

EMPRENDIMIENTO Y POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA: CAMINO HACIA LA INCLUSIÓN

Clara Viviana Plazas-Gómez*¹



Fotografía: Tingey Injury Law Firm en *Unsplash*

“Las oportunidades no se piden ni se esperan. Se buscan y se toman”

Ignacio Orrego

El mundo entero se encuentra en la etapa de transición entre los avatares normales y propios de su transcurrir, y la debacle suscitada por la pandemia de la Covid-19, que no solo dejó alrededor de 15 millones de personas fallecidas según las cifras reportadas por la Organización Mundial de la Salud –OMS, sino también, una de las mayores crisis

* Abogada de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Tributario de la misma universidad. Máster (DEA) en Derecho Público, estudiante de Máster MBA en Innovación y Emprendimiento, en Escuela de Negocios Madrid (España) – Universidad de Cádiz (España). Profesora de asignatura en pregrado de Teoría del Tributo, facultad de Jurisprudencia, de la signatura de Gestión Legal para emprendimiento y mentora legal de proyectos de emprendimiento, Centro de Emprendimiento, Universidad del Rosario; profesora postgrado de la Especialización de Derecho Tributario y Gestión Pública y Control Fiscal. Directora del proyecto de investigación de “Política fiscal desde la perspectiva de género”. Premio al mejor artículo en Derecho Económico, concurso José Ignacio de Márquez en su versión XXIX de 2017, “Impacto Económico de las acciones de tutela en salud en Colombia”, Revista Universitas de la Universidad Javeriana, No.135 julio-diciembre de 2017, Bogotá (Colombia), ISBN 0041-9060 versión impresa; reconocimiento de la Revista SEMANA dentro de los “40 transformadores de la educación”, en temas “Sobre violencia económica contra las mujeres”, 2018. Editora Académica y Autora de los libros: “Hacia la construcción de una política fiscal con enfoque de género en Colombia” y “Tratamiento jurisprudencial de la Economía del Cuidado en Colombia: ¿Posibilidad de un sistema de cuidados de creación eminentemente judicial?”, entre otros artículos.

económicas después de la Segunda Guerra Mundial. Lo anterior se ha reflejado en el crecimiento desacelerado de la economía, la ampliación de las desigualdades existentes, acrecentamiento de la pobreza y, lo peor, la pérdida de empleo en muchos países, que ha generado las mayores tasas de desocupación de los últimos años y una enorme vulnerabilidad laboral.

Esta realidad también la ha pasado factura a Colombia, que ha tenido que hacerle frente a una de las peores crisis económicas desde el año 1999, pues la desaceleración de la economía ha impactado considerablemente el empleo, los ingresos de las personas y sus hogares. Durante los dos primeros años de la pandemia, se registraron las mayores tasas de desempleo de los últimos años. Es así como diciembre de 2020 cerró con el 18.7 % para las mujeres y 10.2 % para los hombres²; diciembre de 2021 cerró con el 15.1% para las mujeres y el 10.2% para los hombres³. Este panorama desalentador da cuenta de las persistentes inequidades y desigualdades de las mujeres, del retroceso sufrido y la lenta recuperación del empleo que, al día de hoy, sigue siendo una constante pues su situación no ha mejorado de manera sustancial y tampoco se evidencia una disminución de las brechas de género –en diciembre de 2022 cerró con una tasa de desempleo del 14.3% para las mujeres y el 9.0% para los hombres⁴, y aunque ha habido una disminución de 4.4% porcentuales, la misma ha sido marginal y para nada significativa–.

Paralela a esta situación de crisis y necesidades, el emprendimiento se ha convertido en un escenario desafiante y de oportunidades, un reto para descubrir nuevos horizontes y contar con las herramientas necesarias para enfrentar, con resiliencia, la dura etapa de incertidumbre que generó la pandemia y así poder mitigar su impacto. Así las cosas, el emprendimiento se convierte en un acertado mecanismo para promover el desarrollo económico, favorece la creación de nuevos puestos de trabajo, la introducción de nuevos productos en el mercado y genera competencia. Además, las nuevas empresas permiten *acceder a nuevas oportunidades*

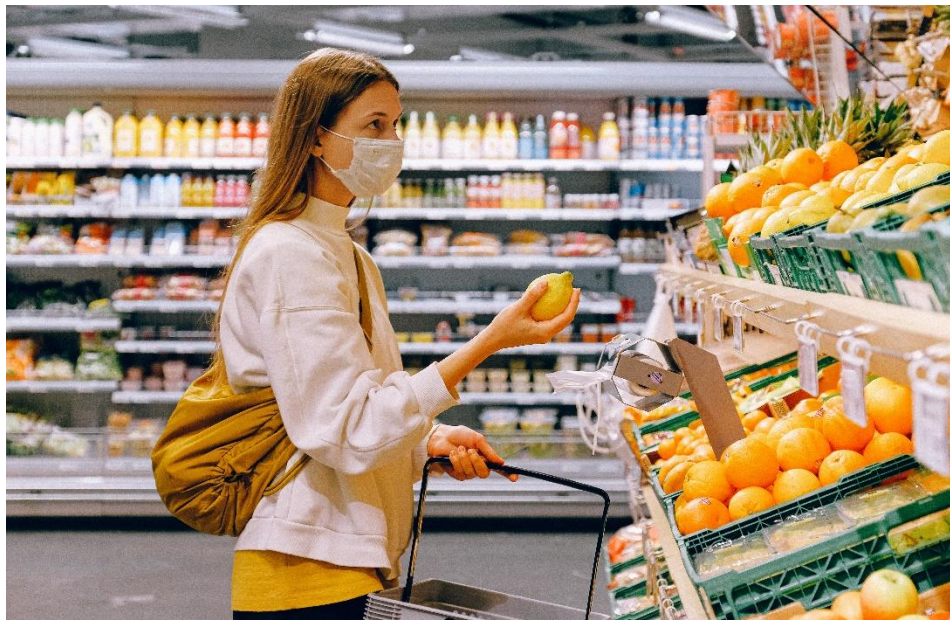
² Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH Mercado Laboral según sexo trimestre diciembre 2020, publicado el 29 de enero de 2021, Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_20.pdf

³ Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH Mercado Laboral según sexo trimestre diciembre 2021, publicado el 31 de enero de 2022, Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_21.pdf

⁴ DANE, Comunicado de prensa. Indicadores del Mercado laboral, enero 23 de 2023, publicado el 28 de febrero de 2023, Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_ene_23.pdf

*laborales e incluso ofrece la oportunidad de percibir ganancias salariales superiores a las del trabajo por cuenta ajena*⁵.

Sin embargo, el entorno emprendedor en Colombia no ha sido del todo propicio, ya que las condiciones del ecosistema emprendedor han sido restringidas y los diversos obstáculos limitan el crecimiento de la productividad; hay inhabilidades y falta de competencias para emprender, y en algunos casos el acceso a la financiación es difícil o nulo. Por otro lado, las redes de comercialización e internacionalización son insuficientes y para algunas empresas aún hay limitaciones tecnológicas y carencia de sistemas de gestión de innovación.



La pandemia y la desaceleración de la economía ha elevado las tasas de desempleo, en especial, para las mujeres. **Fotografía:** Anna Shvets en Pexels

Con el fin de resolver la precariedad, el desempleo y de generar un apoyo institucional a los emprendedores, se formuló el documento CONPES 4011 de 2020, durante la pandemia de la Covid-19. Este trazó la *Política Nacional de Emprendimiento*, cuyo objetivo es generar

⁵ CONSTANT, A. y ZIMMERMANN, KF (2006). La formación de empresarios en Alemania: ¿Son iguales los hombres nativos y los inmigrantes? *Small Business Economics*, 26 (3), 279- 300, Obtenido de: <https://doi.org/10.1007/s11187-005-3004-6>

condiciones habilitantes en el ecosistema emprendedor para la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos que contribuyan a la generación de ingresos, riqueza y aumentos en la productividad e internacionalización empresarial. Esta política va dirigida a todos los emprendimientos y busca conectar la política social para la generación de ingresos con la política de desarrollo empresarial para la generación de riqueza, apuntando comprehensivamente a la reactivación del ciclo virtuoso del crecimiento y al aumento en la productividad⁶.

La política pública de emprendimiento cumple cinco objetivos: 1) Fortalecer el desarrollo de habilidades y fomentar una cultura emprendedora; 2) Mejorar el acceso y la sofisticación de mecanismos de financiamiento; 3) Fortalecer las redes y las estrategias de comercialización; 4) Facilitar el desarrollo tecnológico y la innovación en los emprendimientos; 5) Fortalecer la arquitectura institucional –oferta pública articulada, eficiente, oportuna basada en evidencia– que brinde condiciones habilitantes al ecosistema emprendedor. Su implementación requiere la sinergia de varias entidades públicas⁷ y se espera que su desarrollo se consolide en un horizonte de 5 años contados a partir del 2021 y su costo indicativo total es de \$212.961 millones.

A su vez, esta política pública reitera la necesidad de crear emprendimientos sostenibles a partir del fomento de políticas a micro, pequeñas y mediana empresas – Mipyme–; la generación de ingresos para población pobre; víctimas del conflicto y mujeres; hacia la construcción y desarrollo de un ecosistema de emprendimiento. Por otro lado, la política de emprendimiento le apuesta a generar cultura emprendedora, a partir del desarrollo tecnológico, del fortalecimiento de las incubadoras y aceleradoras; el fortalecimiento de las redes comercialización desde las economías a grande escala, el fomento empresarial y las alianzas de internacionalización, la necesidad de trabajar en las habilidades blandas y el acceso a la financiación —con la anuencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA e iNNpulsa–.

⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), CONPES 4011 de 2020, Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>

⁷ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Departamento para la Prosperidad Social; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; Ministerio de Educación Nacional; Departamento de Planeación Nacional.

Como desarrollo normativo y materialización de la política pública de emprendimiento, se profirió la Ley 2069 de 2020⁸ que impulsa el emprendimiento. Es una ley integral e incluyente pues está diseñada para todas las personas emprendedoras y todo tipo de emprendimientos; pretende facilitar el nacimiento de emprendimientos, empresas y la creación de incentivos a los nuevos empleos.

Tanto la ley como el documento CONPES, marcan un referente importantísimo en el país, porque crea un entorno favorable para iniciativas colectivas e individuales para mejorar productividad, impulsa el ecosistema emprendedor y facilita e incentiva el desarrollo productivo. Además, pretende ampliar el alcance al emprendimiento regional –a través de la estrategia CEmprende⁹ y fondos territoriales–, priorizar los emprendimientos sociales, verdes y aquellos que favorecen las energías limpias, beneficiar los emprendimientos del sector agro y los deportivos; incentivar y promocionar nuevas fuentes de financiamiento y promover la micro financiación para emprendedores.

A su vez, la ley promueve todo un entorno que permita optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral, reducir las cargas y los trámites para emprender. También aboga por el mejoramiento las condiciones en el mercado de compras públicas para la participación de emprendedores y microempresarios, e incentiva el crecimiento y oportunidad para los actores y el ecosistema de inversión y financiación, con el fin de que los emprendedores se apropien cada día más de la cultura del emprendimiento y caminen aceleradamente hacia el desarrollo económico y social, pues sin duda alguna los colombianos tienen grandes capacidades emprendedoras.

La ley ha trazado cinco ejes para permitir atender las necesidades de los emprendedores:

- Eje No.1: Tarifas diferenciadas y simplificación para facilitar la constitución y funcionamiento de las empresas.

⁸ Ley 2069 de 2022, Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160966>

⁹ CEmprende es el eje articulador y potenciador en los territorios de la política de reindustrialización, bajo los lineamientos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. reconocemos, impulsamos y fortalecemos el tejido empresarial de los territorios, aportando al cierre de brechas territoriales, regionales y nacionales a través de la articulación de un portafolio diferenciado e integrado de servicios dirigido a los actores de la Economía Popular Comunitaria, organizaciones, MiPymes, emprendimientos de alto impacto, innovadores y de base tecnológica de múltiples sectores, <https://www.innpulsacolombia.com/cemprende/quienes-somos>

- Eje No.2: Compras públicas para ampliar mercados y promocionar Mipymes.
- Eje No.3: Financiamiento, facilitar consecución de recursos e incentivar condiciones de acceso.
- Eje No.4: Institucionalidad, actualizar marco normativo de acuerdo a las necesidades de los emprendedores y fortalecer ecosistemas regionales.
- Eje No.5: Educación y habilidades emprendedoras, apropiación del emprendimiento y cultura innovadora –enseñanza sobre emprendimiento educación básica y superior programas de formación docente, programas del SENA para promover mentalidad emprendedora.



La Ley 2125 de 2021 incentiva la creación y formalización de empresas lideradas por mujeres. **Fotografía:** Diego González en Pexels

Es importante señalar que dentro de las propuestas interesantes de esta ley, está la visa a extranjeros para trabajo remoto –nómadas digitales–, la implementación de la contabilidad simplificada para microempresas, el seguro MIPYME para proteger las inversiones o financiación de los emprendimientos y el *crowdfunding*¹⁰.

Se suma a esta regulación normativa, la Ley 2125 de 2021¹¹, por medio de la cual se establecen incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro,

pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres. Allí nace la “Ley Creo en ti”. Esta ley se constituye en la política pública para el emprendimiento femenino, a través de fomento de incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y

¹⁰ El *crowdfunding* o micromecenazgo es una forma de financiación que consiste en utilizar el capital de numerosos individuos a través de pequeñas aportaciones. El *crowdfunding* ayuda a pequeñas empresas a conseguir financiación más allá de la que puedan aportar bancos, amigos y familiares. Se utiliza como fuente de financiación para proyectos muy diversos, desde campañas políticas o empresariales hasta proyectos musicales o artísticos (conseguir dinero para filmar películas o cortos). Normalmente se utiliza para financiar nuevos proyectos. Las plataformas de *crowdfunding* permiten que personas en cualquier parte del mundo puedan ofrecer dinero a personas o empresas. <https://economipedia.com/definiciones/crowdfunding-micromecenazgo.html>

¹¹ Ley 2125 de 2021, Disponible en: <https://www.leyex.info/documents/leyes/ae8fdae1c7ba53c4c6fd9a5a37632c0c.htm>

medianas empresas lideradas por mujeres, que les permita incrementar su capacidad productiva, participación en el mercado y exaltar su contribución en el desarrollo económico y social del país.

Sin lugar a dudas, Colombia ha dado grandes pasos en la construcción de una política pública de emprendimiento, centrada principalmente en resolver las necesidades de las personas emprendedoras. El balance de creación de nuevas empresas es positivo; sin embargo, es importante reiterar que aunque en Colombia se necesitan nuevas empresas, es vital que las que ya existen se conserven y sean sostenibles en el tiempo. Prueba de ello es que para el cierre del año 2022 se registraron 310.731 nuevas empresas frente a las 307.679 creadas en el año 2021 –con un crecimiento del 3.1 % respecto del año 2021–. De dichas empresas, el 62.5 % son emprendimientos de personas naturales liderados por mujeres¹², el 73.8 % corresponden a personas naturales y el 26.2 %, a sociedades. Las matrículas de personas naturales pasaron de 228.799 a 229.381, lo que representa una variación positiva de 0.3 %¹³. El 48,9 % de las empresas para el periodo comprendido entre enero a diciembre de 2022 crearon al menos un empleo¹⁴.

Aunque se vislumbra un panorama lleno de grandes desafíos, hay que seguir trabajando en la tecnificación de las empresas para que sean competitivas en un determinado sector o mercado a nivel nacional e internacional. Para ello, es fundamental generar sinergias que permitan traer inversión extranjera al país con el fin de lograr un mejor y mayor bienestar regional. Además, se hace necesario realizar el acompañamiento y capacitación para hacer posible su formalización y hacer el debido seguimiento durante su ejecución.

Referencias Bibliográficas

¹² CONFECÁMARAS, Red de Cámaras de Comercio, Informe de Dinámica de Creación de Empresas, enero de 2021, Disponible en: <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/01/Informe-de-Dinamica-de-Creacion-de-Empresas-2022.pdf>

¹³ *Ibíd.*, <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/01/Informe-de-Dinamica-de-Creacion-de-Empresas-2022.pdf>

¹⁴ Los tres sectores con mayor participación en la creación de empleos son: comercio al por mayor y al por menor y reparación de vehículos (33,3%), alojamiento y servicios de comida (15,7%), e industrias manufactureras (11,3%), Informe de Dinámica de creación de empresas.

Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH Mercado Laboral según sexo trimestre diciembre 2020, publicado el 29 de enero de 2021, Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_20.pdf

Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH Mercado Laboral según sexo trimestre diciembre 2021, publicado el 31 de enero de 2022, Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_21.pdf

CONFECÁMARAS, Red de Cámaras de Comercio, Informe de Dinámica de Creación de Empresas, enero de 2021, Disponible en: <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/01/Informe-de-Dinamica-de-Creacion-de-Empresas-2022.pdf>

CONSTANT, A. y ZIMMERMANN, KF (2006). La formación de empresarios en Alemania: ¿Son iguales los hombres nativos y los inmigrantes? *Small Business Economics*, 26 (3), 279-300, Obtenido de: <https://doi.org/10.1007/s11187-005-3004-6>

DANE, Comunicado de prensa. Indicadores del Mercado laboral, enero 23 de 2023, publicado el 28 de febrero de 2023, Obtenido de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_ene_23.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), CONPES 4011 de 2020, Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>

Ley 2069 de 2022, Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160966>

Ley 2125 de 2021, Disponible en: <https://www.leyex.info/documents/leyes/ae8fdae1c7ba53c4c6fd9a5a37632c0c.htm>