

Red regional de emprendimiento del Cauca: avances y desafíos de un instrumento de política pública

**Regional entrepreneurship network of cauca: progress
and challenges of a public policy instrument**

**Rede regional de empreendedorismo de cauca: avanços
e desafios de um instrumento de política pública**

DOI: rces.v24n35.a11

Recibido: 15/07/2015

Aceptado: 25/10/2015

Elizabeth Ruano

Investigadora UniAutónoma, Cauca, Colombia. Doctora.

Correo electrónico: elizabeth@unb.br

Red regional de emprendimiento del Cauca: Avances y desafíos de un instrumento de política pública

Palabras clave

emprendimiento, política pública, redes sociales.

Resumen

Se analiza el proceso de creación y articulación de la Red Regional de Emprendimiento del Cauca, instrumento introducido por la ley colombiana. Las narrativas de sus miembros revelan que la noción genérica de *red* amparó el traspaso de responsabilidades a los actores locales y la abstención del Gobierno frente a los aspectos estructurales para la promoción del emprendimiento en Colombia.

Clasificación JEL: O18, R38, Z13.

Regional entrepreneurship network of Cauca: Progress and challenges of a public policy instrument.

Key words

Entrepreneurship, public policy, social networks.

Abstract

The creation and articulation process of the regional entrepreneurship network of Cauca was analyzed – a resource introduced by the Colombian law. Its members' narratives reveal that the general notion of network sheltered both the transfer of responsibilities to local actors as well as government abstention regarding the structural aspects of entrepreneurship promotion in Colombia.

Rede regional de empreendedorismo de Cauca: Avanços e desafios de um instrumento de política pública.

Palavras-chave

empreendedorismo, política pública, redes sociais.

Resumo

Analisa-se o processo de criação e articulação da Rede regional de empreendedorismo de Cauca, instrumento introduzido pela lei colombiana de empreendedorismo. As narrativas dos componentes revelam que a noção genérica de rede amparou a transferência de responsabilidades aos atores locais e o recuo do governo diante de aspetos estruturais para a promoção do empreendedorismo na Colômbia.

Introducción

En este artículo se analiza la Red Regional de Emprendimiento del Cauca (RRE) a partir de las narrativas de sus actores, de las disposiciones legales y de la política pública de emprendimiento en Colombia. Esa política (Colombia, 2009) propuso, entre otras metas, promover la formación de redes de emprendimiento. Ellas funcionarían como un instrumento para la promoción de la cultura emprendedora en los departamentos y municipios. De ese modo, se creó la expectativa de que esas redes serían dotadas de capacidades para incentivar el surgimiento de nuevos emprendimientos.

Para el análisis se retoman datos empíricos obtenidos a partir de la investigación titulada *Políticas públicas de emprendimiento, innovación y competitividad en el Departamento del Cauca: análisis del periodo 1990-2012*¹ (Ruano y Rivera, 2014). En esa investigación se optó por los métodos mixtos, conforme a lo sugerido por Molina *et al.* (2012). Los instrumentos de recolección de datos utilizados fueron la revisión documental, la observación participante y entrevistas a miembros de la RRE del Cauca.

Se realizaron 18 entrevistas² en Popayán, capital del Cauca, entre marzo y noviembre del 2014. Inicialmente previsto para cuatro meses, el trabajo de campo se extendió en atención a dificultades de agenda de los actores de la RRE. En el perfil de los entrevistados se destaca su composición por género, seis mujeres y doce hombres, con un rango de edad entre 29 y 52 años, profesionales de diferentes áreas del conocimiento y un promedio de tres años de experiencia en emprendimiento. En sus trayectorias profesionales se destaca su vinculación como representantes gubernamentales, actores gremiales, académicos, actores de la incubación empresarial o representantes de instituciones interfaz³.

Este artículo se divide en cuatro secciones, incluida esta introducción. Se inicia con una breve presentación de los antecedentes y las directrices de la Ley del Emprendimiento de Colombia. En la segunda parte se revisan los conceptos incluidos en dicha ley, en contraste con el debate académico. En el tercer ítem se retoman las narrativas obtenidas en las entrevistas, buscando comprender los dilemas y aprendizajes de la Red Regional de Emprendimiento del Cauca. El trabajo concluye con el ítem dedicado a las consideraciones finales.

- 1 Proyecto ejecutado en el año 2014 por investigadores del Grupo Interdisciplinar en Ciencias Sociales y Humanas, línea de investigación Gestión y Sociedad, de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. La investigación abordó el emprendimiento, tema relativamente relegado de las prioridades académicas en Colombia. Según Ortiz, Gutiérrez, Rodríguez (2014), en el 2008 solamente 23 de 2000 grupos de investigación reconocidos por Colciencias tenían alguna conexión con ese tema de estudio. A partir de la promulgación de la Ley N.º 1014 de 2006 ese campo de estudio se reposicionó, estimulando el desarrollo de nuevas investigaciones.
- 2 Se obtuvo el consentimiento de todos los entrevistados para participar de la investigación. Se adoptó el anonimato de los entrevistados como opción metodológica.
- 3 Conforme plantea Sánchez (1999), la interfaz promueve servicios de apoyo orientados a viabilizar la articulación mercadológica. Su importancia es ratificada porque esas instituciones actúan como articuladoras entre los técnicos y el tejido empresarial, facilitando la adopción de prácticas empresariales.

Ley de emprendimiento: antecedentes y directrices

El ambiente institucional y jurídico contribuye sustentando la implementación de políticas públicas. La literatura académica defiende la eficacia de esas políticas en la promoción del emprendimiento (CAF, 2013). A partir de la década de 1990 se observó una dinámica normativa relacionada con el emprendimiento en Colombia. En 1999 se promulgó la Ley N.º 29, que tangencialmente refirió su importancia. La Ley N.º 789 de 2002 creó el Fondo Emprender e incentivó estrategias pedagógicas de divulgación de la cultura emprendedora. La tabla 1 muestra la promulgación de una legislación específica, que orientó la creación y la implementación de instrumentos de política pública claramente direccionados para incentivar el emprendimiento en el país (Colombia, 2009).

La tabla 1 muestra que dicha normatividad incentivó la creación de diferentes programas de promoción

del emprendimiento. En 1999 se inició el programa Jóvenes Emprendedores Exportadores, en el año 2000 el programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica del SENA y en el 2002 surgió el Fondo Emprender. Esas tres iniciativas gubernamentales pretendieron alcanzar una cobertura nacional. Los actores de la RRE del Cauca reconocen que esos programas contribuyeron divulgando el tema y financiaron acciones puntuales en la región.

La tabla 2 confirma que en la década del 2000, a partir de los espacios abiertos por la normatividad, el Cauca avanzó significativamente en la creación de una nueva institucionalidad, de carácter local, para impulsar el emprendimiento. El surgimiento de Parquesoft Popayán, en el 2002, la creación de unidades de emprendimiento en las universidades caucanas, a partir del 2006, la creación de Agroinnova, en el 2007, y el inicio de la Red Regional del Emprendimiento, partir del 2010, fueron iniciativas lideradas por la institucionalidad local. Esas nuevas plataformas institucionales de promoción del emprendimiento en

Tabla 1. El emprendimiento en la normatividad colombiana 1990-2010

AÑO	NORMATIVIDAD	NIVEL TERRITORIAL	DESCRIPCIÓN
1990	Ley N.º 29	Nacional	Primer antecedente normativo sobre emprendimiento en Colombia (República de Colombia, 2009). Incentivó la investigación científica y tecnológica nacional.
2002	Ley N.º 789	Nacional	Creó el Fondo Emprender e impulsó la creación de Unidades de Emprendimiento y la Cátedra Virtual de Creación de Empresas.
2006	Ley N.º 1014 Ley del Emprendimiento	Nacional	Marco jurídico sobre emprendimiento en Colombia (República de Colombia, 2009). Ley creada "con el propósito fundamental de reducir las tasas de desempleo" (Pérez, 2013, p.12).
2009	Política de Emprendimiento	Nacional	Mediante la publicación de ese documento oficial, el Estado colombiano asumió su responsabilidad como promotor, facilitador y desarrollador del emprendimiento local, regional y nacional (Colombia, 2009).
2009	Decreto N.º 1192	Nacional	Reglamentó la Ley 1014 de 2006 para el fomento de la cultura del emprendimiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental.

el Cauca tienen como local de actuación la capital caucana, Popayán. Sin embargo defienden las pretensiones de descentralización de los servicios hacia todo el territorio departamental.

La Ley N.º 1014 de 2006, conocida como Ley del Emprendimiento, constituye el marco de referencia en esa dinámica normativa de incentivo a la cultura emprendedora en Colombia. El Decreto 1192, que la reglamentó, se promulgó tres años más tarde, en el 2009. Esa morosidad, conforme se infiere en las entrevistas, revela que la dimensión temporal es una limitante estructural para la promoción del emprendimiento y la implementación de políticas públicas (entrevista N.º 6, 06/10/2014). Ese descompás entre

el tiempo de los emprendedores y la temporalidad gubernamental fue cuestionado por el 100% de los entrevistados.

En el año 2009, el Gobierno nacional divulgó la política pública de emprendimiento. En ese contexto, el Estado colombiano reconoció el carácter múltiple de su papel en la promoción de la cultura del emprendimiento. Por tanto, asumió tres roles principales: i) el de promotor de la alianza público-privada-académica, ii) el de facilitador de las condiciones para el emprendimiento y iii) el de desarrollador de la dimensión local, regional, nacional e internacional del emprendimiento. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo fue definido como actor gubernamental responsable de liderar dicha política (Colombia, 2009).

Tabla 2. Acciones de fomento del emprendimiento en el Cauca 2000-2010

AÑO	PROGRAMA	NIVEL TERRITORIAL	DESCRIPCIÓN
2000	Programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica del SENA.	Nacional	Buscó promover la creación de empresas y la generación de empleo como estrategia regional de competitividad, impulsando la innovación y el desarrollo tecnológico.
2002	Corporación de Incubación y Fomento de Empresas de Base Tecnológica, CreaTIC.	Departamental	Promoción y apoyo al emprendimiento en el desarrollo de contenidos digitales.
2007	Corporación Incubadora de Empresas Agroindustriales del Cauca – Agroinnova.	Departamental	Desarrollo de capacidades empresariales innovadoras en los productores rurales de pequeña escala del sector agroindustrial del Cauca.
2007	Unidad de Emprendimiento en la Universidad del Cauca.	Departamental	Creada en respuesta a las disposiciones de la Ley 789/2002. Esa unidad busca realizar una capacitación, una sensibilización y ferias de emprendimiento.
2010	Red Regional de Emprendimiento del Cauca.	Departamental	Respuesta local a la Ley 1014 de 2006 y Decreto 1192 de 2009. Oficializada mediante la firma de un convenio de cooperación en el año 2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental.

Según los miembros de la RRE del Cauca, la actuación del Gobierno central como facilitador y desarrollador del emprendimiento en el contexto local es deficitaria (entrevista N.º 4, 14/08/2014). La experiencia de las nuevas instituciones que impulsan el emprendimiento en el Cauca reveló tensiones relacionadas con su financiamiento y su sustentabilidad. Es decir, la creación de esas estructuras locales de promoción del emprendimiento —incubadoras, unidades de emprendimiento en las universidades y la RRE— no fue acompañada de mecanismos de financiamiento. Gubernamentalmente (República de Colombia, 2009) se reconoció que ese aspecto limita la promoción del emprendimiento en el país.

Referente conceptual en la Ley del Emprendimiento

La Ley N.º 1014 de 2006 adoptó los conceptos de *emprendedor*, *emprendimiento*, *incubadora de empresas* y *redes* (República de Colombia, 2006). En la ley, el concepto de emprendedor fue definido como “una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva” (República de Colombia, 2009, p.8). Dicha definición remite al concepto *schumpeteriano*.

La contribución de Schumpeter (1950) le atribuyó **énfasis a la innovación**. Para ese autor, el emprendedor es un agente que en el proceso de destrucción creativa introduce nuevos productos, métodos, materias primas o mercados. En la dinámica capitalista, esas innovaciones son imitadas y difundidas incentivando el surgimiento de otras invenciones. La centralidad de las innovaciones dinamizadas por los emprendedores rompe con la idea de equilibrio en el sistema económico.

La definición introducida por Schumpeter fue ampliada haciendo hincapié en el emprendimiento como un fenómeno comportamental. Kirzner (1973) y Mises (1990), autores de la escuela austriaca, defendieron una visión diferenciada sobre la naturaleza del emprendedor. Para Mises, la actitud emprendedora es inherente a la acción humana. El emprendedor especula ante la incertidumbre, la cual se reduce progresivamente gracias al conocimiento acumulado. Según Kirzner, la actitud de alerta del emprendedor le permite percibir oportunidades antes que los demás.

Mises (1990) identificó tres características que considera esenciales en un emprendedor. La primera tiene que ver con que el emprendedor es un evaluador. Es decir, que calcula beneficios y costos numéricos, con base en los mismos realiza elecciones, y al realizarlas descubre nuevas necesidades y nuevos factores de producción. A su vez, construye imágenes de las acciones futuras que podrían realizar otros individuos que actúen en el mismo mercado. La segunda característica es la de empresario, el emprendedor construye la decisión de cómo utilizar los factores para producir mercaderías. Tercero, el emprendedor “soporta” la incertidumbre, ya que actúa en función del futuro y desconociendo las acciones de otros emprendedores.

En la ley colombiana el emprendimiento fue definido como “manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza [...] centrada en las oportunidades [...] llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado” (República de Colombia, 2009, p.9). Para Schumpeter (1987), el emprendimiento implica la búsqueda de trayectorias innovadoras y el aprovechamiento de las oportunidades de negocio que incentivan la creación ingeniosa.

Las oportunidades aparecen como un aspecto central en el debate académico sobre el emprendimiento.

Stevenson (2006) entiende el emprendimiento como un sistema de gestión apoyado en las oportunidades. En esa lógica, el entorno es importante porque determinaría su reconocimiento. Desde la perspectiva de Timmons y Spinelli (1994), los emprendedores buscan oportunidades independientemente de los recursos disponibles, las oportunidades surgen mediante la apropiación de información en torno a una idea de negocio. El conocimiento sobre el sistema productivo y el mercado, entre otros aspectos, demarcan la viabilidad de una oportunidad.

La ley colombiana de emprendimiento introdujo una tipología que diferencia tres tipos de emprendimiento: de subsistencia, medio y dinámico. Los emprendimientos de subsistencia son motivados por la necesidad de generar ingresos. En esa modalidad, no es relevante la existencia de una clara oportunidad de negocio. La ausencia de planificación y el bajo conocimiento del entorno del sector productivo en el cual se infiere inciden en su limitada visión del crecimiento. Generalmente esos emprendimientos alcanzan bajos niveles de ingreso, no generan valor agregado y carecen de perspectivas de internacionalización (Colombia, 2009).

Los emprendimientos catalogados como de medio porte refieren iniciativas empresariales con potencial de crecimiento. De esos emprendimientos se destacan su estructura competitiva y sus niveles de acumulación, que corresponden a los de la media del

respectivo sector. Por otro lado, de los emprendimientos dinámicos se destaca el grado de diferenciación e innovación en sus productos o servicios. Sus indicadores de desempeño son superiores a la media de su sector (República de Colombia, 2009).

En los estudios académicos sobre el emprendimiento ha ganado relevancia el abordaje que considera dos vertientes principales⁴: i) el emprendimiento por oportunidad y ii) el emprendimiento por necesidad. La primera vertiente defiende que en los emprendimientos por oportunidad se tiene un amplio conocimiento del negocio y su entorno. Ese conocimiento es el criterio que direcciona el emprendimiento en un nuevo negocio frente a otras posibilidades de inversión. El emprendimiento por oportunidad se subdivide en emprendimiento dinámico y emprendimiento de alto impacto. El primer tipo refiere aquellos que cuentan con un modelo de negocio replicable, tienen una orientación hacia los mercados globales y crecen por encima del promedio del respectivo sector. Los emprendimientos de alto impacto incluyen negocios con alto grado de diferenciación e innovación, centrados en la gestión del conocimiento y el gobierno corporativo (CAF, 2013).

El emprendimiento por necesidad se subdivide en dos ramificaciones: a) emprendimiento tradicional y b) emprendimiento de subsistencia o autoempleo. El emprendimiento tradicional presenta un potencial de crecimiento medio, excedentes y niveles de acumula-

4 O'Connor (2013) presentó la siguiente clasificación: a) emprendimiento corporativo, con su función de enfoque en la productividad de la empresa; b) emprendimiento desde el conocimiento, a partir de la función de desarrollo económico que debe generar el conocimiento; c) emprendimiento social, a partir de la función social del crecimiento económico; y d) emprendimiento de expansión, centrado en la función del crecimiento económico, en este confluyen y aportan los otros tipos de emprendimiento.

ción que corresponden a la media del sector respectivo. De otro lado, el emprendimiento de subsistencia es, generalmente, una respuesta al desempleo, de allí que también sea denominado como *autoempleo*⁵.

Algunos estudiosos argumentan que las políticas públicas deben enfocarse prioritariamente en los emprendimientos por oportunidad, aquellos de carácter dinámico y de alto impacto (Shane, 2009). Según esa lógica, la Ley del Emprendimiento de Colombia impulsó la creación de nuevas empresas para impactar el crecimiento económico y la generación de empleo. Por tanto, la creación de incubadoras de empresas tomó fuerza en el ámbito de la política de emprendimiento.

En la ley colombiana de emprendimiento una incubadora de empresas fue definida como "un laboratorio de empresariedad, cuyos insumos son ideas y equipos de conocimiento y sus productos: empresas rentables" (República de Colombia, 2009, p.15). Las incubadoras de empresas del país fueron creadas para acompañar iniciativas empresariales enfocadas en un sector económico específico y, generalmente, buscar estar en sintonía con las necesidades de los emprendedores locales.

La tabla 2, incluida en el ítem anterior, mostró que entre el 2002 y el 2007 se crearon dos incubadoras de empresas en el Cauca: Creativ, que fomenta el emprendimiento de base tecnológica, y Agroinnova,

con énfasis en empresas de la agroindustria. Esas incubadoras ofrecen beneficios que varían de acuerdo al modelo de incubación adoptado: virtual, intramuros o extramuros. Generalmente la disponibilidad de servicios clásicos, como el arrendamiento de espacio físico, y otros de valor agregado, como el acceso a redes de contactos, definición de estrategias mercadológicas y transferencia de modelos competitivos de negocio.

Los actores de la RRE del Cauca consideran que la creación de nuevas instituciones es un avance importante para la promoción del emprendimiento en el ámbito local. Esa nueva institucionalidad es "fruto de dinámicas de concertación y acciones interinstitucionales para el desarrollo de proyectos de impacto regional" (entrevista N.º 4, 14/08/2014). Actualmente, esas instituciones buscan alternativas de autosostenibilidad y avanzan en la definición de modelos de negocio como incubadoras o instancias interfaz con foco en la cultura emprendedora.

En las páginas anteriores se abordó de manera sintética el debate académico, dándoles prioridad a los conceptos de *emprendimiento* y *emprendedor*. Se buscó contrastar dicho debate con el marco conceptual adoptado por la Ley de Emprendimiento de Colombia. Ese contraste es importante para contextualizar las narrativas de los miembros de la RRE del Cauca analizadas en el siguiente subtítulo.

5 En América Latina el expresivo porcentaje de emprendimientos de subsistencia revela la escasez de oportunidades de trabajo asalariado y el bajo nivel de "empleabilidad" de la región. El problema del desempleo se revela asociado, entre otros aspectos, con el crecimiento del sector informal, que dificulta la creación de oportunidades y la cualificación del capital humano. El Cauca no se escapa de la tendencia observada en América Latina: según la CAF (2013), el 28% de la población ocupada se clasifica como *trabajadores por cuenta propia o emprendedores por necesidad*.

La Red Regional de Emprendimiento (RRE) del Cauca a partir de las narrativas de sus miembros

En esta sección, a partir de la perspectiva de los actores entrevistados, se destacan los aprendizajes, descompases y tensiones del proceso de articulación de la Red Regional de Emprendimiento del Cauca (RRE). La articulación de la RRE del Cauca inició a mediados del 2009, impulsada por la Cámara de Comercio y la Gobernación. Su creación se oficializó en el año 2010, cuando 18 actores⁶ firmaron un convenio de cooperación (República de Colombia, 2010).

La Cámara de Comercio lideró ese proceso hasta mediados del año 2013, ejerciendo la función de secretaria técnica, de acuerdo a las disposiciones de la Ley 1014 de 2006. Tal función delegada a las cámaras de comercio remite a su condición institucional como instancia legítima de representación del empresario colombiano. En el Cauca existen antecedentes de trabajo articulado entre la Cámara y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, promotor oficial gubernamental del emprendimiento en el país.

Las redes regionales de emprendimiento fueron idealizadas, en el ámbito nacional, como instancias de diseño y ejecución de políticas de fomento al emprendimiento en el ámbito local. Normativamente esas redes surgen adscritas y presididas por la gobernación departamental e integradas por representantes del

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Cámara de Comercio departamental, la alcaldía de la ciudad capital, un representante de los alcaldes de los demás municipios, instituciones de educación superior, cajas de compensación familiar, oficinas departamentales de juventud, asociaciones de jóvenes empresarios, la banca de desarrollo y microcrédito, gremios e incubadoras de empresas con presencia en la región (República de Colombia, 2009).

En el ámbito de la política pública de emprendimiento las RRE tienen por objeto: i) establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento dentro del territorio correspondiente; ii) formular un plan estratégico para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento; iii) conformar mesas de trabajo; iv) ser articuladoras de organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo; y v) desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales en el territorio (República de Colombia, 2009).

La política pública de emprendimiento estableció funciones ambiciosas para las redes regionales: i) proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con el emprendimiento; ii) propiciar la creación de redes de contacto entre inversionistas, emprendedores e instituciones afines con el fin de desarrollar proyectos productivos; iii) articular los esfuerzos regionales con los nacionales hacia eventos que fomenten el emprendimiento y la actividad emprendedora, y faciliten el crecimiento de

6 1) Gobernación del Cauca, 2) SENA, 3) Cámara de Comercio del Cauca, 4) Alcaldía de Popayán, 5) Alcaldía de Rosas, 6) Universidad del Cauca, 7) Universidad Cooperativa, 8) Uniautónoma, 9) UNAD, 10) Universidad ComfaCauca, 11) Fundación Universitaria del Cauca, 12) ComfaCauca, 13) Banco de Bogotá, 14) Agroinnova, 15) Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), 16) Colegio Mayor del Cauca, 17) Crepic y 18) representante de los gremios (República de Colombia, 2010).

proyectos productivos; iv) ordenar e informar la oferta pública y privada de servicios de emprendimiento; v) proponer instrumentos para evaluar la calidad de los programas orientados al fomento del emprendimiento y la cultura empresarial, en la educación formal y no formal; vi) establecer pautas para facilitar la reducción de costos y los trámites relacionados con la formalización de los emprendimientos; vii) proponer instrumentos que permitan estandarizar la información y los requisitos exigidos para acceder a recursos de cofinanciación en entidades gubernamentales; y viii) estandarizar los criterios de calidad para el desarrollo de procesos y procedimientos en todas las fases del emprendimiento empresarial (República de Colombia, 2009).

De acuerdo con la teoría del poder local defendida por Cano (2007), las funciones asignadas a los actores locales que conformaron las redes regionales de emprendimiento revelan cierta sobreestimación de las competencias locales. En el modelo de gobernabilidad neoliberal la promoción del desarrollo se delega a los actores locales, a los cuales se atribuyen capacidades, no siempre existentes. Los actores entrevistados cuestionan la falsa premisa de los formuladores de la política nacional (República de Colombia, 2009), según la cual el ámbito local dispone de recursos tecnológicos para diagnosticar y crear instrumentos para dinamizar el emprendimiento.

Según miembros de la RRE del Cauca, la asignación de funciones no fue acompañada de recursos financieros para viabilizar su operación. Según Stein *et al.* (2006), ese aspecto es una condición determinante para la eficiencia de las políticas públicas. Dicha carencia de recursos en el ámbito local para promover el emprendimiento, conforme a lo citado en las páginas anteriores, es un obstáculo reconocido por el Gobierno central. De esa manera, la delegación de responsabilidades en las redes regionales parece

confirmar la banalización del concepto de red en políticas públicas de cuño neoliberal.

Estudios académicos también advierten sobre esa tendencia. De acuerdo con Cuberos (2009) y Goulart (2010), la lectura neoliberal de la noción de red enfatiza su potencial como instrumento autosuficiente para generar sinergias entre los actores, relegando deliberadamente las limitantes estructurales en dicha perspectiva. En esa dirección, es factible afirmar que la adopción de las redes como instrumento de la política colombiana de emprendimiento, en cierta medida, parecería una estrategia para esconder el encogimiento estatal en el cumplimiento de sus obligaciones. Cuberos (2009) alertó acerca de la "distorsión en la aplicación política de ese concepto académico" (p.64). Es decir, las políticas públicas hacen énfasis en esa noción como fuente autosuficiente de capital social.

La importancia histórica del concepto de red en el campo académico ha sido enfatizada demostrando su trayectoria en diferentes disciplinas; inicialmente en sociología y antropología, y posteriormente en comunicación, administración e informática. Acioli (2007) indicó la predominancia de dos abordajes en el uso académico de ese concepto. Por un lado el metafórico, permeado por la idea de que los individuos estarían conectados por lazos sociales que pueden ser sólidos o no. Esa perspectiva se apoya en las redes como método para desvendar las propiedades de los lazos sociales. El concepto de red como un instrumento analítico permite describir las interacciones sociales contribuyendo con la comprensión sobre la creación de vínculos y los entramados colectivos (Granovetter, 1994).

En el debate académico existe un relativo consenso en torno a la idea de que el concepto de red presenta un valor significativo para describir dinámicas sociales.

Olivieri (2013) mostró que en las décadas recientes ese concepto se transformó en una alternativa pragmática de organización que posibilita procesos eficaces para responder a las demandas de flexibilidad, conectividad y descentralización. Tales demandas revelan dinámicas contemporáneas de articulación social en el ámbito de la globalización neoliberal y de la dialéctica del capitalismo.

El documento oficial de constitución de la RRE del Cauca (República de Colombia, 2010) afirma que su actuación estaría delimitada a "unir esfuerzos técnicos, administrativos y financieros" (p.2) que garanticen su funcionamiento. Según la Ley del Emprendimiento, las RRE debían crear una secretaría técnica responsable de "su propia financiación, organización e instrumentación", que trabajaría articuladamente con la Comisión Regional de Competitividad y realizaría reuniones ordinarias bimestrales obligatorias. La ley también presupuso la "capacidad organizacional y de convocatoria para desarrollar sus funciones a satisfacción" (República de Colombia, 2010, p.4).

La Cámara de Comercio actuó como secretaría técnica de la RRE del Cauca entre mediados del 2009 y el 2013. Los entrevistados cuestionan su desempeño argumentando que "ha tenido varias dificultades con los actores" (entrevista N.º 3, 18/09/2014). También critican que "no se ha visto el liderazgo. La difusión del emprendimiento ha sido mínima" (entrevista N.º 1, 18/03/2014). Sugieren que "hay que quitarle esta responsabilidad [a la Cámara de Comercio] para que la red sea más visible y haya cierta formalidad" (entrevista N.º 2, 26/08/2014).

En el segundo semestre del 2013 la Cámara de Comercio dejó de ejercer la secretaría técnica de la RRE del Cauca. Hasta ese momento esa función era yuxtapuesta⁷ a la coordinación de la agenda caucana de competitividad⁸. La falta de financiamiento se ubica como justificación, lo que pone en evidencia los falsos presupuestos de la Ley del Emprendimiento en relación con las capacidades locales exigidas como punto de partida. El descontento de los actores locales en relación con el desempeño de la función, atribuida por la ley y ejercida por la Cámara de Comercio, indica que dichas disposiciones normativas pueden propiciar efectos perversos, como cierto desgaste institucional y desánimo entre los actores locales que intentan promover el emprendimiento.

Las narrativas de los actores indican que no legitiman el propio proceso de conformación de la RRE. Según los entrevistados, "la ley no dejó libertad para que los actores locales tuvieran un esquema organizacional autónomo. La ley impuso a la Cámara de Comercio como secretaría técnica y a la Gobernación como presidencia" (entrevista N.º 3, 18/09/2014). Se considera que esa distancia entre las pretensiones normativas y la realidad local se disminuiría con la amplia participación de los actores locales en la definición de la forma organizacional a ser adoptada, de los mecanismos de funcionamiento, las competencias y las responsabilidades de dicha red.

En el 2014 la Gobernación convocó nuevamente a los integrantes de la RRE del Cauca (entrevista N.º 2, 26/08/2014). En ese momento la RRE del Cauca es-

7 La investigación planteó como hipótesis que políticas públicas de orden nacional delegan responsabilidades a los actores sociales en el ámbito local, lo que causa sobrecargas y desgastes institucionales que pueden comprometer su legitimidad (Ruano y Rivera, 2014).

8 Ejercicios de planeación local liderados por sectores productivos estratégicos que buscaban su fortalecimiento a través de la priorización de acciones y proyectos que dinamicen el desarrollo económico y social (Colombia, 2006).

taba formada por 24 entidades⁹. Buscando explicitar la diversidad de sus miembros se establecieron las siguientes categorías de análisis: i) actor gubernamental; ii) actor gremial; iii) actor universidad; iv) actor incubación; v) actor empresariado; vi) actor educación

secundaria; vii) actor entidad de financiamiento; viii) actor internacional; y iv) institución interfaz. La tabla 3 presenta la categorización de los actores, y hace énfasis en el año de vinculación y las acciones desarrolladas en favor del emprendimiento.

Tabla 3. Actores de la Red Regional de Emprendimiento del Cauca - 2014

Categoría	Actor	Año de vinculación	Acciones en favor del emprendimiento
Actor gubernamental	Gobernación del Cauca	2010	Emprendimiento como objetivo del plan de desarrollo departamental.
	SENA	2010	Fondo Emprender, Cátedra Virtual.
	Alcaldía de Rosas	2010	Sin registro
	Alcaldía de Popayán	2010	Emprendimiento como objetivo del plan de desarrollo departamental.
Actor universidad	Universidad del Cauca	2010	Unidad de emprendimiento.
	Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)	2010	Sin registro.
	Universidad Cooperativa de Colombia	2010	Emprendimiento solidario como política del plan universitario.
	Fundación Universitaria de Popayán (FUP)	2010	Soy Emprendedor, estrategia de la Unidad de Emprendimiento UNDEFUP.
	Corporación Universitaria Autónoma del Cauca	2010	Unidad de emprendimiento para la promoción de la cultura emprendedora.
	Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca	2010	Sin registro.
	Unicomfacauca	2010	Unidad de emprendimiento y asesoría en elaboración de planes de negocio.
Institución interfaz	Centro de Empleo, Emprendimiento y Competitividad del Cauca	Sin registro ¹⁰	Sin registro.
	Crepic	2010	Sin registro.

9 En el artículo 6 de la Ley N.º 1014 del 2006 reza que las entidades vinculadas a las RRE deben ser representadas por un delegado principal y sus respectivos suplementes, con derecho a voz y voto (República de Colombia, 2010).

10 Cuatro instituciones se vincularon a la RRE durante los años 2011 y 2012. Es decir, su vinculación fue posterior a la firma del convenio de cooperación que formalizó la existencia de esa red (República de Colombia, 2010). En los archivos de la RRE no se encontró registro sobre la fecha de ingreso de esos nuevos actores (entrevista N.º 1, 18/03/2014).

Categoría	Actor	Año de vinculación	Acciones en favor del emprendimiento
Actor incubación	Corporación Incubadora de Empresas Agroindustriales del Cauca (Agroinnova)	2010	Incentivar emprendimientos específicos en su sector.
	Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Popayán (Creativ-Parquesoft)	2010	Incentivar emprendimientos específicos en su sector. Capacitación en emprendimiento.
Actor gremial	Cámara de Comercio	2010	Secretaría Técnica de la RRE desde mediados del 2009 hasta mediados del 2013.
	Fenalco	2010	Sin registro.
	Consejo Gremial y Empresarial del Cauca	2010	Sin registro.
	Confacauca	2010	Sin registro.
Actor empresariado	Fundación Emprender por Colombia	Sin registro	Sin registro.
Actor educación secundaria	Institución Educativa República de Suiza	Sin registro	Sin registro.
Actor entidad de financiamiento	Fundación Coomeva y Bancoomeva	Sin registro	Líneas de Crédito de Emprendimiento y Fortalecimiento Empresarial.
	Banco de Bogotá	2010	Sin registro.
Actor internacional	Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD)	2010	Sin registro.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y la revisión documental

En el momento de su constitución, en el 2010, la RRE del Cauca tenía 18 miembros; en el 2014 se registraron 24. A pesar de ese incremento en el número de miembros, la tabla anterior muestra la incipiente participación de representantes del empresariado. Paradójicamente la RRE del Cauca no ha logrado una vinculación significativa de los emprendedores locales. Esa constatación remite a los altos índices de informalidad empresarial, una de las principales limitaciones identificadas en estudios oficiales sobre el emprendimiento en el Cauca (República de Colombia, 2009). Por otro lado, la tabla también indica que los actores reunidos en la RRE del Cauca son principalmente instituciones gubernamentales o privadas.

En la RRE del Cauca las universidades son el segmento con mayor representación. Las universidades representan el 29% del total de instituciones participantes. En el periodo en análisis cuatro universidades crearon unidades de emprendimiento. La política pública (República de Colombia, 2009) esperaba que esas unidades funcionaran como centros de atención, capacitación y asesoría a los procesos de creación y consolidación de nuevos emprendimientos. Según los entrevistados, "en algunos casos, los profesores responsables no poseen conocimiento y experiencia en emprendimiento" (entrevista N.º 8 11/09/2014). Es decir, la carencia de estructura y capacidad operativa limitan el desempeño de esas unidades.

En las narrativas de los actores de la RRE del Cauca el déficit en el acceso a fuentes de crédito y financiamiento aparece como justificación principal para los entres enfrentados. Sin embargo, la investigación revela que sus mecanismos de trabajo también requieren ajustes. Según los entrevistados, las reuniones fueron la principal estrategia de interacción entre los miembros de la RRE del Cauca. Un entrevistado cuestiona la eficacia de esa estrategia cuando afirma que "pareciera que las reuniones de la RRE son siempre lo mismo. No hay una base que permita evaluar los resultados de estas reuniones" (entrevista N.º 2, 26/08/2014).

Actualmente las reuniones son una estrategia de trabajo colectivo frecuentemente utilizada. Según Comerford (2002), las reuniones configuran espacios de sociabilidad que contribuyen con la consolidación de las relaciones entre los actores que se convocan. El establecimiento, explícito o no, de parámetros para administrar intereses entre los convocados se ubica como una alternativa para crear cohesión. En ese sentido, un actor de la RRE afirmó que a partir de las reuniones "se ha avanzado en varios puntos [...] se construyó un plan de trabajo [...] hace falta trabajar el tema de confianza para respetar los trabajos de cada organización y podernos complementar" (entrevista N.º 1, 18/03/2014).

En la práctica, dicho plan de trabajo consistió en "una compilación de iniciativas individuales de cada institución" (entrevista N.º 1, 18/03/2014), con lo cual quedó pendiente una construcción colectiva que permita el fortalecimiento de las relaciones entre los actores y de la propia red. Sin embargo, las reuniones de la RRE

del Cauca se configuran como una estrategia relativamente efectiva para la circulación de información entre los actores. Esa dinámica es importante porque los actores no son estructuralmente equivalentes y, por tanto, reciben y difunden información de carácter diferenciado.

A partir de las narrativas de los miembros de la RRE se destacan también avances importantes en la difusión de la cultura del emprendimiento. Los entrevistados indican que la existencia de la RRE del Cauca confirma la "capacidad de convocatoria regional para reunir a las instituciones locales alrededor de las políticas de orden nacional" (entrevista N.º 6, 06/10/2014). Para otro entrevistado, "a pesar del emprendimiento ser un tema nuevo, se constituyó en tema central de los debates académicos, empresariales y gubernamentales de la región" (entrevista N.º 4, 14/08/2014).

Entre los actores de la RRE del Cauca la idea de liderazgo institucional es influenciada por la capacidad de financiamiento de nuevos emprendimientos en la región. En esa lógica, los actores con mayor prestigio en la red son aquellos que movilizan recursos financieros para el emprendimiento. Según un entrevistado, "el Fondo Emprender ha direccionado al SENA Cauca quince mil millones de pesos. Más o menos 300 proyectos aprobados, que constituyen los mejores indicadores en el país¹¹" (entrevista N.º 1, 18/03/2014). La capacidad de financiamiento del SENA y el Fondo Emprender es una variable que legitima a esas instituciones como actores de vital importancia para el emprendimiento en el Cauca.

11. Según Omen y Vivas (2014), entre el 2002 y el 2013 el Fondo Emprender financió la creación de 246 empresas en 32 municipios del Cauca, alcanzando una inversión de aproximadamente 16 mil millones de pesos. De ese total 61 empresas tienen como sede el municipio de Popayán. En el 2013 solamente 37 empresas, el equivalente a 60%, se encontraban activas en la capital del departamento.

Es pertinente argumentar que ese sistema de financiamiento de nuevos emprendimientos obedece a lógicas gubernamentales de priorización de recursos públicos. Esa priorización de carácter nacional no siempre dialoga con los ejercicios de priorización de sectores productivos en el Cauca¹². Es decir, cada política nacional impone nuevas exigencias a los actores locales y margina los condicionantes del entorno —marco regulatorio, conocimiento, infraestructura física y financiera— que demandan una decidida actuación del Gobierno nacional. Es pertinente alertar que el debate académico (Klapper *et al.*, 2006) afirma que las variables del entorno son una condición necesaria para su promoción; sin embargo, controlarlas no garantiza el crecimiento de los emprendimientos dinámicos.

Consideraciones finales

Este estudio evidenció que el concepto de red en la política colombiana de emprendimiento se encuadra en cierta tendencia de banalización del debate académico en torno a esa noción. En ese contexto, media década —2009-2014— de existencia de la RRE del Cauca confirma que el capital social que cohesiona a las redes sociales no surge por disposición jurídica. Las narrativas confirman que su creación legal constituyó un avance local importante; sin embargo, su consolidación como instancia de fomento al emprendimiento aún debe ser conquistada.

Entre los actores de la RRE del Cauca coexisten tensiones asociadas al debate pragmático y teórico sobre el emprendimiento. Conforme manifestó un entrevistado, “hay que respetar lo que las otras instituciones realizan. Es válido apostarle a diferentes tipos de emprendimiento, por necesidad u oportunidad. El Ministerio de Comercio busca hablar un mismo idioma en torno de un ecosistema del emprendimiento. Sin embargo, la homogeneización es un riesgo” (entrevista N.º 6, 06/10/2014). Así se hace evidente la importancia de avanzar en la proposición de políticas públicas que reconozcan las especificidades y diseñen instrumentos adecuados para el contexto local.

La entrada y la salida de los actores de la RRE del Cauca no obedecen a una norma claramente establecida. Las entrevistas mostraron que los actores dejan de participar por falta de motivación, debido a que se carece de actividades, proyectos y programas de carácter conjunto. La densidad de los vínculos entre los actores de la RRE del Cauca se sustenta en antecedentes relacionales de carácter personal —amistad—, académicos y profesionales. Las reuniones de la RRE del Cauca han permitido cierta formalización de esos vínculos. El intercambio de información sobre el emprendimiento durante dichas reuniones se plantea como una acción concreta y positiva para cimentar el capital relacional entre esos actores. Dicho intercambio alcanza otros contornos porque esos actores enfrentan individualmente dificultades para acceder y diseminar el conocimiento sobre el emprendimiento.

12 Plan de Ciencia y Tecnología del Pacífico Colombiano (1996); Visión Cauca 2020 (1999), Comité Asesor de Comercio Exterior CARCE (2001), Agenda Caucana de Ciencia y Tecnología CAUCACYT (2003), Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad del Cauca (2004), Plan Regional de Competitividad del Cauca (2007), Visión Cauca 2032 (2010), Pacto por la Innovación (2011), Construcción Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 (2012), Contrato Plan (2013) y CONPES Cauca (2013).

Referencias

- Acioli, S. (2007). Redes sociais e teoria social: revendo os fundamentos do conceito. *Revista Informação & Informação*, 12(1esp), 10.
- CAF. (2013). *Emprendimiento en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Bogotá: Panamericana.
- Cano, W. (2007). Prefacio. En C. Brandão, *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*, pp. 5-13. Campinas: Ed. da Unicamp.
- República de Colombia. (2006). *Agenda interna para la productividad y la competitividad del Cauca*. Popayán: Gobernación Departamental del Cauca.
- República de Colombia. (2006). *Ley 1014 para el fomento a la cultura del emprendimiento*. Bogotá: Congreso de la República.
- República de Colombia. (2009). *Política de emprendimiento*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- República de Colombia. (2010). *Convenio marco de cooperación de creación de la Red Regional de Emprendimiento del Cauca*. Popayán: Gobernación del Cauca.
- Comerford, J. (2002). Reuniões camponesas, sociabilidade e lutas simbólicas. En M. Peirano. (Ed.), *O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais*, pp.-149-170. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Cuberos, F. (2009) Redes sociales e integración de los migrantes. El caso de las mujeres ecuatorianas residentes en Sevilla. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 17(32), 61-80.
- Gómez, H., y Mitchell, D. (2014). Innovación y emprendimiento en Colombia: balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018. *Cuadernos Fedesarrollo*, (50), pp.-1-94.
- Granovetter, M. (1994). Les institutions économiques comme construction sociales: um cadre d'analyse. En A. Orléans. (Ed), *Analyse économique des conventions*, pp.-25-53. Paris: PUF.
- Goulart, S., et al. (2010). Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. *Cad. ebape.br*. 8(3), pp.-388-403.
- Klapper, L., Laeven, L., y Rajan, R. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of Financial Economics*, 82(3), 591-629.
- Kirzner, I. (1973). *Competencia y el espíritu emprendedor*. Madrid: Unión Editorial.
- Matiz, F. (2009). Investigación en emprendimiento: un reto para la construcción de conocimiento. *Revista EAN*, (66), 169-182.
- Mises, L. (1990). *Ação humana: um tratado de economia*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.
- Molina, J., López, M., Pereira, J., y Pertusa, E. (2012). Mixed methods studies in entrepreneurship research: Applications and contributions. *Entrepreneurship and Regional Development*, 24(5-6), pp.-425-456.
- O'Connor, A. (2013). A conceptual framework for entrepreneurship education policy: Meeting government and economic purposes. *Journal of Business Venturing*, 28(4), 546-563.
- Olivieri, L. (2003). *Manual de Redes Sociais e Internet do Centro de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: CDH.
- Omen, A., y Vivas, S. (2014). *Análisis de las políticas públicas de emprendimiento (inversión pública, creación de empresas y factores de éxito) en el municipio de Popayán entre el año 1996 y el 2012*. Trabajo de grado, Programa de Administración de Empresas. Popayán: Corporación Universitaria Autónoma del Cauca.
- Ortiz, C., Rodríguez, S., y Gutiérrez, J. (2013). El lugar del emprendimiento en las instituciones de educación superior en Colombia. *Revista Gestión & Sociedad*, 6(2), 159-174.
- Ruano, E., y Rivera, W. (2014). *Proyecto de investigación en políticas públicas de emprendimiento, innovación y competitividad en el departamento del Cauca: análisis del periodo 1990-2012*. Popayán: Uniautónoma.
- Pérez, M. (2013). *Políticas públicas de emprendimiento en Colombia*. Tesis de pregrado, Facultad de Ciencias

- Económicas y Administrativas. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Sánchez, P. (1999). Política tecnológica para sectores tradicionales: lecciones de los Estados Unidos. *Revista Papeles de Economía*, 81, 242-259.
- Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs. *Small Business Economics*, 33(2), 141-149.
- Steiner, P. (2006). Redes sociais e funcionamento dos mercados. En P. Steiner. *A sociologia econômica*, pp.-76-107. São Paulo: Atlas.
- Stein, et. al. (2006). *A política das políticas públicas. Progresso econômico e social na América Latina*. São Paulo: Campus.
- Scott, J. (1988) *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Schumpeter, J. (1950). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper y Brothers.
- Schumpeter, J. (1987). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultura.
- Stevenson, H. (2006). A perspective on entrepreneurship. *Rev. Harvard Business School*, 13, pp.-131-145.
- Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs. *Small Business Economics*, 33(2), 141-149.
- Timmons, J. A., y Spinelli, S. (1994). *New venture creation: Entrepreneurship for the 21st century*. Burr Ridge: Irwin.