

# Política pública y creación de empresas en Colombia

Liyis Gómez

*mgomez@uninorte.edu.co*

Candidata a Doctor en Creación, Estrategia y Gestión de Empresas de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Magíster en Administración de Empresas, Universidad del Norte (Colombia). Ingeniera Industrial, Universidad de la Guajira (Colombia). Profesora de la Universidad del Norte. Miembro del Grupo de Investigación Innovar del Caribe (Colciencias, "A").

Dirección: Universidad del Norte, Km 5 vía a Puerto Colombia, A.A. 1569, Barranquilla (Colombia).

Joselín Martínez

*jmartinez@buzcald.com*

Magíster en Administración de Empresas, Universidad del Norte. Alta Gerencia, Universidad de los Andes. Ingeniero Mecánico, Universidad de los Andes. Gerente Administrativo BUZCA LTDA (Colombia).

María Arzuza B.

*marzuza@cornproductsandina.com.co*

**Magíster** en Administración de Empresas, Universidad del Norte. Bacterióloga Clínica e Industrial, Universidad Metropolitana. Gerencia Comercial Zona Norte de Corn Products Andina en Colombia.

## Resumen

Desde mediados de los años noventa, el gobierno colombiano empezó a establecer leyes para promover la creación de organismos y programas a los cuales los potenciales empresarios pudieran acudir para concretar su idea de negocio. En la actualidad, existen normas generales y específicas así como leyes y medidas de apoyo a la creación de empresas que por estar tan dispersas son pocos conocidas. Este artículo presenta parte de los resultados de una investigación realizada en Colombia sobre la legislación de la actividad emprendedora y los mecanismos de apoyo a la creación de nuevas empresas. Se utiliza la teoría económica institucional, específicamente, la vertiente liderada por North (1990). La información se obtuvo a través de 30 entrevistas a representantes de organismos de apoyo y organismos estatales, y de consultas de documentos oficiales. En general, las normas existentes además de dispersas, son poco claras y específicas.

**Palabras claves:** Creación de empresas, regulación, normas, leyes, nuevas empresas.



## Abstract

*From the 1990s the Colombian government began to implement laws to encourage the emergence of agencies and programs to support the creation of new business. Today there are general and specific norms as laws and instruments unknown by many people. This paper presents the findings of researches about entrepreneurial activity regulation in Colombia as well as instruments of support used. We use the institutional economic theory, specifically North (1990). The information is collected from 30 interviews and official documents. In general, the existent regulation in addition to being scattered is unclear and unspecific.*

**Key words:** Enterprises creation, regulation, norms, laws, new enterprises, entrepreneurship.

## 1. INTRODUCCIÓN

Colombia es un país de contrastes, con abundantes recursos naturales pero con poca capacidad para producir riqueza. Su organización social es poco eficaz y con escasas capacidades para restringir las acciones de los individuos (Gómez, 1999: 15). Sus arreglos institucionales impiden la suficiente acumulación de capital y fallan al proveer la seguridad legal, los incentivos económicos y las formas de participación social necesarias para un desarrollo económico sostenible (Kalmanovitz, 2001: 89). La creación de nuevas empresas, como elemento clave del desarrollo económico, también es producto de las características institucionales prevaletentes, de sus limitaciones formales e informales y de sus mecanismos de regulación. Dicho de otra manera, el nacimiento de nuevas empresas requiere determinadas condiciones políticas, sociales y económicas para que ello sea posible (Birley, 1987; Kirchoff y Phillips, 1988; Baumol, 1993 y Van de Ven, 1993).

El gobierno colombiano, consciente de la necesidad de tales condiciones y de las deficiencias de sus arreglos institucionales, comenzó a establecer desde el inicio de la década de los noventa leyes y medidas de apoyo a la creación de empresas que llevaron a la creación de programas y organismos nacionales y locales. El presente artículo aborda el análisis de la legislación sobre la actividad emprendedora desde la corriente de la teoría económica institucional liderada por Douglas North.

La teoría económica institucional estudia la creación de empresas bajo el supuesto de que “[...] *la decisión de convertirse en empresario y, por lo tanto, la creación de nuevas empresas está condicionada por factores externos o del entorno*”<sup>1</sup> (Veciana, 1999: 21). De esta manera, la capacidad para crear una empresa es percibida como un acto deliberado, circunscrito a un momento y lugar determinado, en el que las limitaciones formales e informales son importantes para el desarrollo de la capacidad emprendedora y la creación de nuevas

---

<sup>1</sup> El subrayado corresponde al énfasis dado por Veciana (1999).

empresas. La legislación sobre la actividad emprendedora, constituida por normas, leyes y organismos, hacen parte de las limitaciones formales pues pueden fomentar o inhibir la propensión de una nación o región a crear nuevas empresas. En esta línea de trabajo existen pocos antecedentes a nivel mundial, y ninguno en relación con Colombia.

Se ha estudiado la incidencia de los factores formales e informales en la creación de empresas, pero con escasas excepciones (Urbano y Veciana, 2001; Ahlstrom y Bruton, 2002; Aponte, 2002; Carlsson, 2002; Karlsson y Karlsson, 2002; Urbano, 2003) se ha utilizado un enfoque teórico formal. Urbano y Veciana (2001), Aponte (2002) y Urbano (2003) se centran en el estudio de las limitaciones formales e informales desde la perspectiva de North. Los otros tres autores (Ahlstrom y Bruton, 2002; Carlsson, 2002; y Karlsson y Karlsson, 2002) lo hacen desde una perspectiva institucional más amplia, sin centrarse en las limitaciones mismas. Urbano y Veciana (2001), Aponte (2002) y Urbano (2003) precisan los factores del entorno que condicionan la creación de empresas en ambientes socioeconómicos particulares<sup>2</sup>; para ello, se soportan en North (1990) y toman como limitaciones formales el marco legal y las medidas de apoyo globales y específicas<sup>3</sup>.

## 2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

El objetivo es identificar las leyes, normas y medidas generales formuladas por el gobierno colombiano para el fomento de la creación de nuevas empresas, con el propósito de exponer algunas recomendaciones para la promoción de la actividad emprendedora en el país.

La investigación es exploratoria – descriptiva, lo que permite una mayor comprensión de un fenómeno no estudiado antes en Colombia, e identificar

---

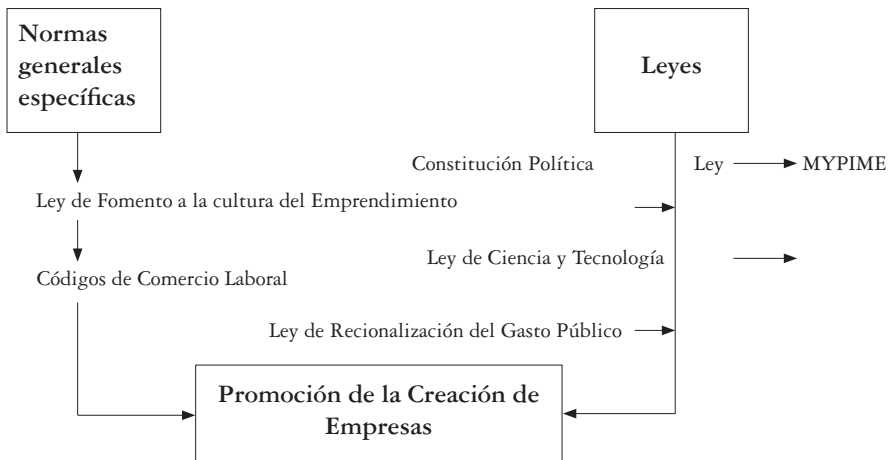
<sup>2</sup> Urbano y Veciana (2001), al igual que Urbano (2003), hacen su investigación sobre Cataluña, España, y Aponte (2002) sobre Puerto Rico.

<sup>3</sup> Las medidas de apoyo se refieren tanto a organismos como a programas/servicios de apoyo a la creación de empresas.

y describir sus características. Se utiliza tanto información primaria como secundaria. La información primaria se obtuvo a través de 30 entrevistas a representantes de organismos de apoyo y funcionarios públicos, a quienes se les preguntó a cerca de las medidas generales establecidas en Colombia para el fomento empresarial. La secundaria corresponde a decretos, códigos y la Constitución Política analizados con el apoyo de expertos en legislación.

### 3. NORMAS Y LEYES

Las normas y leyes establecidas en Colombia para el fomento de la actividad emprendedora se pueden esquematizar como aparecen en la Figura 1.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Normas y leyes relacionadas con la creación de empresas en Colombia

#### 3.1. Normas generales

La Constitución Política Colombiana, en el Título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Artículo 333, establece la libertad económica y considera la empresa como la base para el desarrollo. Específicamente, el artículo indica:

*La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. {...}. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. {...}. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. {...}*

Así mismo, en el Artículo 58 la Constitución Política hace referencia a los derechos de propiedad, consagrando la propiedad privada como derecho de los colombianos, sujeto al interés público o social, y dándole importancia a las formas de propiedad asociativa y solidaria. El artículo establece:

*Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá dar paso al interés público o social. {...} El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad {...}*

La propiedad intelectual también es declarada por la Constitución en el Artículo 61, el que señala: “[...] el Estado protegerá la propiedad intelectual por tiempo y mediante las formalidades que establezca la Ley”. Esta sentencia es complementada con el numeral 24 del Artículo 150, que establece que compete al Congreso “[...] regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual {...}”, y con el Artículo 189, que dice: “[...] corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la Ley”. Estos artículos, por lo tanto, hacen explícita la generalidad en cuanto a los derechos de propiedad; parte de su especificidad se encuentra consagrada en el Código de Comercio, Artículos 534 – 538.

### 3.2. Ley MIPYME

La ley marco en la que se suscribe la política estatal para la promoción de la creación de empresas en Colombia es la Ley 590 del 10 de julio de 2000, conocida como Ley MIPYME. Fue creada principalmente con el objeto de *“Inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación y operación de micro, pequeñas y medianas empresas”*, como un reconocimiento al papel fundamental de las instituciones en el desarrollo empresarial. Las micro, pequeñas y medianas empresas son definidas de acuerdo con el número de personas empleadas y sus activos totales.

La ley establece la inclusión de las políticas y programas de promoción de MIPYMES en el Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 es el primero que cumple con esta obligación. Al respecto se resalta la estrategia de promoción a las MIPYMES con los objetivos: eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento a menores costos, y diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo integral<sup>4</sup>. Este plan da prioridad al apoyo financiero en cabeza de Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las MIPYMES (FOMIPYME).

El acceso a los mercados financieros también es tratado por la Ley MIPYME, mediante el Artículo 6 de la Ley 35 de 1993, en el cual se fijan las normas para regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora. En dicho artículo se faculta al gobierno nacional para determinar temporalmente la cuantía de recursos que el sistema financiero debe prestar o invertir en los diferentes sectores o actividades económicas. El espíritu de la ley es eliminar los obstáculos que impidan a las MIPYMES acceder al mercado financiero institucional. También se autorizan a los Fondos de Pensiones para adquirir Títulos de Emisión Colectiva emitidos por grupos organizados de MIPYMES.

---

<sup>4</sup> Extraído de la Ley 812 de 2003, Artículo 8, “Descripción de los principales programas de inversión”, literal B, “Construir equidad social”, numeral 6, “Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa”.

La ley trata explícitamente la creación de empresas y autoriza al Fondo Nacional de Garantías (FNG) a destinar los recursos que el Artículo 51 de la Ley 550 de 1999, o ley de Intervención Económica y Reactivación Empresarial, debe destinar a las pequeñas y medianas empresas. También obliga a los municipios y departamentos a establecer regímenes impositivos especiales con el fin de estimular la creación y fortalecimiento de las MIPYMES, y la reducción de aportes parafiscales por la creación de MIPYMES.

### 3.3 La Ley de Fomento a la cultura del Emprendimiento

La Ley 1014 de 2006, o ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento, tiene como objeto *“Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país “{...}”*<sup>5</sup>.

Esta ley enfatiza el fomento y creación de vínculos entre el sistema educativo y el productivo por medio de una cátedra de emprendimiento, con el fin de contribuir al crecimiento de la economía del país. A su vez, fomenta la cultura de la cooperación, ahorro y diversas maneras de asociatividad. Este dinámico nexo entre el sector educativo e industrial se refuerza por medio de voluntariados empresariales y la opción de hacer planes de negocios, a cambio del trabajo de grado.

El Estado establece sus obligaciones para posibilitar la protección y garantía de esta ley, entre los que se encuentran: buscar la asignación de recursos públicos para el apoyo a redes de emprendimiento debidamente registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Asimismo, promete buscar acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de crédito.

Su marco institucional está compuesto por las entidades adscritas a la Red Nacional de Emprendimiento entre las cuales se encuentran el

---

<sup>5</sup> Extraído de la Ley 1014 de 2006, Artículo 2. “Objeto de la ley”.



SENA, Departamento Nacional de Planeación, Colciencias y Acopi, entre otros importantes establecimientos. Los delegados de la Red deberán ser permanentes. Para garantizar la efectividad de la ley, a nivel región, habrá una Red Regional para el Emprendimiento, entre cuyos delegados se podrán encontrar instituciones como la Gobernación Departamental, el SENA, la Cámara de Comercio y la alcaldía, entre otros.

Por medio de las redes será posible establecer mesas de trabajo y formular planes estratégicos para permitir el desarrollo integral y sostenido de la cultura de emprendimiento en el país. Como función importante de éstas, se plantearán instrumentos para examinar la calidad de los programas que se estén implementando. Se promoverán, a su vez, estudios de emprendimiento para conocer el nivel nacional y regional de creación, promoción y apoyo a las nacientes empresas.

### 3.4 Ley de Ciencia y Tecnología

La Ley 29 de 1990, llamada Ley de Ciencia y Tecnología, es el marco que regula las disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y la promoción de empresas basadas en innovación y desarrollo tecnológico. Es la ley soporte del establecimiento de incubadoras de empresas y de parques tecnológicos en Colombia. La ley señala el marco dentro del cual el Estado y sus entidades se pueden asociar con particulares en “*actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología*”.

La Ley de Ciencia y Tecnología es desarrollada mediante los decretos 393, 591 y 585 de 1991, que reglamentan las modalidades de asociación y los tipos de proyectos que pueden ser incluidos como actividades científicas y tecnológicas. Específicamente se afirma que son objeto de la ley los “*{...} proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas de base tecnológica {...}*”. El Decreto 393 dicta las normas sobre asociación; el 591 regula los tipos de contratos que generen las asociaciones; y el 585 crea

el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y señala al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología como organismo de dirección y coordinación, y como asesor principal del gobierno nacional en lo que respecta al desarrollo de la ciencia y la tecnología.

### 3.5 Ley de Racionalización del Gasto Público

La Ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, en su Artículo 16 obliga al SENA a destinar el 20% de sus ingresos al desarrollo de programas de competitividad y de desarrollo productivo. También constituye un importante mecanismo de promoción de la creación de empresas. Específicamente, el Artículo señala:

*De los ingresos correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del Artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. {...} El SENA ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico.*

El Artículo 16 de la Ley 344 de 1996 da paso a la creación del Fondo Emprender, el cual se describe más adelante.

## 4. TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA CREACIÓN DE UNA EMPRESA EN COLOMBIA

Siguiendo a Urbano (2003), los trámites para la creación de una empresa se dividen en trámites registrales, específicos y laborales (Tabla 1). Los trámites registrales son aquellos a través de los cuales la empresa deja constancia de sus actos mediante determinados documentos. Se dividen en trámites que se realizan hasta el momento de la inscripción en el registro correspondiente, y los requeridos para iniciar la actividad económica. Los trámites específicos corresponden a la ubicación física de la empresa y a la actividad económica. Los trámites laborales hacen referencia a todo lo relacionado con la contratación de personal.

Tabla 1

Trámites requeridos para la creación de una empresa en Colombia

TRÁMITES REGISTRALES		TRÁMITES ESPECÍFICOS		TRÁMITES LABORALES	
Trámites hasta el registro correspondiente	Código	Trámites relacionados según la ubicación de la empresa	Código	Trámites relacionados con la vinculación de personal	Código
Certificado de homonimia	TR1	Certificado del uso del suelo	TRE1	Aportes parafiscales	
Escritura pública	TR2	Paz y Salvo y/o recibo de pago de Impuesto de Industria y Comercio	TRE2	Afiliación en la Caja de Compensación Familiar	TRL1
Inscripción ante la Cámara de Comercio	TR3	Certificado de Condiciones de Sanidad	TRE3	Afiliación en la EPS	TRL2
Registro mercantil	TR4	Certificado de Seguridad y Prevención	TRE4	Afiliación en las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP	TRL3
Matrícula mercantil	TR5	Certificado de Condiciones ambientales	TRE5	Registro de los contratos laborales	TRL4
Certificado de Existencia y Representación Legal	TR6	Certificado de Sayco y ACIM-PRO	TRE6		
Registro Único Tributario, RUT	TR7				
<b>Otros Trámites para iniciar la actividad</b>					
Apertura de cuenta corriente	TR8				
Registro de libros de comercio	TR9				
Registro único de proponentes	TR10				

Los trámites registrales, específicos y laborales son comunes a todas las empresas, aunque presentan alguna especificidad, según el tipo de sociedad que adopte la nueva empresa. El tiempo de duración y los costes de los trámites son altos. Por ejemplo, aunque el número de trámites en Colombia es menor que el de España, 19 contra 11, el tiempo en que se demora realizar estos trámites en España es mucho mayor con 115 días, mientras que en Colombia es solo de 60 (Figura 4). No obstante, en Colombia se está implementando un programa de simplificación de trámites, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que reduce de 57 a 6 días la constitución legal de la empresa, y de 10 a 2, los trámites registrales.

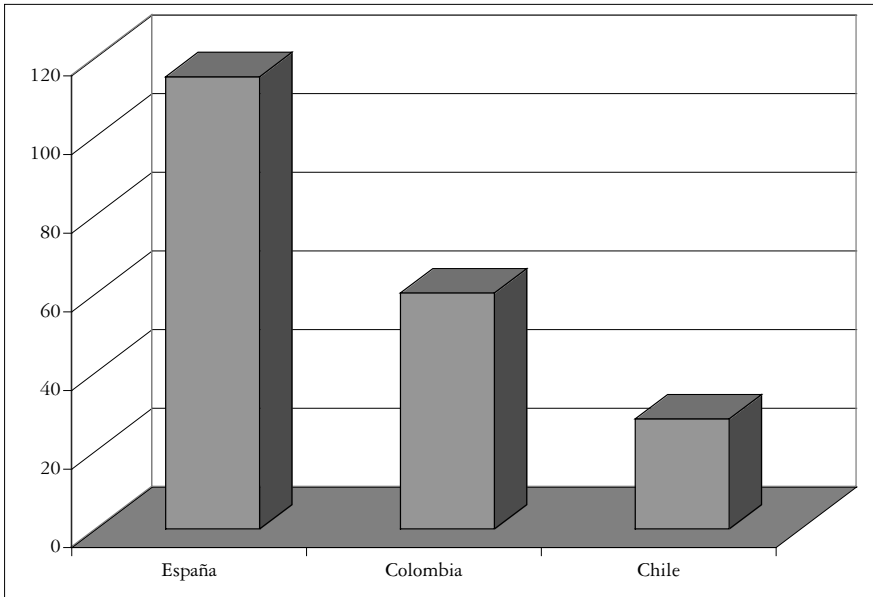


Figura 2a. Tiempo requerido para legalizar una empresa (en días)

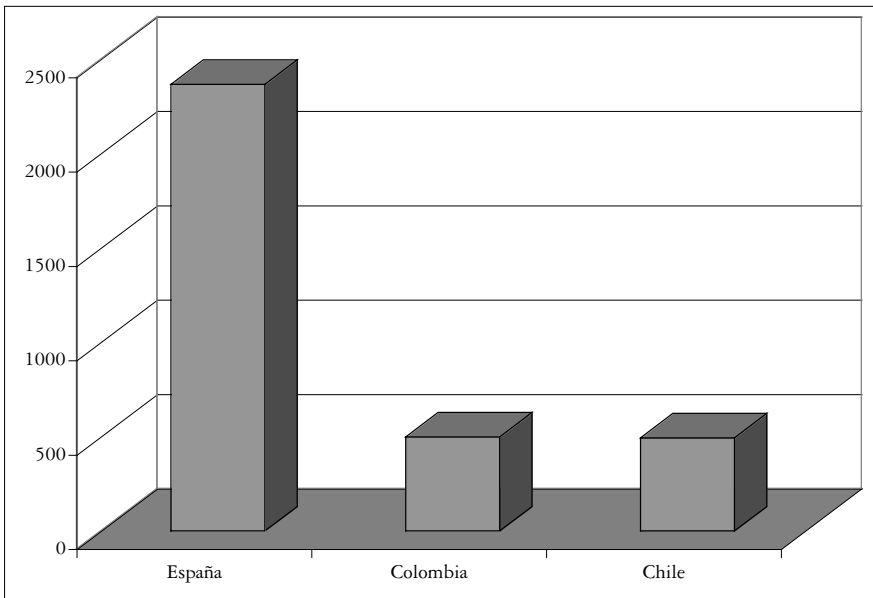
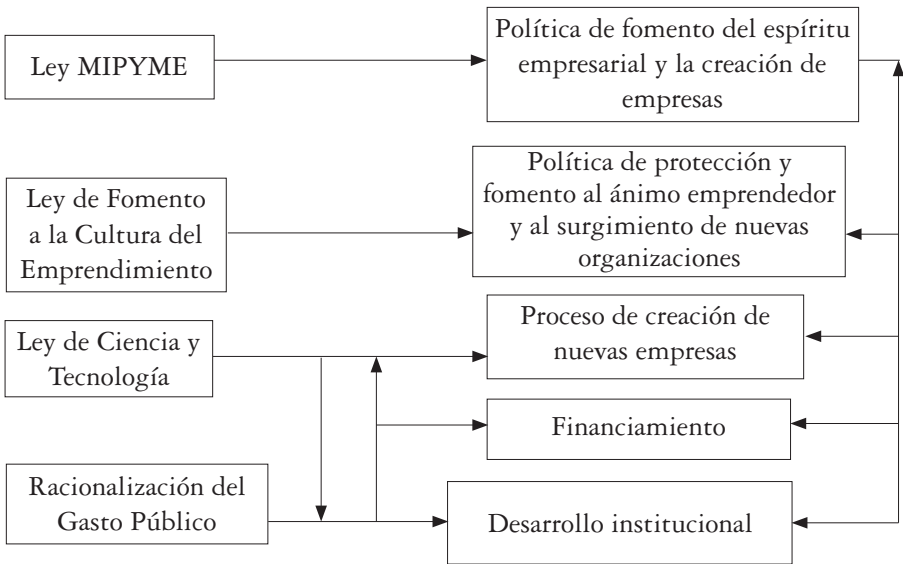


Figura 2b. Costes de creación de una empresa (euros)

## 5. MEDIDAS DE APOYO

La base de las medidas de apoyo a la creación de empresas es la Ley MIPYME, la cual es apoyada por la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley de Racionalización del Gasto Público (Figura 3).



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 3.** Medidas de apoyo a la creación de empresas en Colombia

### 5.1. Política de apoyo a la creación de empresas

Aunque la política de apoyo a la creación de empresas, llamada “Política de Fomento del Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas”, es la primera en su especie en Colombia, sus antecedentes pueden estar en los Planes Nacionales para el Desarrollo de la Microempresa de 1984, 1988, 1991 y 1994. Esta política, formulada en el 2002 bajo el marco de la Ley MIPYME, se basa en siete principios orientadores<sup>6</sup>, los cuales giran alrededor

<sup>6</sup> Los principios son: 1) integralidad, que supone el acompañamiento y apoyo durante las diferentes etapas del proceso de creación de empresas; 2) flexibilidad, que reconoce las capacidades

de los siguientes elementos: Ley MIPYME, que sirve de soporte a la política; promoción de la capacidad emprendedora; reducción de incertidumbre y apoyo a la comercialización; apoyo integral al proceso de creación de nuevas empresas; financiamiento; creación de empresas innovadoras y con vocación exportadora; y desarrollo institucional. El primer elemento, Ley MIPYME, como ya se señaló, constituye el marco normativo específico de la promoción y desarrollo de las MIPYMES en Colombia; su objetivo es crear mejores condiciones institucionales para su creación y funcionamiento.

El segundo elemento –promoción de la capacidad emprendedora– se propone mostrar las ventajas de ser empresario y promocionar los valores del trabajo, la independencia, la superación y la solidaridad, de tal forma que la figura de empresario constituya un modelo de referencia para los colombianos. En este sentido la política plantea una estrategia de promoción masiva que se inicia en los hogares y se expande por todos los niveles educativos, muestra la historia empresarial colombiana y fomenta la realización de cursos sobre creación de empresas en las universidades y centros de educación primaria y secundaria. El tercer elemento, reducción de incertidumbres y apoyo a la comercialización, está dirigido a la creación de un banco de ideas y a su articulación a los planes de desarrollo regional y gremiales, y a la vinculación de los organismos de apoyo y emprendedores a los programas y servicios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El cuarto elemento –apoyo integral durante el proceso de creación de nuevas empresas– se concibe en función del desarrollo de habilidades empresariales y conocimientos administrativos, preparación de un plan de negocios y puesta en marcha y consolidación de la empresa. En este sentido, se destaca el desarrollo de un *software* para la elaboración del plan

---

individuales para la creación de empresas y los diferentes entornos en que éstas se desenvuelven; 3) universalidad, que admite la no discriminación por la actividad económica, condición social, posición económica ni procedencia regional; 4) solidaridad, que promulga el cambio de mentalidad del empresario colombiano, de individualista a beneficio común y trabajo coordinado; 5) masificación, en el sentido de buscar un alto impacto en la economía del país; 6) concentración, que trata de evitar la duplicidad de esfuerzos; y 7) innovación, que implica romper paradigmas y asumir nuevos retos.

de negocio por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el desarrollo de otro *software* que agiliza la legalización de empresas en las Cámaras de Comercio de las principales ciudades del país, el registro único empresarial que contempla la Ley MIPYME, y el acceso a recursos del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Técnica en el Exterior (ICETEX), para la formación y capacitación de personas vinculadas a las nuevas empresas. El quinto elemento—financiamiento—corresponde al diseño de medidas económicas, el cual se tratará en la sección 5.3.2. El sexto elemento—creación de empresas innovadoras y con vocación exportadora—se contempla como parte del propósito del gobierno colombiano de promover la internacionalización de sus empresas. El séptimo y último elemento de la política corresponde a lo que el gobierno llama desarrollo institucional, el cual consiste en el diseño de medidas de formación y capacitación, sistemas de información, evaluación y control, y el fortalecimiento de la capacidad financiera.

## 5.2 Fuentes de financiación

En relación con las fuentes de financiación se han adoptado las siguientes medidas:

- Apalancamiento para la provisión de recursos financieros, a través de 85.8 millones de dólares del Banco de Comercio Exterior, 28.6 millones del Fondo Nacional de Garantías, 37.5 y 10.5 millones proporcionados por el BID y la Cooperación Española respectivamente.
- Fomento de alternativas diferentes al préstamo regular, como los esquemas de capital de riesgo, y el acceso al mercado de acciones para las nuevas empresas que muestren un buen prospecto en sus operaciones, así como la vinculación de inversionistas internacionales y la propia venta de cuotas de capital social o acciones.
- Fortalecimiento de garantías provenientes del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), dentro

del cual se otorgarán condiciones especiales de respaldo a empresas nuevas, especialmente intensivas en mano de obra, hasta por un 80% del valor del crédito requerido.

- Establecimiento de la línea de crédito BID-COLCIENCIAS-BANCOLDEX, con el respaldo del Fondo Nacional de Garantías, que dará soporte a los fundadores de empresas de base tecnológica.
- Fortalecimiento de la estructura soporte del Plan de Exportaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, respaldado por BANCOLDEX, PROEXPORT, el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, los Consejos Regionales de Comercio Exterior (CARCES) y demás organismos de fomento a la actividad exportadora.
- Fortalecimiento del financiamiento de primer nivel<sup>7</sup>. Se promoverá la vinculación de todos los bancos e intermediarios a los sistemas automáticos del Fondo Nacional de Garantías, cuyos certificados son admisibles por decisión del gobierno, y de ser necesario, se establecerán incentivos a la colocación y a la competencia como lo establece la Ley 590.
- Establecimiento de microcréditos por valor de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes<sup>8</sup>. Con esta medida, se espera desembolsar recursos por más de 57.17 millones de dólares.
- Línea de crédito BANCOLDEX – COLCIENCIAS. Establecida de acuerdo con la Ley 29 de 1990 y los Decretos 393, 585 y 591 de 1991. Esta línea financia proyectos empresariales de innovación y desarrollo tecnológico de largo plazo. El énfasis está en el incentivo a la innovación tecnológica. A los proyectos se les reconoce un incentivo económico que consiste en el prepagó de las primeras cuotas de capital hasta el equivalente a un

---

<sup>7</sup> Organismos Financieros de Primer Piso es la denominación que reciben en Colombia las entidades financieras y de ahorro directamente encargadas de conceder los préstamos a las personas.

<sup>8</sup> El salario mínimo mensual vigente es de 100.9 dólares (abril de 2004).



porcentaje del crédito redescontado por la línea. En el caso específico de las MIPYMES, se otorgan incentivos de 50, 40 y 25%; 50% para proyectos de altos esfuerzos en innovación y desarrollo tecnológico con posibilidades de exportación; 40% para proyectos de altos esfuerzos en innovación y desarrollo tecnológico orientados al mercado nacional, y 25% para proyectos de importantes esfuerzos en innovación y desarrollo tecnológico. Esta línea financia hasta el 80% del valor total del proyecto, sin superar el equivalente a 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. El restante 20% es un aporte de contrapartida de la empresa, en especie o en dinero. El crédito se otorga en pesos colombianos o en dólares de los Estados Unidos de América.

- Línea de crédito BID-COLCIENCIAS. Financia proyectos cooperativos de investigación y desarrollo, cofinanciados. COLCIENCIAS financia hasta el 70% del valor total del proyecto a PYMES, con carácter no reembolsable, destinado a cubrir los costos que se deriven de la participación de una universidad, centro tecnológico o de investigación, previo cumplimiento de las condiciones establecidas. Se financian exclusivamente proyectos cooperativos de investigación y desarrollo, con participación de empresas, universidades, centros tecnológicos y otros organismos de investigación. Este mecanismo de financiación está orientado a fortalecer los vínculos universidad-industria, y a facilitar la contratación de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico por parte de las empresas a centros tecnológicos.
- Cofinanciación de proyectos asociativos universidad-empresa-centro tecnológico. Financia proyectos cooperativos y asociativos de investigación y desarrollo, con participación de empresas, universidades, centros tecnológicos y otros organismos de investigación, bajo la modalidad de recursos no reembolsables. La cofinanciación está orientada a fortalecer los vínculos universidad-empresa-centro tecnológico. Son beneficiarios de esta línea empresas de todos los tamaños y sectores, universidades y centros tecnológicos que adelanten conjuntamente proyectos de investigación y desarrollo. La presentación de los proyectos

de cofinanciación a COLCIENCIAS debe ser realizada conjuntamente entre la empresa y la universidad, o centro tecnológico.

### 5.3. Fondos de fomento y de capital de riesgo

Bajo el marco de la “Política de Fomento al Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas”, en Colombia se han creado y/o fortalecido los siguientes fondos: el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las MIPYMES (FOMIPYME), el Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG), el Fondo Emprender, adscrito al SENA, el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales, Fondo Emprender, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

#### A. *El Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las MIPYMES (FOMIPYME)*

Tal como se mencionó, FOMIPYME fue establecido bajo el marco legislativo de la Ley MIPYME para administrar recursos estatales dirigidos a programas y proyectos de desarrollo tecnológico<sup>9</sup>, fomento y promoción de las MIPYMES. Funciona con la modalidad de cofinanciación, entendida ésta como la financiación conjunta de recursos no reembolsables aportados por el fondo y por entidades ejecutoras, usuarios y, en general, organizaciones públicas y privadas, tanto nacionales como locales. Se cofinancia hasta el 65% del valor total de la propuesta, no superando la suma de 1.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes por proyecto; en general, los recursos del sector público no pueden superar el 85% del valor total de la propuesta.

#### B. *Fondo Emprender, FE, adscrito al SENA*

El Fondo Emprender nace de la Ley 344 de 1996, Artículo 16, que obliga al SENA a destinar el 20% de sus ingresos al desarrollo de programas de

---

<sup>9</sup> Dentro del marco de la Ley MIPYME, desarrollo tecnológico es entendido como “{...} todo proceso o práctica conducente a la incorporación de conocimiento con miras a elevar los estándares de productividad y/o competitividad de las MIPYMES {...}”.

competitividad y desarrollo tecnológico productivo. Fue creado con el fin de financiar iniciativas empresariales provenientes y desarrolladas por aprendices<sup>10</sup>, asociaciones de aprendices, universitarios o profesionales de instituciones reconocidas por el Estado. El fondo se rige por el derecho privado y su presupuesto está conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el Artículo 34 de la Ley 344, por los aportes del presupuesto general de la nación, por recursos financieros provenientes de organismos de cooperación nacional e internacional, por recursos financieros de la banca multilateral, etc.

*C. Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales, Fondo Emprender adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

Establecido en 1993 y fortalecido bajo la Ley MIPYME, Artículo 24, es el único fondo de capital de riesgo creado en Colombia para el sector rural. El propósito del fondo es aportar capital inicial y financiamiento para la creación y fortalecimiento de empresas comerciales y/o de transformación primaria de productos agropecuarios o pesqueros. Los recursos del fondo provienen de las apropiaciones del Presupuesto Nacional, de las transferencias de FINAGRO, de aportes y recursos de la venta de acciones suscritas en los diferente proyectos que el fondo financie.

*D. Fondo Nacional de Productividad y Competitividad (FNPC)*

El FNPC surge del interés del gobierno nacional, BANCOLDEX, COLCIENCIAS, FINAGRO y el SENA por aumentar la productividad y competitividad de la industria exportadora colombiana. Cuenta con un capital semilla de 32.3 mil dólares destinados a financiar programas para aumentar la productividad de la pequeña, mediana y gran empresa exportadora, o potencialmente exportadora.

---

<sup>10</sup> Aprendices es la expresión que se utiliza en Colombia para referirse a los estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

El fondo otorga incentivos a aquellos proyectos que tengan una significativa innovación tecnológica. Según el grado de novedad del proyecto, se prepaga a capital hasta el 30% del valor del crédito aprobado. También se otorgan incentivos a aquellos proyectos que generen un gran beneficio a un amplio sector industrial o a una gran parte de una misma cadena productiva; en este caso, igualmente se prepaga a capital hasta el 30% del crédito redescontado aprobado. La sumatoria de estos dos incentivos no puede superar el 30% del valor del crédito redescontado aprobado. Los recursos son asignados de acuerdo con los siguientes criterios: potencialidad exportadora, identificación precisa de los nichos y mercados externos, penetración adicional de los mercados externos, impacto en el mejoramiento de la productividad, beneficio al sector empresarial y generación, o por lo menos, mantenimiento del empleo productivo, entre otros.

#### E. *El Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG)*

Establecido en 1981, el FNG es una entidad de economía mixta vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyo propósito es otorgar garantías que permitan a las MIPYMES<sup>11</sup>, y a personas naturales, el acceso a créditos financieros para proyectos viables que no cuenten con las garantías requeridas por el sistema financiero colombiano. Su objetivo es viabilizar el mercado financiero institucional y de capitales para proyectos factibles de MIPYMES y personas naturales con impacto en el desarrollo socioeconómico del país. Las operaciones del fondo son ejecutadas a través del Sistema Nacional de Garantías (SNG), con el que tiene presencia directa en todo el territorio nacional. El SNG está compuesto por 10 regionales: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Pasto, Pereira y Tunja. Dentro de las garantías del fondo se encuentra la “Garantía para creación de empresas”, cuyo objetivo es facilitar a los emprendedores el acceso a las operaciones de crédito con recursos de redescuento o recursos propios; aunque la línea aún no funciona, en los documentos al respecto,

---

<sup>11</sup> Se excluye el sector agropecuario, que depende directamente del Ministerio de Agricultura.

se señala que su cobertura es hasta del 80%, con un límite de 50.2 mil euros.

#### E. *Fondo Agropecuario de Garantía (FAG)*

Establecido en 1985, fue creado para facilitar el acceso a créditos financieros a los pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios que no puedan cumplir con las garantías exigidas por los intermediarios financieros. El objetivo del FAG es respaldar el valor redescontado de los créditos de capital de trabajo e inversión dirigidos a financiar nuevos proyectos de producción, comercialización, transformación primaria y capitalización del sector agropecuario presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). La garantía otorgada por el fondo respalda hasta el 80% del valor del capital redescontado, en el caso de los pequeños productores; hasta 60% a los medianos productores y hasta 50% a los grandes productores. El fondo no cuenta con una línea específica de creación de empresas.

#### G. *Otros fondos existentes en Colombia*

De acuerdo con la investigación hecha, se encontraron los siguientes fondos privados de Inversión:

- “Ángeles inversores” o personas naturales que financian iniciativas empresariales de forma independiente. Específicamente, se hizo alusión a este tipo de financiación en Antioquia, Valle del Cauca y centro del país. En el Caribe colombiano no se encontró evidencia explícita de su existencia.
- Fondos de capital de riesgo privados o empresas que sirven de intermediarios entre inversionista potenciales que buscan retornos satisfactorios e inversión a largo plazo. Están Mercurius Venture Capital (Medellín) y Empre Capital (Bogotá). Ninguna con jurisdicción específica en el Caribe.

- Fondos corporativos o fondos de capital de riesgo de empresas que colocan dinero en nuevas empresas relacionadas con su actividad principal. Se encontraron: Iniciativa de Empresas Públicas de Medellín, que apoya proyectos empresariales en agua, energía y telecomunicaciones; y Valores Bavarias, que apoya proyectos en medios, telecomunicaciones y aeronáutica.
- Mercado de acciones o bursátil. Funciona únicamente la Bolsa de Valores de Colombia S.A. en Bogotá.
- Capital Semilla. Existen fondos de capital semilla para la Red Nacional de Centros de Desarrollo Tecnológico del Sistema Nacional de Innovación y para las incubadoras del Sistema Nacional de Creación e Incubación de Empresas del Conocimiento. Se financia la formación de recursos humanos, actividades de planeación estratégica, estudios sectoriales y prospectivos del sector, diseño del portafolio de servicios, mercadeo de los servicios tecnológicos, formulación de la cartera de proyectos, el diseño e implementación de los sistemas de información y establecimiento de las redes nacionales e internacionales.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 6.1 Conclusiones

Si bien en Colombia existen normas y medidas de apoyo generales y específicas relacionadas con la actividad emprendedora, sus niveles de claridad y especificidad son cuestionables. Esta afirmación es producto de los siguientes hechos:

1. El ordenamiento jurídico no es claro. Las leyes, decretos y resoluciones están dispersos e involucran una serie de organismos poco articulados que dificultan su concreción en términos prácticos. Las normas generales, aunque precisas, generan ambigüedad ya que en la práctica poco se propicia el derecho a la libre empresa y a la asociación, y los mecanismos de regulación son poco eficaces.

2. La continuidad y regularidad de las políticas de fomento es dudosa. La Ley MIPYME, de cuyo propósito hace parte el desarrollo de planes regionales que incluyan la promoción de nuevas empresas, no ha tenido mayor influencia. La “Política de Fomento del Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas” ha estado más inclinada a la promoción de tratados internacionales de comercio y a la incursión en mercados extranjeros que al desarrollo de nuevas empresas.
3. La Ley MIPYME, aunque es un gran avance para el apoyo a la creación de nuevas empresas, es ambigua en apartes que no tienen un carácter obligatorio sino de recomendación. Este es el caso de los Regímenes Especiales Tributarios de los municipios y departamentos, de los cuales no se encontró mayor evidencia de implementación.
4. Los incentivos fiscales detectados son marginales. Los montos no son significativos y se ven contrarrestados por el incremento impositivo general. Como ejemplo se puede citar el 10% de sobretasa del impuesto de renta que anula cualquier alivio por reducción en los parafiscales promovidos por la Ley MIPYME, Artículo 43. También es el caso de los impuestos departamentales y municipales que en forma de estampilla incrementan la imposición empresarial.
5. Algunos de los fondos creados tienen dificultades. El Fondo Emprender del SENA no ha iniciado operaciones, a pesar de su reglamentación el 11 de abril de 2003. El Fondo Emprender adscrito al Ministerio de Agricultura está suspendido, además de estar concentrado en la recuperación de las inversiones ejecutadas. La línea de creación de empresas del Fondo Regional de Garantías no ha tenido demanda, al parecer, por falta de interés de la banca de primer piso en financiar la creación de nuevas empresas.
6. Los mecanismos de financiación son poco claros para el caso de nuevas creaciones. Las medidas diseñadas como producto de la implementación de la “Política de Fomento del Espíritu Empresarial y la Creación de

Empresas” están dirigidas casi exclusivamente al fortalecimiento de las empresas y no a su creación. Con excepción de empresas de base tecnológica, no existe línea específica para la creación de nuevas empresas.

7. Los requisitos y trámites necesarios para la creación y legalización de la empresa, que oscilan entre 18 y 20 trámites, aumentan significativamente el tiempo del proceso de creación, que fluctúa entre 55 y 60 días en promedio. A esto se suman los costes que genera la legalización. No obstante, se destaca el esfuerzo de las Cámaras de Comercio que han iniciado programas de simplificación de trámites, como el Registro Único Empresarial (RUE), los Centros de Atención Empresarial (CAE's) y la Ciberalfabetización.

## 6.2 Algunas recomendaciones

Surgen dos grandes recomendaciones:

1. Retomar las leyes y normas específicas de fomento a la actividad empresarial, e involucrar en ellas, de forma más coherente y precisa, la promoción de la creación de nuevas empresas y los mecanismos de regulación requeridos.
2. Establecer leyes e incentivos económicos claros que fomenten la creación de fondos de capital de riesgo y de otros mecanismos de financiación privados que faciliten la creación de nuevas empresas.

## REFERENCIAS

- Ahlstrom, D. y Bruton, G. (2001). Learning from successful local private firms in China: Establishing legitimacy. *Academy of Management Executive*, 15(4).
- Aponte, M. (2002). *Factores condicionantes de la creación de empresas en Puerto Rico: un enfoque institucional*. Tesis Doctoral, dirigida por José María Veciana. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.



- Baumol, W. (1993). Formal entrepreneurship theory in economics: existence and bounds. *Journal of Business Venturing*, 8, 197-210.
- Birley, S. (1987). New ventures and employment growth. *Journal of Business Venturing*, 2, 155-165.
- Carlsson, B. (2002). Institutions, entrepreneurship, and growth: Biomedicine and polymers in Sweden and Ohio. *Small Business Economics*, 19 (2), 105-122.
- Gómez, B. (1999). El despertar nacional. En: A. López et. al. *¿Para dónde va Colombia?* Bogotá, Tercer Mundo Editores, 3-42.
- Kalmanovitz, S. (2001) *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Norma.
- Karlsson, Ch. y Karlsson, M. (2002). Economic policy, institutions and entrepreneurship. *Small Business Economics*, 19(2): 163-183.
- Kirchhoff, B. y Phillips, B. (1988). The effect of firm formation and growth on job creation in the United States. *Journal of Business Venturing*, 3(4), 261-272.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, University Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- The World Bank (2004). *Doing Business in 2004: Understanding regulation World Bank. The international finance corporation*. Oxford Press, p. 118-120.
- Urbano, D. y Veciana, J. (2001). *Marco institucional formal de la creación de empresas en Cataluña: oferta y demanda de servicios de apoyo*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Urbano, D. (2003). *Factores condicionantes de la creación de empresas en Puerto Rico: un enfoque institucional*. Tesis Doctoral, dirigida por el Dr. José María Veciana. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Van de Ven, A. (1993) The development of an infrastructure for entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, 8, 211-230.
- Veciana, J. (1999). Creación de empresas como programa de investigación científica. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 8(3), 11-36.