-Latina-y-la-experiencia-internacional.pdf>
- Mason, C. y Brown, R. (2014). Ecosistemas emprendedores y emprendimiento orientado al crecimiento. Asociación de Estudios Regionales. <https://core.ac.uk/download/pdf/30667861.pdf>
- Reinoso, J., & Sánchez, M. (2018). Análisis del ecosistema emprendedor en la Región del Alto Magdalena. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6069704.pdf>
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2024). Documento Técnico de Soporte Proyecto 8164: Fortalecimiento de los negocios locales de la ciudad de Bogotá DC <https://desarrolloeconomico.gov.co/documento/32090>
- Spigel, B. y Vinodrai, T. (2020). Afrontar el desafío de la convergencia económica. Estudios Regionales. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2020.1779166>
- Stam, E., y Van de Ven, A. (2021). Elementos del ecosistema emprendedor. Economía de la pequeña empresa. <https://revistas.urosario.edu.co/xml/1872/187272150008/index.html>

Universidad del Rosario. (2023). Emprendimiento y política pública en Colombia:
camino hacia la inclusión. [https://urosario.edu.co/revista-nova-et-
vetera/columnistas/emprendimiento-politica-publica-en-colombia-camino-hacia-
la-inclusion](https://urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/columnistas/emprendimiento-politica-publica-en-colombia-camino-hacia-la-inclusion)