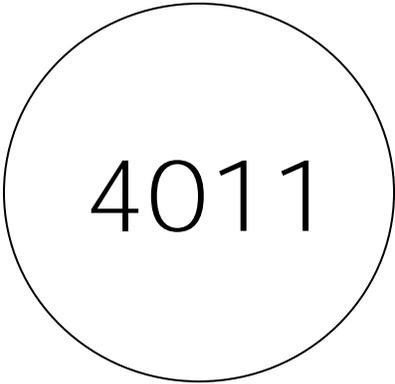


# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4011

## POLÍTICA NACIONAL DE EMPRENDIMIENTO

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones  
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación  
Departamento Administrativo de la Prosperidad Social  
Servicio Nacional de Aprendizaje  
iNNpulsa Colombia S.A

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 30 de noviembre de 2020

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
CONPES**

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Vicepresidenta de la República

**Alicia Victoria Arango Olmos**

Ministra del Interior

**Claudia Blum**

Ministro de Relaciones Exteriores

**Alberto Carrasquilla Barrera**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Ruiz Orejuela**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Carlos Holmes Trujillo García**

Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Ruíz Gómez**

Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**

Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**

Ministro de Minas y Energía

**José Manuel Restrepo Abondano**

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**

Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Escaf**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministra de Transporte

**Carmen Inés Vásquez Camacho**

Ministra de Cultura

**Ernesto Lucena Barrero**

Ministro del Deporte

**Mabel Gisela Torres Torres**

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**

Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**

Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

Existen condiciones limitadas y barreras en el ecosistema emprendedor de Colombia que limitan la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos generadores de ingresos y riqueza, que logren materializar aumentos en la productividad. Las causas de esta problemática comprenden las insuficientes habilidades y competencias para el emprendimiento; el incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento y dificultades de acceso a activos productivos; las insuficientes redes y baja comercialización e internacionalización; el limitado desarrollo tecnológico y poca innovación; y la debilidad institucional en el apoyo al ecosistema emprendedor.

Para solucionar estas problemáticas, el presente documento CONPES formula la Política Nacional de Emprendimiento que tiene como objetivo generar 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 comprensivamente a la reactivación del ciclo virtuoso del crecimiento y al aumento en la productividad.

La política propone cinco objetivos específicos. Primero, fortalecer el desarrollo de habilidades y fomentar una cultura emprendedora. Segundo, mejorar el acceso y la sofisticación de mecanismos de financiamiento. Tercero, fortalecer las redes y las estrategias de comercialización. Cuarto, facilitar el desarrollo tecnológico y la innovación en los emprendimientos y, finalmente, fortalecer la arquitectura institucional para lograr una oferta pública articulada, eficiente, oportuna y basada en evidencia, que brinde condiciones habilitantes al ecosistema emprendedor.

La política se ejecutará en un horizonte de 5 años, desde 2021 hasta 2025 y tiene un costo indicativo total de 212.961 millones de pesos. Su implementación requiere la participación de diferentes entidades como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, entre otras.

**Clasificación:** O25, O33.

**Palabras clave:** emprendimiento, generación de ingresos, subsistencia, emprendimiento dinámico, productividad, innovación, capital semilla, fondos de capital privado, *start-up*.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>8</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>3. DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>18</b>
3.1. Insuficientes habilidades, competencias y cultura para el emprendimiento.....	24
3.1.1. Debilidad en habilidades blandas y cultura de emprendimiento.....	24
3.1.2. Carencia de habilidades duras para el emprendimiento .....	27
3.2. Inadecuado acceso e incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento ....	29
3.2.1. Pocas alternativas de financiamiento para la etapa de descubrimiento .....	30
3.2.2. Insuficiente financiamiento en etapas de crecimiento inicial .....	33
3.2.3. Incipiente sofisticación de los mecanismos de financiamiento en etapa de crecimiento acelerado .....	34
3.3. Débiles redes y baja comercialización de los emprendimientos .....	37
3.3.1. Dificultad en el acceso y consolidación de redes empresariales .....	37
3.3.2. Dificultad en la comercialización y acceso a mercados.....	38
3.4. Limitado desarrollo tecnológico e innovación en el emprendimiento .....	42
3.4.1. Bajo conocimiento, acceso y adaptación a las actividades tecnológicas.....	43
3.4.2. Incipiente innovación en los emprendimientos .....	45
3.5. Débil institucionalidad de apoyo al emprendimiento .....	46
3.5.1. Desarticulado apoyo institucional para el emprendimiento .....	47
3.5.2. Deficiencias en la focalización, perfilamiento y caracterización de la población	50
3.5.3. Falta de información para el diseño y evaluación de políticas públicas .....	52
3.5.4. Barreras en los procesos de cierre e insolvencia que limitan la experimentación rápida y a bajo costo.....	53
<b>4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA</b> .....	<b>55</b>
4.1. Objetivo general .....	55
4.2. Objetivos específicos .....	55
4.3. Plan de Acción .....	56
4.3.1. Desarrollo de habilidades y cultura para el emprendimiento.....	56

4.3.2.	Promoción del acceso y la sofisticación de mecanismos de financiamiento para el emprendimiento.....	59
4.3.3.	Fortalecimiento de las redes y las estrategias de comercialización de los emprendimientos .....	63
4.3.4.	Desarrollo tecnológico e innovación .....	65
4.3.5.	Fortalecimiento de la arquitectura institucional para el emprendimiento .....	67
4.4.	Seguimiento .....	71
4.5.	Financiamiento .....	72
<b>5.</b>	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>82</b>	
Anexo A.	Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	82
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>83</b>	

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Intervención de las entidades de orden nacional en el ciclo de vida de la empresa .....	49
Figura 2. Fuentes de información disponible sobre emprendimiento en Colombia <sup>(a)</sup> .....	52

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comparación internacional entre PIB per cápita, autoempleo <sup>(a)</sup> y tasa de actividad emprendedora, 2019 .....	19
Gráfico 2. Productividad laboral por hora trabajada relativa al promedio OCDE (%) y su crecimiento 2000 vs 2019 .....	20
Gráfico 3. Crecimiento empresarial comparado, 2002-2012 .....	21
Gráfico 4. Distribución de los exportadores de Colombia por edad de la sociedad.....	41
Gráfico 5. Composición tecnológica de los productos exportados por empresas jóvenes en Colombia 2015-2019 .....	42
Gráfico 6. Razones para no usar Internet (micronegocios) .....	44
Gráfico 7. Oferta para intervenciones dirigidas a emprendedores en 2020 .....	48

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Costos indicativos por entidad .....	72
---	----

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

CTI	Ciencia, tecnología e Innovación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
FNG	Fondo Nacional de Garantías
iNNpulsa	Unidad de Desarrollo e Innovación de Bancóldex
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
I+D	Investigación y Desarrollo
I+D+i	Investigación y desarrollo e Innovación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RUES	Registro Único Empresarial y Social
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

## 1. INTRODUCCIÓN

El emprendimiento es un componente vital del crecimiento y del desarrollo económico y social de un país al ser vehículo promotor de innovación, mejoras en productividad, internacionalización y generación de ingresos y riqueza (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2012; Banco Mundial & OECD, 2013; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2016). Por un lado, es fuente de aumento de la productividad al plantear prácticas de negocio novedosas que promueven la competencia, la reasignación de factores de producción a actividades más rentables y la internacionalización. Por otro lado, es factor clave para reactivar el ciclo virtuoso del crecimiento al promover tanto la creación de empresas altamente productivas oferentes de plazas de trabajo formal, como el fortalecimiento de una clase media robusta con capacidad de demanda.

Pese a los esfuerzos realizados en el país en las últimas tres décadas para fomentar el emprendimiento, persisten fallas de mercado, articulación y gobierno que limitan la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos que materialicen aumentos en la productividad e internacionalización del país y sean generadores de ingresos y riqueza. Las causas de esta problemática son: las insuficientes habilidades y competencias para el emprendimiento; el incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento y dificultades de acceso a activos productivos; las insuficientes redes y baja comercialización e; el limitado desarrollo tecnológico y poca innovación; y la debilidad institucional en el apoyo al ecosistema emprendedor.

La política está dirigida a todos los emprendimientos y propone acciones orientadas a atender iniciativas emprendedoras que se han dimensionado en tres grupos: i) unidades productivas de subsistencia; ii) negocios de inclusión y microempresas; y iii) iniciativas empresariales orientadas a la generación de riqueza. Esta política busca generar condiciones que permitan, para el primer grupo, superar la subsistencia y generar ingresos para el desarrollo y sostenibilidad de sus unidades productivas; para el segundo grupo, fomentar la creación de valor, su conexión con el sistema productivo y potenciar su crecimiento; y al tercer grupo, generar propuestas basadas en diferenciación e innovación e impulsar su alto crecimiento e internacionalización.

Esta política de emprendimiento se articula y construye sobre otras políticas de desarrollo productivo, como el Documento CONPES 3866 *Política de Desarrollo Productivo (PDP)*<sup>1</sup> y el Documento CONPES 3956 *Política de Formalización Empresarial*<sup>2</sup>. Así, mientras

---

<sup>1</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>.

<sup>2</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>.

que la primera está orientada a fomentar la transformación productiva y la innovación empresarial de empresas en etapas maduras de desarrollo, y la segunda busca mejorar la relación beneficio-costos de ser formal para empresas con desarrollo básico, esta política privilegia estrategias para la creación, fortalecimiento y crecimiento de nuevas empresas y unidades productivas. Adicionalmente, se articula con el Documento CONPES 4005 *Política de Inclusión y Educación Financiera*<sup>3</sup>, así como con las políticas en construcción de Propiedad Intelectual y de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se resalta que la política propuesta sigue los principios plasmados en la Política de Desarrollo Productivo (PDP) al justificar la intervención del Estado sólo en las instancias donde se identifiquen fallas de mercado, articulación o gobierno, privilegiar las intervenciones transversales y el desarrollo de bienes públicos sectoriales, y promover la toma de decisiones de política pública basadas en evidencia.

El documento está dividido en cinco secciones, incluyendo la presente introducción. La segunda sección presenta los antecedentes de política pública y justifica la necesidad de la política propuesta. La tercera sección presenta el diagnóstico del emprendimiento en Colombia, asociado a las problemáticas identificadas en el desarrollo de habilidades, financiamiento, redes y comercialización, desarrollo tecnológico e innovación y debilidades en la institucionalidad que apoya el ecosistema emprendedor. La cuarta sección propone los objetivos generales de la política, a partir de los cuales se definirán los lineamientos y el plan de acción para abordar las problemáticas identificadas. Finalmente, la quinta sección expone las principales recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Esta sección contiene los principales antecedentes de política pública de emprendimiento que se pueden enmarcar en tres categorías. En la primera, las políticas de emprendimiento han estado inmersas en las políticas de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), en la segunda, las políticas están volcadas a la generación de ingresos para población en pobreza y víctima del conflicto, y finalmente, la tercera ha hecho énfasis en construir y desarrollar un ecosistema moderno para el emprendimiento. Para estas medidas se señalan las debilidades, vacíos o limitaciones en relación con los propósitos de este documento y, al final de la sección, se identifican fallas de mercado, articulación o gobierno, que justifican la creación de una nueva política que considere la creación y

---

<sup>3</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>.

desarrollo de unidades productivas como fuente de generación de ingresos, así como emprendimientos de generación de riqueza como fuente de crecimiento de la productividad.

Dentro de las iniciativas de apoyo al emprendimiento inmersas en estrategias dirigidas a las mipymes se destaca la Ley 590 del 2000<sup>4</sup> que promovió condiciones para la creación y desarrollo de estas empresas en Colombia a través de estrategias como la creación del Registro Único Empresarial y Social (RUES)<sup>5</sup> que integró el Registro Mercantil<sup>6</sup>, el Registro Único de Proponentes<sup>7</sup> (RUP) y otros seis registros para reducir el número de trámites de registro ante el Estado (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio [Confecámaras], SF). De igual manera, la Ley 905 de 2004<sup>8</sup> modificó los parámetros para definir las mipymes<sup>9</sup>, ampliando el número de empresas que pueden ser consideradas medianas y su acceso a beneficios legales establecidos para esta clase de compañías.

Por su parte, la Ley 789 de 2002<sup>10</sup> estableció líneas de crédito para micro, pequeñas y medianas empresas, otorgadas por las Cajas de Compensación Familiar a las empresas que vincularan personal adicional. Estas posibilidades de microcrédito permitieron a la población contar con recursos para financiar sus iniciativas, sin embargo, las condiciones sobre generación de empleo y afiliación a Cajas de Compensación Familiar limitaron las posibilidades para acceder a los recursos. Esta Ley también creó el Fondo Emprender como una cuenta independiente y especial, adscrita y administrada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para financiar iniciativas empresariales mediante el acceso a capital semilla no reembolsable. El Fondo es un instrumento que promueve el emprendimiento a través de las convocatorias para financiar las unidades productivas. A pesar de los resultados del Fondo Emprender<sup>11</sup>, de acuerdo con evaluación de impacto realizada por Econometría

---

<sup>4</sup> Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa.

<sup>5</sup> El Registro Único Empresarial (RUE) corresponde al nombre asignado al registro empresarial que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes (Congreso de la República de Colombia, 2000)

<sup>6</sup> El Registro Mercantil es la acreditación que adquiere un empresario como comerciante y que le permite ejercer su actividad comercial (Cámara de Comercio de Bogotá [CCB], SF)

<sup>7</sup> Inscripción con la que deben contar las personas jurídicas, naturales nacionales y extranjeras o con sucursal en Colombia que aspiran a celebrar contratos para suministro de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios con las entidades del Estado (Cámara de Comercio de Bogotá)

<sup>8</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Otras leyes que establecieron límites y variables para definir el tamaño empresarial son: la Ley 590 de 2000, Ley 1111 de 2006 y Ley 1450 de 2011.

<sup>10</sup> Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

<sup>11</sup> En esta iniciativa han participado 7.290 emprendimientos ubicados en 788 municipios del país, lo cual significa una inversión de 586.849 millones de pesos y la generación de 28.589 empleos desde 2003 hasta enero de 2019 (Fondo Emprender, 2019)

(2014) citada en el Informe Nacional de Competitividad (2017), el impacto del Fondo generación de empleo y crecimiento empresarial es limitado (CPC, 2017).

Dentro de la categoría de políticas volcadas a la generación de ingresos para población en pobreza y víctima se encuentra la oferta programática que desarrollan las entidades del Gobierno nacional. La oferta está sustentada en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia de 1991 que establece la obligación del Estado de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Para ello, el Gobierno debe adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados tales como la población en situación de pobreza, y proteger de manera especial a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

A partir de los antecedentes establecidos en la Constitución, se consideró necesario establecer criterios para la focalización de la oferta social. El Documento CONPES 100 *Lineamientos para la focalización del gasto público social*<sup>12</sup>, publicado en 2006, definió las recomendaciones técnicas para el diseño de los procesos de focalización de los programas sociales del Estado. La principal herramienta de focalización individual es el Sistema Nacional de Potenciales Beneficiarios (Sisbén) que fue actualizado a la versión IV y declarado como instrumento de importancia estratégica en el Documento CONPES 3877 Declaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)<sup>13</sup>, publicado en 2016. Esta versión del Sisbén se encuentra en implementación, sin embargo, persiste la necesidad de trabajar en la unificación de criterios e instrumentos para un proceso de focalización integral que permita la equidad en la asignación y la efectividad del gasto.

En relación con el sector solidario, el Documento CONPES 3639 *Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria*, publicado en 2010, propuso estrategias para el desarrollo del sector. Entre ellas, la regulación del desarrollo empresarial, el ajuste institucional, la simplificación de trámites, la optimización de esquemas de regulación y la prevención del uso inadecuado de cooperativas.

Dentro de las iniciativas para mejorar el financiamiento de unidades productivas para la generación de ingresos en la ruralidad, se resaltan los programas de Oportunidades

---

<sup>12</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/100.pdf>.

<sup>13</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3877.pdf>.

Rurales<sup>14</sup>, Alianzas Productivas<sup>15</sup> y Campo Emprende<sup>16</sup>. El primero está dirigido a incrementar el empleo y el ingreso de las familias más pobres, a través de la mejora en la competitividad de las microempresas rurales y el acceso a mercados. Por su parte, el programa de Alianzas Productivas busca fortalecer la comercialización de pequeños productores rurales, mediante la vinculación con aliados comerciales formales, y por último, Campo Emprende trabaja en la cofinanciación y fortalecimiento de proyectos productivos asociativos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la productividad y competitividad de las microempresas de familias rurales, la oferta programática carece de cobertura suficiente para atender la demanda de la población. En el sector rural persisten importantes desafíos en torno al apoyo para la creación de nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de los existentes.

En cuanto a inclusión productiva, el Gobierno nacional expidió el Documento CONPES 3616 *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema o desplazamiento*<sup>17</sup>, publicado en 2009, en respuesta a las necesidades de la población en pobreza y víctima del conflicto. Su objetivo fue aumentar el potencial productivo de la población a través del fortalecimiento de capacidades y la creación de oportunidades para que los hogares alcancen la estabilización socioeconómica. Esta política contempló una ruta para el acceso de las familias a un esquema integral de servicios como formación para el trabajo, gestión, y colocación de empleo. A pesar del avance en la implementación de la ruta de atención establecida en esta política, persisten retos en aspectos como la articulación institucional y el enfoque diferencial para la atención de la población. Adicionalmente, con posterioridad al período de aplicación de la política, se definió una nueva institucionalidad y se asignaron responsabilidades para la atención de la población en pobreza y víctima del conflicto, lo que plantea un trabajo por hacer frente al análisis de

---

<sup>14</sup> Como apoyo a esta iniciativa está el Documento CONPES 3426 Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito para financiar parcialmente el Programa para el Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia, publicado en 2006. Este programa benefició entre 2007 y 2014 aproximadamente a 57.139 personas con un presupuesto asociado de 372.191 millones de pesos.

<sup>15</sup> Documento CONPES 3467 Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito para financiar parcialmente el proyecto Apoyo a Alianzas Productivas Fase II15, publicado en 2007. Durante la ejecución del programa se han ejecutado 1.428 alianzas y se han beneficiado 85.751 pequeños productores, sin contar la convocatoria 2020 pues se están evaluando los perfiles.

<sup>16</sup> En 2011 a través del Documento CONPES 3709 se aprobó un empréstito con el FIDA para financiar parcialmente el programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales Confianza y Oportunidad, que actualmente se conoce como El Campo Emprende. En 2014 y 2017 se realizaron convocatorias que beneficiaron a 1.359 grupos (cada uno conformado por 15 personas), mientras que las convocatorias de 2018 y 2019 beneficiaron a 1.346 grupos (cada grupo conformado por 11 personas)

<sup>17</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3716.pdf>.

las competencias y de los instrumentos existentes para la orientación de la política de emprendimiento.

Frente a la institucionalidad para la superación de la pobreza y la atención a la población víctima, se destacan el Decreto 4155 de 2011<sup>18</sup>, la Ley 1448 de 2011<sup>19</sup> y el CONPES 3726 *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas*<sup>20</sup>, publicado en 2012. El Decreto concedió al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)<sup>21</sup> la rectoría de las acciones de superación de la pobreza en el país y la Ley estableció medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto, dentro de las que se encuentran la asignación de responsabilidades en las entidades, frente al diseño e implementación de lineamientos, estrategias y programas para la generación de ingresos. Si bien esta normatividad constituye el marco fundamental para la atención de población en pobreza y víctima, y para adelantar acciones que promuevan el desarrollo de iniciativas productivas, persisten retos importantes en torno al liderazgo, coordinación y articulación de la política. Adicionalmente, la Corte Constitucional manifiesta la existencia de importantes retos frente a la atención a la población víctima en el tema de la política de generación de ingresos<sup>22</sup>. Por su parte, el Documento CONPES 3726 buscó orientar las políticas sectoriales y priorizar recursos para la implementación gradual y progresiva de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto en el marco del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Otra iniciativa para resaltar en relación con el emprendimiento juvenil es el trabajo realizado por la Mesa Nacional de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural<sup>23</sup> a partir del 2018. Este espacio busca fortalecer el desarrollo rural sostenible en regiones y sectores con población juvenil desfavorecida económicamente. La mesa está construyendo un

---

<sup>18</sup> Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.

<sup>19</sup> Con la Ley 1448 de 2011 se creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras.

<sup>20</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3726.pdf>

<sup>21</sup> La institucionalidad para la atención a la población víctima estaba en cabeza de Acción Social hasta la creación del Sector para la Inclusión Social y la Reconciliación.

<sup>22</sup> La Corte Constitucional emitió Autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004: los Autos 008/2009, 385/2010, 219/2011, 395/2015 y 373/16 en los que obliga al Gobierno a dar respuesta a los vacíos identificados por la Corte Constitucional en la política de Generación de Ingresos de la población desplazada, en especial a la del sector rural.

<sup>23</sup> Esta Mesa surgió del trabajo de la Cooperación Alemana (GIZ) con el Programa de Promoción del Desarrollo Económico Rural Sostenible II (Prodes II).

documento técnico de lineamientos de política pública para la juventud rural, en el cual se sistematizan iniciativas y emprendimientos de las organizaciones de jóvenes (442 emprendimientos), con el fin de fortalecer las capacidades de los emprendimientos y mejorar las sinergias entre los diferentes sectores de nivel nacional, departamental y municipal gracias al trabajo de entidades gubernamentales, cooperación internacional y grupos de jóvenes.

Por otra parte, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se establece el compromiso de implementar dieciséis Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral para alcanzar el bienestar de la población rural mediante la superación de la pobreza y la desigualdad y lograr la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Específicamente en el tema de emprendimiento, a través de la Resolución 209 de 2020<sup>24</sup> del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se adoptó el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, que se enfoca en: (i) el emprendimiento rural como vehículo de generación de ingresos; (ii) el tipo organizacional como punto de acceso habilitante (del individuo a las organizaciones formales); y (iii) el desarrollo de factores de producción vinculados con el fomento a la asociatividad y el financiamiento. Las estrategias definidas en este Plan se encuentran articuladas con este Documento CONPES.

Recientemente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*<sup>25</sup>, en el capítulo de *Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos*<sup>26</sup>, establece dentro de sus objetivos la promoción de la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales, a través del emprendimiento y su integración a los sectores modernos de la economía<sup>27</sup>. Dentro de este objetivo se considera la promoción de emprendimientos asociativos solidarios y el cooperativismo.

Finalmente, dentro de la categoría de construcción y fortalecimiento de un ecosistema moderno para el emprendimiento, es posible rastrear los avances desde 2006 con la sanción de la Ley 1014<sup>28</sup> que promueve el emprendimiento en todos los estamentos educativos, fortalece el vínculo entre sistema educativo y productivo a través de la formación en

---

<sup>24</sup> Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz

<sup>25</sup> Expedido por la Ley 1955 de 2019

<sup>26</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, capítulo F.

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, capítulo F, objetivo No. 5.

<sup>28</sup> De fomento a la cultura del emprendimiento.

competencias básicas para el emprendimiento, y consolida redes de emprendimiento, entre otros. Sin embargo, varios de sus lineamientos requieren actualización para vincular efectivamente al sistema educativo con el sector privado y articular el trabajo de las redes para el emprendimiento creadas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020).

Por su parte, en el PND *Todos por un nuevo país* 2014-2018, se continúa con la modernización del ecosistema emprendedor por medio del fomento de emprendimientos innovadores. Así, por medio de la Ley 1753 de 2015<sup>29</sup>, se unificó en un solo patrimonio el Fondo de Modernización e Innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial dando lugar a iNNpulsa Colombia, cuyo objetivo es promover el emprendimiento, la innovación y el crecimiento empresarial como ejes para mejorar la competitividad del país (iNNpulsa, 2018). A pesar de los importantes avances de esta entidad<sup>30</sup>, se requiere seguir fortaleciendo medidas de apoyo al emprendimiento, especialmente con lineamientos de política modernos dirigidos al fortalecimiento y crecimiento de los emprendimientos que persiguen la generación de riqueza.

Posteriormente, la PDP<sup>31</sup> propone la necesidad de identificar fallas de mercado, articulación o gobierno para justificar la intervención pública como principio de la implementación de política pública para el desarrollo empresarial. Además, ofrece lineamientos de política para el privilegio de intervenciones transversales, el desarrollo de bienes públicos sectoriales, y la necesidad de basar en evidencia las políticas públicas. La PDP también propone acciones para mejorar las capacidades de innovación y transferencia de conocimiento y tecnología del sector privado (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Sin embargo, esta política fomenta la transformación productiva y la innovación empresarial de empresas en etapas maduras de desarrollo sin un enfoque particular en el emprendimiento.

Por otra parte, el Documento CONPES 3956 busca mejorar la relación beneficio-costos de ser formal para empresas con desarrollo básico y prioriza acciones para disminuir la carga regulatoria de las empresas para convertirse en formales, apoyar a las empresas para que materialicen los beneficios de la formalización, y fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control para el cumplimiento de las regulaciones (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019). Esta política establece acciones dirigidas a empresas en búsqueda

---

<sup>29</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

<sup>30</sup> Entre 2012 y 2018 se invirtieron cerca de 447.273 millones de pesos, atendiendo a 101.851 beneficiarios (iNNpulsa, 2018).

<sup>31</sup> A través del sistema de seguimiento Sisconpes 2.0 es posible revisar los informes y verificar las estadísticas de seguimiento de los CONPES en ejecución.

de altos niveles de productividad, dejando para políticas posteriores las unidades productivas subsistencia y el cierre empresarial (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019).

En la línea de iniciativas de fomento a emprendimientos innovadores, la Ley 1838 de 2017<sup>32</sup> dicta normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (*spin-off*). A pesar de los avances para facilitar los procesos de generación de *spin-off* universitarios en instituciones públicas, muy pocas empresas se han conformado bajo esta figura y aún existen retos para la consolidación de habilitantes para este tipo de emprendimientos (Spin-Off Colombia, 2020).

Recientemente, el *Pacto por el Emprendimiento y la Productividad* del PND 2018 – 2022 plantea la necesidad de mejorar los niveles de productividad empresarial del país a través de la promoción de emprendimientos formales, innovadores, y altamente competitivos nacional e internacionalmente que contribuyan a reducir la dependencia de sectores tradicionales de la economía nacional. Adicionalmente, el Decreto 810 de 2020<sup>33</sup> constituyó el patrimonio autónomo para el emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial de las mujeres, como respuesta a la situación de emergencia generada por la pandemia del COVID19.

Finalmente, en julio de 2020 el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) aprobó la creación del Comité Técnico de Emprendimiento. El Comité busca promover el fortalecimiento y consolidación del ecosistema emprendedor y recomendar acciones para solucionar obstáculos y cuellos de botella en la implementación de esta política y escalarlos al Comité Ejecutivo del SNCI. Así mismo, el comité pretende ser un espacio de encuentro para la articulación de política nacional con las iniciativas regionales en emprendimiento. El comité cuenta con la participación de actores del sector público y privado, la presidencia de iNNpulsa Colombia y la secretaría técnica del Departamento Nacional de Planeación.

A pesar de todos los anteriores esfuerzos de política, es necesario pasar a una política pública que conecte la política social para la generación de ingresos con la política de desarrollo empresarial para la generación de riqueza, apuntando comprensivamente a la reactivación del ciclo virtuoso del crecimiento y al aumento en la productividad. Además, es necesario cerrar el vacío de política existente en cuanto al fortalecimiento y crecimiento de los emprendimientos que persiguen la generación de riqueza. Así, este documento se sustenta en la necesidad de una política pública que conecte la política social para la generación de

---

<sup>32</sup> Por la cual se dictan normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (*spin offs*) y se dictan otras disposiciones.

<sup>33</sup> Por el cual se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica.

ingresos con la política de desarrollo empresarial para la generación de riqueza, apuntando comprehensivamente a la reactivación del ciclo virtuoso del crecimiento y en aumento en la productividad del país.

Adicionalmente, con la pandemia generada por el COVID-19 quedó evidenciado cómo los imprevistos afectan sobre todo a los emprendimientos menos robustos. Un estudio muestra para 19 países en América Latina y el Caribe cómo cerca de la mitad de los emprendedores pospusieron la puesta en marcha de su iniciativa como consecuencia de la crisis. Además, un 53 % de los emprendimientos establecidos cesaron sus ventas y un 84 % vio afectado su flujo de caja. Sin embargo, emprendimientos del sector tecnológico y los que habían alcanzado cierto tamaño y dinamismo previo a la crisis, sufrieron en menor medida las consecuencias de esta, pues solo el 29 % de estos emprendimientos vio disminuido sus ingresos (Banco Interamericano de Desarrollo [BID]; 2020). Lo anterior evidencia el vacío existente en el fortalecimiento a los emprendimientos, principalmente de población vulnerable, de tal manera que puedan transitar hacia una senda de desarrollo que les permita continuar, aún en situaciones de crisis.

Por lo anterior, la Política Nacional de Emprendimiento privilegia estrategias para la creación, fortalecimiento y crecimiento de nuevas empresas y unidades productivas, al igual que la gestación de un marco normativo preciso y acorde a los requerimientos del ecosistema emprendedor. Adicionalmente, esta política busca desarrollar estrategias concretas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Específicamente, la política está en línea con el ODS 1: “Poner fin a la pobreza en todas sus formas”, el ODS 8: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y el ODS 10: “Reducir la desigualdad en y entre los países”.

Finalmente, este documento de política se justifica en la existencia de fallas de mercado, articulación y gobierno que dificultan el crecimiento y consolidación de los emprendimientos. Algunas de estas fallas son: (i) carencia de habilidades y competencias para el emprendimiento en los individuos y baja concurrencia de habilidades en equipos emprendedores; (ii) incertidumbre respecto del éxito de los emprendimientos que impide que los intermediarios financieros provean instrumentos apropiados para financiar las necesidades de los emprendedores; (iii) la información incompleta sobre aprendizajes y oportunidades para los emprendimientos que limita la formación de redes tanto para crear como para crecer; (iv) existencia de barreras para la innovación y la adopción tecnológica en los emprendimientos; y (v) desarticulación de programas públicos de apoyo al emprendimiento, falta de focalización y perfilamiento que impiden la atención oportuna a los emprendimientos, y profundas diferencias regionales que dificultan la consolidación del ecosistema de emprendimiento local.

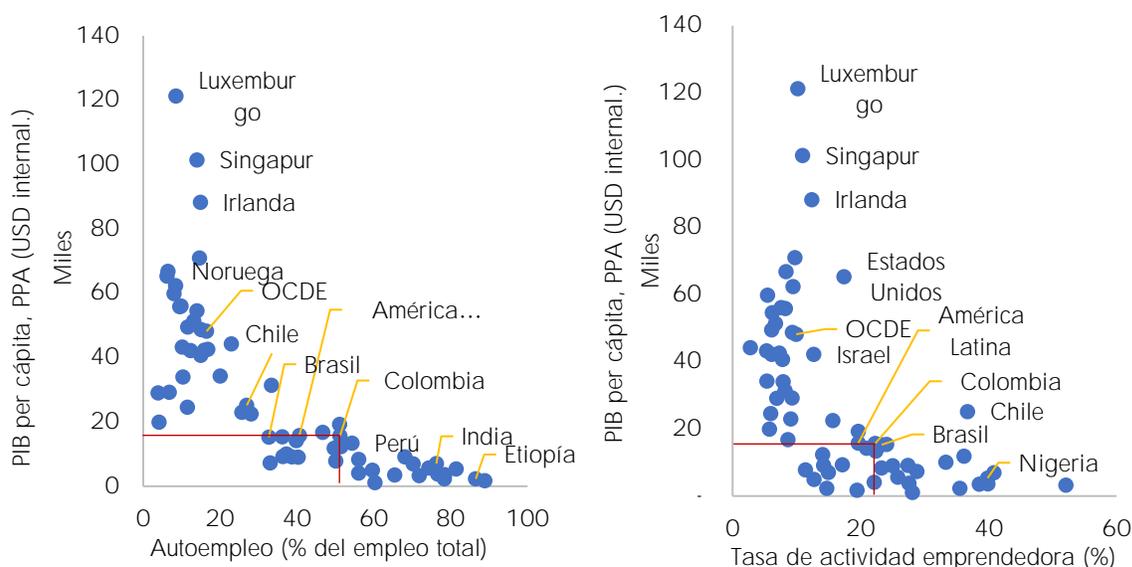
### 3. DIAGNÓSTICO

El problema central que aborda este documento de política es la existencia de barreras en el ecosistema emprendedor que limitan la creación, fortalecimiento y crecimiento de emprendimientos para la generación de ingresos y de riqueza que logren materializar aumentos en la productividad del país<sup>34</sup>. La economía colombiana se caracteriza por dos fenómenos complementarios: (i) un número reducido de empresas medianas de alta productividad, innovadoras, formales, y perteneciente a eslabones adelantados de cadenas globales de valor; y (ii) una baja proporción de población clasificada en la clase media, relacionada con prevalencia de pobreza y bajo dinamismo del mercado laboral. La literatura conoce esta situación de varios países en etapa de desarrollo como el *missing middle* (Remes, y otros, 2019). Países con tales deficiencias en el número de empresas medianas altamente productivas y de cantidad de personas en clase media también se caracterizan por una alta informalidad y autoempleo, y niveles elevados de emprendimiento de subsistencia (generador de ingresos) (Gráfico 1).

---

<sup>34</sup> El crecimiento de la productividad asociado a la actividad emprendedora es explicado por tres factores. El primero corresponde al efecto *inter-firma* generado a partir de la experimentación y la innovación característico de emprendimientos generadores de riqueza. El segundo, es el efecto *inter-firma* promovido por la reasignación de factores productivos hacia ideas de negocio y firmas más rentables. Finalmente, la actividad emprendedora que genera cambios en la dinámica de mercado al promover el proceso competitivo de entrada y salida de firmas dependiendo de su éxito en el mercado (Cusolito & Maloney, 2018).

Gráfico 1. Comparación internacional entre PIB per cápita, autoempleo<sup>(a)</sup> y tasa de actividad emprendedora, 2019



Fuente: Departamento Nacional de Planeación con base en CPC (2019) y borrador del Informe Nacional de Competitividad 2020-2021 del CPC (2020).

Nota: <sup>(a)</sup> Autoempleo definido como el porcentaje trabajadores, dentro del total, que trabajan por cuenta propia con la cooperación, o no, de otros. Su remuneración está directamente asociada con los bienes y servicios que produce o presta. (b) La tasa de actividad emprendedora (TEA) en etapa temprana mide iniciativas empresariales inferiores a 3,5 años que existen en el mercado.

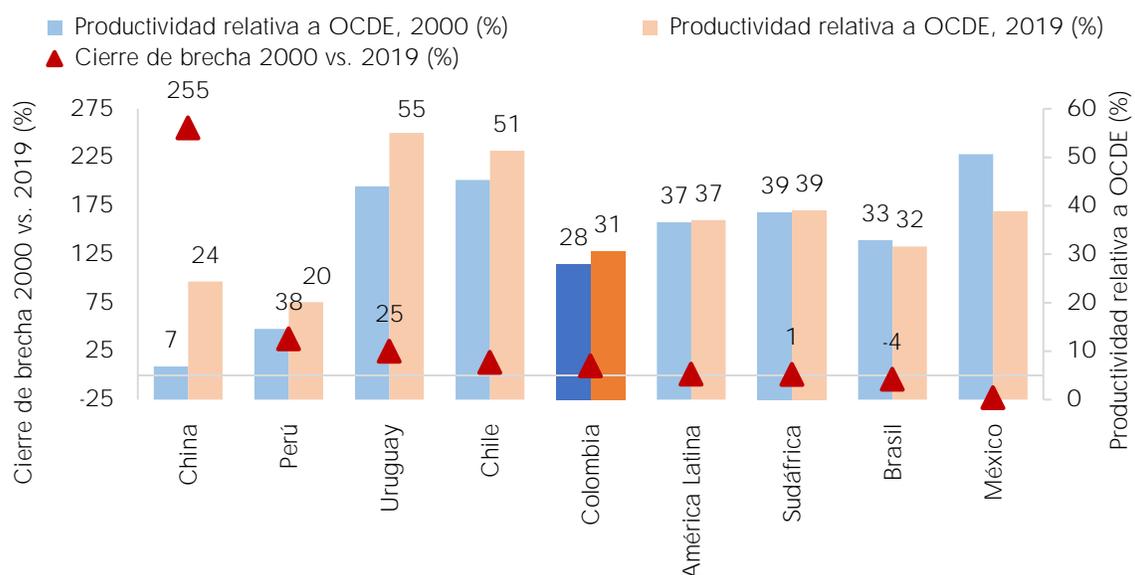
Así, mientras que las microempresas del país (9 o menos empleados) representan el 94,5 % del universo empresarial<sup>35</sup> y generan el 15,2 % del empleo formal, la categoría empresarial comparable en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alcanza 91,9 % del total de las empresas, pero genera más del doble del empleo formal (30,5 %). En particular, la baja capacidad de generación de empleo formal de las microempresas contrasta con su alta capacidad de generar empleo, en su mayoría es informal. Así, la informalidad afecta al 63 % del total de ocupados del país (13,7 millones de personas) y al 85,5 % (4,1 millones de personas) en la ruralidad (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Finalmente, el 34,8 % de los micronegocios del país se catalogan como generadores de ingresos, mientras que sólo el 28,8 % de los propietarios

<sup>35</sup> Empresas formalmente constituidas.

manifiestan que crearon su negocio porque encontraron una oportunidad de negocio<sup>36</sup> (DANE, Encuesta de Micronegocios, 2019).

La baja presencia de empresas medianas altamente productivas, innovadoras, formales y conectadas con el mercado internacional está relacionado con los bajos niveles de productividad e innovación empresarial, la baja competencia del mercado local y la reducida internacionalización. En cuanto a la productividad, el país enfrenta un rezago importante respecto de los países de la OCDE y su capacidad de reducir esta brecha es limitada. Así, el nivel de productividad laboral del país solo alcanza el 31 % respecto del promedio de la OCDE y en los últimos 20 años países de la región como Perú, Uruguay y Costa Rica han logrado acercarse más rápido al estándar OCDE (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Productividad laboral por hora trabajada relativa al promedio OCDE (%) y su crecimiento 2000 vs 2019**



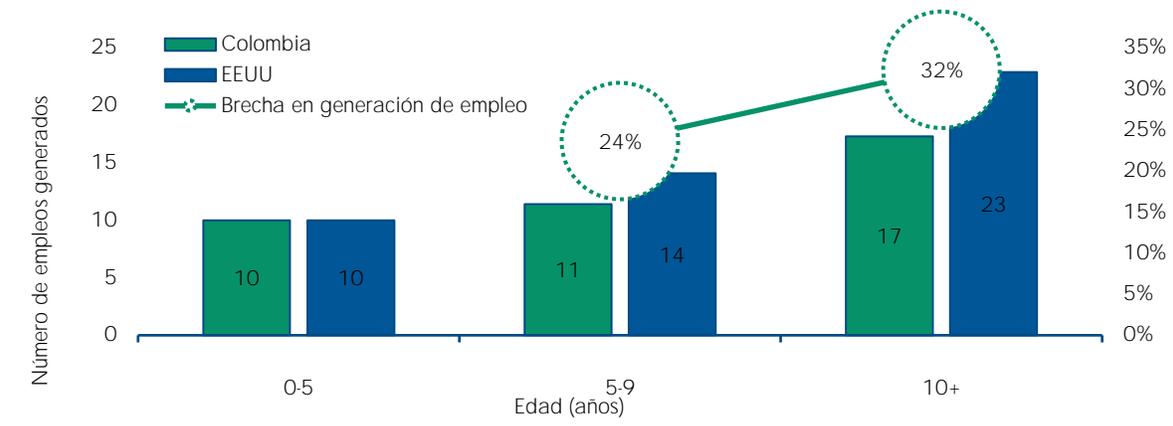
Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2020).

Relacionado con la baja productividad está la baja capacidad de crecimiento de las empresas del país. Así, sin importar el tamaño con el que nace una empresa, después de 5 años las empresas estadounidenses son 24 % más grandes que las empresas colombianas y esta brecha se aumenta a 32 % después de 10 años (Gráfico 3) (Eslava, Haltiwanger, & Pinzón, 2018). El bajo crecimiento empresarial en las etapas iniciales se traduce en empresas con baja escala a las que se les dificultan los procesos de innovación y de aumento de la

<sup>36</sup> Dentro de las razones que aduce el porcentaje restante para la creación de los micronegocios, se encuentran, la herencia o negocio de familia, la intención de contar los ingresos adicionales y la práctica de la profesión u oficio.

productividad. Reflejo de esto es la baja cantidad de empresas que innovan en el país. Según la más reciente medición, menos del 25 % de las empresas de más de 10 empleados tuvieron procesos exitosos de innovación para el mercado local o internacional durante el año anterior, menos del 20 % de estas empresas innovadoras tuvieron contacto con instituciones generadoras de conocimiento (universidades entre ellas) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2017).

**Gráfico 3. Crecimiento empresarial comparado, 2002-2012**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación a partir de información tomada de Eslava, Haltiwanger y Pinzón (2018).

Nota: los cálculos de los autores para Colombia se basan en la Encuesta Anual Manufacturera y la Encuesta de Microestablecimientos; para Estados Unidos se usan las Estadísticas de Dinámica de los Negocios (BDS por sus siglas en inglés). Los datos corresponden a la proporción promedio de empleo en una categoría de edad dada frente al promedio de la edad de 0 a 4 años<sup>37</sup>.

Además, el país tiene bajos niveles de competencia que dificultan la consolidación de empresas nuevas. Según cifras de la OCDE, el PMR (índice con escala de 0 a 6 que mide las barreras regulatorias a la competencia) de Colombia alcanza los 2,04 puntos, mucho más alto que el 1,38 del promedio de la OCDE indicando la presencia excesiva de barreras regulatorias de entrada (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2018). En particular, los datos de la OCDE muestran necesidades de simplificación y evaluación de regulaciones existentes. Por otro lado, la competencia del mercado local se

<sup>37</sup> Para Colombia el promedio de empleo a una edad dada corresponde al promedio ponderado entre el cálculo de la razón de empleo por categoría frente a la etapa temprana para unidades productivas de más de 10 empleados en la EAM y las unidades productivas con menos de 10 empleados en la Encuesta de Microestablecimientos. Cada categoría de tamaño por empleo (10- o 10+ empleados) es ponderado por su participación correspondiente en el total de establecimientos del Censo Colombiano de 2005. Para Estados Unidos la categoría de edad de 5 a 9 años y de 10+ son realmente 5 a 10 años y 11+ (Eslava, Haltiwanger, & Pinzón, 2018).

considera baja según el Reporte Global de Competitividad del *World Economic Forum* (WEF por sus siglas en inglés) (World Economic Forum [WEC], 2019). En particular, las cifras muestran que los emprendedores del país consideran que la política antimonopolio es poco efectiva en lograr niveles adecuados de competencia.

En cuanto a los niveles de internacionalización, las empresas colombianas exportan poco, lo exportado es de baja complejidad, y se mantienen al margen de las cadenas globales de valor (CGV). Según datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y RUES, para 2019 solo el 1,2 % de las empresas del país exporta bienes o servicios. En cuanto a la complejidad de las exportaciones, el índice de complejidad<sup>38</sup> del país alcanza solo 0,25 unidades de 1 ubicando al país bajo el promedio de Latinoamérica y de países como Malasia y México (OEAP, 2018). Finalmente, Colombia pertenece al grupo de países especializados en CGV de productos básicos, contrario a países líderes que se especializan en CGV de actividades de innovación (Banco Mundial, 2019). En 2015, menos del 12 % de las exportaciones de Colombia usó insumos importados, lo que se compara negativamente con el 24 % de países que se especializan en CGV de manufactura limitada (Brasil y Argentina) y el 40 % de países en los grupos de CGV de manufactura avanzada y servicios (como México, India, y China) (Banco Mundial, 2019).

Por otro lado, la baja proporción de población en la clase media del país está relacionada con los efectos de la prevalencia de la pobreza y la existencia un mercado laboral poco dinámico. Así, a pesar del gran éxito que significó que en las últimas dos décadas 6,8 millones de personas superaran la pobreza monetaria y 3,6 millones la pobreza monetaria extrema, en 2018, 13 millones de personas continuaban en situación de pobreza y 3,5 millones en pobreza extrema (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). En particular, la brecha de pobreza monetaria urbana – rural se ha ampliado pasando de 1,3 veces en 2002 a 1,5 veces en 2018. Ante esta situación de pobreza y dificultades en el mercado laboral, el emprendimiento de subsistencia suele ser una alternativa para la generación de ingresos, especialmente en zonas rurales donde la mayor parte de la ocupación se da por iniciativas productivas y no por empleo.

En cuanto al desempleo, a pesar de su reducción en la primera mitad de la década al pasar de 11,8 % en 2010 a 8,9 % en 2015, la tasa de desocupación se ha incrementado y alcanzó el 10,5 % en diciembre de 2019. Esta situación se profundiza gravemente en 2020 con la emergencia sanitaria por el COVID-19 que acentúa las dificultades en el mercado laboral del país con el aumento de la tasa de desempleo al 16,8 % en el total nacional, y de

---

<sup>38</sup> Promedio de Índice de Complejidad del Producto, ponderado por el valor de las exportaciones, a seis dígitos, del Sistema Armonizado, 2007.

6,0 puntos porcentuales frente a agosto del año anterior (10,8 %) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020). Adicionalmente, el PND 2018 – 2022 menciona la insuficiente demanda laboral por empleos de baja calificación junto con la existencia de nuevas formas de producción y la falta de competencias adecuadas en los trabajadores, como generadores del crecimiento del emprendimiento por necesidad en los últimos años (Departamento Nacional de Planeación , 2019).

Desde la óptica de inclusión productiva, los altos niveles de pobreza y desempleo profundizan la necesidad de optar por el emprendimiento de subsistencia, mientras que las limitaciones para desarrollar emprendimientos sostenibles, con niveles crecientes de valor agregado y conectados a encadenamientos productivos y mercados, frenan la capacidad que tiene el emprendimiento de generar reducciones en los niveles de pobreza. Organismos internacionales señalan que en Latinoamérica una alta proporción de individuos eligen constituir empresas debido a la falta de una oportunidad de trabajo asalariado (Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], 2013). Esto contrasta con que los emprendimientos por oportunidad tienen mayor potencialidad de generar más empleos formales, y son más productivos e innovadores.

Aprendizajes de evaluaciones de impacto de programas de apoyo al emprendimiento de alto potencial, muestran que estos aceleran proyectos de calidad, pero pueden tener efectos negativos si se aplican en emprendimientos de bajo potencial (Cámara de Comercio de Cali, 2020)<sup>39</sup>. Adicionalmente, a nivel individual, las intervenciones inadecuadas pueden tener efectos negativos tanto en la inserción en el mercado laboral de los emprendedores como en la posibilidad de acumulación de riqueza de los fundadores, al mantener artificialmente emprendimientos sin potencial de crecimiento. A nivel de firma, intervenciones inadecuadas pueden fomentar la generación de empresas informales y poco productivas. Esto representa un reto en términos de política pública por cuanto los emprendedores de bajo rendimiento se adherirán a sus empresas, sin permitir que sus recursos fluyan hacia firmas más productivas (Echeverry & Reyes, 2018).

---

<sup>39</sup> Algunos ejemplos de programas de apoyo a emprendimiento de alto impacto muestran los siguientes resultados. En Colombia, un estudio sobre los efectos del programa ValleE evidencia que acciones para aliviar las limitaciones a las capacidades de las empresas afectan positivamente el crecimiento de empresas jóvenes al desbloquear el potencial de los empresarios innovadores, pero con efectos negativos para empresas de bajo potencial (Gonzales-Uribe & Reyes, 2019). En esta misma línea, una evaluación de impacto del programa Start Up Perú muestra efectos positivos en las ventas, empleo, y acceso a financiamiento, sin embargo, los resultados son negativos para emprendimientos de bajo potencial (Goñi & Reyes, 2019). Finalmente, un estudio de 10.000 micronegocios mexicanos liderados por mujeres mostró que la intervención en los emprendimientos impulsados por oportunidad generó ganancias 2,6 veces mayores frente a los impulsados por necesidad (Calderón & Iacovone, 2017).

Dentro de las causas asociadas a las barreras en el ecosistema emprendedor, se identifican: (i) insuficientes habilidades y competencias para el emprendimiento; (ii) inadecuado acceso e incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento; (iii) débiles redes y baja comercialización de los emprendimientos; (iv) limitado desarrollo tecnológico e innovación, y (v) debilidades en la institucionalidad que apoya el ecosistema emprendedor.

### **3.1. Insuficientes habilidades, competencias y cultura para el emprendimiento**

Las estrategias de promoción para el emprendimiento usado en el país dificultan la consolidación de emprendimientos. Estos mecanismos tienen fallas en fomentar el desarrollo de las habilidades necesarias y en promover una cultura de emprendimiento que impulse el crecimiento y la innovación. De un lado, se identifica un bajo desarrollo en las habilidades blandas de los emprendedores, así como deficiencias en el acompañamiento psicosocial para potenciales emprendedores, especialmente para la población en pobreza y víctima del conflicto. De otro, se identifican debilidades en el desarrollo de habilidades duras y conocimientos específicos para el emprendimiento, considerando, entre otros, la concurrencia de habilidades a través de la conformación de equipos emprendedores multidisciplinarios.

#### **3.1.1. Debilidad en habilidades blandas y cultura de emprendimiento**

La población presenta carencias en términos de las habilidades blandas requeridas para el desarrollo de iniciativas productivas. En el país persisten dificultades en el sistema educativo para potenciar tanto la empleabilidad como las habilidades necesarias para emprender exitosamente (CAF, 2014; BID, 2016). Las habilidades blandas para el emprendimiento giran en torno a las relaciones sociales, la comunicación efectiva, la planeación y organización en el trabajo, la solución de problemas, y la toma de decisiones (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013).

Parte de la deficiencia en el desarrollo de habilidades blandas es consecuencia del bajo acceso y calidad en los niveles de educación. El sistema educativo debe potenciar la empleabilidad y generar las habilidades para el emprendimiento (UNCTAD, 2012; Ministerio de Educación Nacional, 2012). A pesar de esto, el país tiene dificultades en términos de acceso y calidad en los niveles de educación inicial, media y superior, teniendo una incidencia negativa tanto en el acceso al mercado laboral como en el desarrollo de iniciativas productivas (Departamento Nacional de Planeación, 2019). En particular, la motivación para crear empresa por la identificación de una oportunidad de negocio está estrechamente relacionada con el nivel educativo mientras que el emprendimiento por necesidad suele darse en emprendedores con menor grado de escolaridad. Así, el 90 % de los emprendedores por oportunidad tiene estudios universitarios o técnicos mientras que casi

el 50 % de los emprendedores por necesidad sólo alcanzó educación secundaria (Global Entrepreneurship Monitor, 2019). Esta información es corroborada por los datos de admisión al programa Mi Negocio del DPS que reporta que el 42 % de los participantes tiene formación básica primaria como nivel máximo de escolaridad alcanzado, mientras que el 30 % reportó tener básica secundaria, el 14 % alcanzó el nivel de educación media y sólo el 1,2 % registró estudios universitarios (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, s.f.)

Dadas las falencias de la oferta educativa, las entidades han implementado una oferta variada para el desarrollo y fortalecimiento de diferentes habilidades, entre las que se encuentran la adaptación al cambio, el liderazgo, comunicación, manejo de conflictos, empoderamiento, entre otros<sup>40</sup>. A pesar de los avances, la oferta de capacitación para el emprendimiento realizada en el marco de la ruta de atención es diferente en cada entidad y se carece de un lineamiento técnico que articule y coordine los esfuerzos realizados.

Específicamente, para el sector agropecuario cifras del 2014 muestran que el 56 % de los productores apenas cuentan con educación básica primaria y más de 20 % no cuentan con ningún nivel educativo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014). Además, un informe sobre la Medición del Emprendimiento Rural identificó que 60 % de las 232 organizaciones encuestadas se cataloga en nivel bajo o medio bajo de capacidades organizacionales<sup>41</sup>, mientras que solo 7 cree tener capacidades altas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). Igualmente, las organizaciones consideran que sus capacidades son menores en temas ambientales, de producción, comerciales y de tecnologías de la información y las comunicaciones (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Cultura [FAO] y Agencia de Desarrollo Rural). Esto muestra las debilidades de los productores tanto en conocimientos básicos como en las habilidades necesarias para emprender exitosamente.

---

<sup>40</sup> El Departamento de Prosperidad Social adelanta actividades de fortalecimiento de capacidades productivas a partir de talleres, acompañamiento técnico y prácticas vivenciales, en temas como resiliencia, adaptación al cambio, autoestima, liderazgo, y comunicación. Por su parte, iNNpulsa Colombia, realiza un acompañamiento para fortalecer las habilidades blandas requeridas para el emprendimiento en temas de manejo de conflictos/negociación, instrumentos de comunicación intergeneracional, empoderamiento y liderazgo. La Unidades Administrativa Especial de Organizaciones, UAEOS, realiza acciones para mejorar las condiciones de vida en las comunidades, a través del trabajo asociativo solidario y los principios, fines y valores que promueve la economía solidaria.

<sup>41</sup> Según el informe, las capacidades organizacionales incluyen capacidades asociativas, financieras, administrativas, de acceso a asistencia técnica, ambientales, productivas, comerciales, de acceso a las tecnologías de la información, de desarrollo de relaciones y/o participación, y de capacidad de convocatoria y/o liderazgo.

Por otra parte, estudios recientes muestran que personas sometidas a situaciones de violencia o experiencias traumáticas pueden desarrollar problemas de ansiedad y estrés afectando sus habilidades no cognitivas, la calidad de sus decisiones económicas, y aumentar su nivel de aversión al riesgo (Moya, 2017). Intervenciones en campo muestran que individuos que han experimentado conflicto se enfrentan a barreras internas que dificultan imaginar y predecir eventos y oportunidades a futuro (Ashraf, Delfino, Gharad, & Iacovone, 2019). Sin embargo, a pesar de que la oferta programática en emprendimiento considera el desarrollo de actividades con enfoque psicosocial dentro de los instrumentos de atención a la población víctima, no se encuentra un lineamiento claro en torno a su inclusión dentro de la oferta de atención con un enfoque en la generación de ingresos<sup>42</sup>. Por lo anterior, es necesario fortalecer el acompañamiento psicosocial<sup>43</sup> en la política pública pues promueve el desarrollo de competencias transversales y socioemocionales y de habilidades y capacidades que facilitan la vinculación al empleo y la generación de ingresos a través del emprendimiento (Fundación SES, 2019).

Otra de las causas que explican las bajas habilidades para el emprendimiento en el país es la baja calidad gerencial. Las diferencias en la calidad de los gerentes explican hasta un tercio de las diferencias de productividad laboral entre países (Grover, Medvedev, & Olafsen, 2018). En particular, para América Latina la calidad gerencial está correlacionada positivamente con la productividad laboral, crecimiento y supervivencia de la firma (Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini, 2014). En Colombia, las deficiencias existentes en las habilidades gerenciales de los emprendedores, particularmente las emocionales, tienen como resultado altos niveles de apego empresarial. Lo anterior genera ineficiencias y desencadena que algunos emprendedores prefieren continuar operando sus empresas a pesar del bajo rendimiento, y que otros sobrevaloren sus negocios en las ofertas de inversión (Echeverry & Reyes, 2018). De hecho, el país se ubicó último en materia de calidad gerencial en el segmento pequeñas y medianas empresas (pymes) obteniendo solo un puntaje de 2,5 sobre 4,0, lo que contrasta drásticamente con la auto percepción de los empresarios quienes se otorgan a sí mismos una calificación promedio de 3,8 sobre 5,0 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016). Finalmente, el 62 % de emprendimientos familiares carecen de habilidades para seleccionar una junta directiva y enfrentan mayores debilidades de

---

<sup>42</sup> Los temas de atención y acompañamiento psicosocial son responsabilidad del Ministerio de Salud y de la Unidad de Víctimas.

<sup>43</sup> El acompañamiento psicosocial se debe establecer en el contexto de los derechos con una mirada de la población como personas con capacidades y potencialidades que pueden reconstruir y fortalecer su proyecto de vida (Ministerio del Trabajo, 2017).

gobierno corporativo, lo que dificulta su supervivencia a los relevos generacionales y afecta su internacionalización (Vesga, Rodríguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017).

Finalmente, en Colombia no se promueve suficientemente una cultura de emprendimiento, en particular la relacionada con incentivar el crecimiento, la sostenibilidad, la innovación y la internacionalización. En los últimos años la percepción de los expertos consultados en el GEM para Colombia, en relación con las normas sociales y culturales favorables para el emprendimiento ha venido disminuyendo, en particular consideran que en el país tiene grandes retos en el fomento a la autonomía, toma de riesgo e innovación de las personas (Varela, y otros, 2020). Además, aunque los emprendedores se consideran ambiciosos, el 28 % de los colombianos afirmaron tener temor al fracaso a pesar de considerar que hay oportunidades y un ambiente favorable para el emprendimiento, lo que revela una reducida tolerancia al riesgo. Esto se ve corroborado por cifras que muestran que la tercera parte de la población no realizaría acciones para convertir su idea en un negocio (Global Entrepreneurship Monitor [GEM], 2017). La baja percepción que se tiene sobre casos de emprendimientos exitosos también incide de manera negativa la promoción de la cultura emprendedora (Vaillant & Lafuente, 2007; Morales-Zuluaga, Cardona-Acevedo, & Soto-Vallejo, 2019; Varela, y otros, 2020).

Aunado a lo anterior, estudios muestran que mientras que el 65 % de los hombres creen tener habilidades para emprender sólo el 50 % de las mujeres reconocen tales habilidades, lo cual revela brechas de género respecto a condiciones culturales para el emprendimiento (GEM, 2016). Otras variables que afectan la creación y crecimiento de emprendimientos liderados por mujeres son el imperio de la ley y la existencia de normas que promueven la equidad de género. Así en aquellos países donde existen niveles altos de promoción de equidad de género, el 36 % de los emprendimientos son liderados por mujeres mientras que, en países con baja promoción, los emprendimientos liderados por mujeres sólo alcanzan el 16 % (Ashraf & Delfino, 2019).

### **3.1.2. Carencia de habilidades duras para el emprendimiento**

Los emprendedores colombianos carecen de las habilidades duras suficientes para el éxito de sus iniciativas de negocio. Estas habilidades que incluyen, entre otras, conductas estratégicas, tácticas y personales susceptibles de cambiar a través de la comunicación o experiencia y relacionadas con el mercadeo, la administración del riesgo y el control financiero (Deakins, Bensenman, & Battisti, 2016; Chao, Gene, & Crick, 1998)<sup>44</sup>, se

---

<sup>44</sup> La evidencia muestra que el desarrollo de estas habilidades a través de programas educativos en emprendimiento tiene efectos positivos en el desempeño empresarial, así como mayor acceso a financiamiento (Oosterbeek, van Praag, & Ijsselstein, 2014).

encuentran estrechamente vinculadas con la capacidad de crecimiento y competencia que tiene los emprendedores (CPC, PNUD, CAF, 2014). Los emprendedores de economías en desarrollo suelen carecer de las capacidades suficientes para la identificación de oportunidades de negocio a partir de avances tecnológicos, además de contar con una escasa promoción para la creación de equipos emprendedores donde concurren las habilidades necesarias para el éxito (Cusolito & Maloney, 2018). Además, las capacidades de identificar nuevas oportunidades en el mercado o iniciar acciones innovadoras para explotar tales oportunidades son bajas (Koppl R., 2010).

En el desarrollo de habilidades específicas para el emprendimiento es fundamental considerar la experiencia previa en la vida profesional del emprendedor a la hora de materializar nuevas ideas de negocio. La evidencia muestra que la experiencia laboral previa del fundador es un factor de éxito del emprendimiento (Wadhwa, 2009). Por ejemplo, la evaluación de impacto del programa de emprendimiento Innóvate Perú muestra que a pesar de que los emprendedores jóvenes (menos de 5 años de experiencia) tienen mayor probabilidad de éxito en la presentación comercial (*pitch*)<sup>45</sup> que sus contrapartes más experimentadas, los jóvenes tienen mayores tasas de fracaso empresarial. Esto sugiere que muchas de las habilidades que garantizan el éxito de los emprendimientos se adquieren con la experiencia (Navarro, 2019).

La oferta pública de apoyo a los emprendedores se centra en los fundadores y no en el desarrollo de equipos de trabajo, desconociendo así que el éxito del emprendimiento depende de la concurrencia de habilidades del equipo emprendedor (Fiszbein, Cosentino, & Cumsille, 2016; Kantis, Federico, & Ibarra, 2018). La evidencia muestra que los emprendimientos liderados por un equipo interdisciplinario tienen un desempeño superior entre el 10 % al 15 % comparado con aquellos emprendimientos liderados por un solo gerente (Klotz, Hmieleski, Bradley, & Busenitz, 2013). En el mismo sentido, añadir miembros con una formación diversa al equipo emprendedor para empresas de base tecnológica aumenta la probabilidad de la empresa de alcanzar cotización en bolsa (Beckman, Burton, & O'Reilly, 2007).

Adicionalmente, el país carece de métricas sobre el capital humano que faciliten la identificación de barreras o brechas que terminan afectando el crecimiento de los emprendimientos y la competitividad del país. Un estudio desarrollado por el Consejo Privado de Competitividad, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encuentra que en Colombia existe un desfase

---

<sup>45</sup> Presentación oral corta - entre 3 y 5 minutos - en la que emprendedor intenta realizar una conexión emocional con la audiencia, persuadirlos y convencerlos de la idoneidad y éxito de su idea de negocio con el propósito de capturar futuros inversionistas.

entre la oferta y demanda laboral ya que el capital humano nacional se ve cada vez más rezagado en cuanto a las competencias requeridas por las empresas para satisfacer sus necesidades productivas (CPC, PNUD, CAF, 2014). A nivel regional se encuentra, por ejemplo, que a través del programa Innóvate Perú se analizaron las brechas de capital humano en siete categorías de motores de innovación: talento emprendedor, capital privado, gestores de conocimiento (universidades, institutos de investigación), gobierno, industria, personal de apoyo y prestadores de servicios. En cada categoría identificaron el volumen y la calidad del personal existente y determinaron si era necesario importar este capital humano en el corto o el largo plazo (Navarro, 2019).

Finalmente, la carencia de conocimientos técnicos requeridos para la puesta en marcha y desarrollo es más evidente en emprendimientos de subsistencia. La oferta de capacitación para los potenciales emprendedores de subsistencia es básica, corresponde a conceptos y prácticas iniciales como contabilidad, elaboración del plan de negocios, flujo de caja, entre otros. Sin embargo, esta población carece de acceso a capacitación en finanzas, aplicaciones tecnológicas, innovación, marketing y ventas, aspectos relevantes para avanzar en la consolidación de los emprendimientos y en el descubrimiento y fortalecimiento del potencial emprendedor. Esto se exagera al analizar la problemática desde el enfoque de género dado el bajo nivel de competencias duras que adquieren las mujeres y su baja participación en carreras relacionadas con ciencia, tecnología e innovación (WEF, 2018). No obstante, estudios realizados sobre programas de desarrollo de habilidades para emprendimientos liderados por mujeres muestran que, aunque los programas de capacitación mejoran algunos procesos internos del emprendimiento de subsistencia, no necesariamente generan mayores ingresos y rentabilidad (Mel, Mckenzie, & Woodruff, 2012).

### **3.2. Inadecuado acceso e incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento**

El inadecuado acceso al financiamiento es uno de los obstáculos que enfrentan los emprendimientos para crecer e innovar (UNCTAD, 2012). Los recursos de financiación son un insumo indispensable para la creación y desarrollo de emprendimientos altamente productivos, formales, e innovadores. Sin embargo, en Colombia los emprendedores encuentran dificultades en el acceso a fuentes de financiamiento tanto en la fase de arranque como en las fases de estabilización y crecimiento. El país obtiene sólo 3,39 puntos de 10 posibles en la evaluación de financiamiento del emprendimiento<sup>46</sup>, lejos de las calificaciones obtenidas por líderes mundiales y pares regionales (Global Entrepreneurship Monitor, 2019).

---

<sup>46</sup> Fondos provenientes de fuentes formales de inversión, préstamos bancarios o subvenciones gubernamentales disponible para nuevas *start ups*.

Esta sección presenta los problemas de financiamiento de acuerdo con las etapas del emprendimiento: (i) etapa temprana (descubrimiento); (ii) etapa de crecimiento inicial; y (iii) etapa de crecimiento acelerado. Aunque la organización es indicativa de los problemas presentados en las etapas, la financiación de los emprendimientos no es lineal ni excluyente. Así, un emprendedor puede, por ejemplo, buscar y adquirir financiamiento con la banca comercial tanto en una etapa temprana como en su crecimiento inicial y acelerado.

### **3.2.1. Pocas alternativas de financiamiento para la etapa de descubrimiento**

En las etapas tempranas o de descubrimiento, donde los emprendedores desarrollan el producto y lo ajustan a las necesidades del mercado, las fuentes de financiamiento más comunes son los recursos propios, de familiares o amigos, los préstamos con microfinancieras y banca comercial y los recursos de capital semilla (Vesga, Rodríguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017). Estudios muestran que el 70 % de los emprendedores del país inician su actividad con recursos propios, de familiares o amigos, lo que los puede llevar a asumir riesgos adicionales para iniciar su negocio (GEM, 2017; Vesga, Rodríguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017). En particular, la Encuesta de Micronegocios muestra que la mayor fuente de financiación de estos establecimientos fueron los ahorros de sus propietarios (61,2 %) seguido de los préstamos familiares (10,1 %) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

En cuanto al financiamiento de iniciativas productivas por medio del sistema bancario tradicional, los emprendedores enfrentan barreras de acceso a través de altas tasas de interés y requerimientos de colateral (Vesga, Rodríguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017). Por ejemplo, estudios muestran que tan solo el 16 % de pequeños productores agropecuarios tienen acceso a crédito formal (Leibovich, 2013). Mas aún, si bien la normativa de Finagro no restringe la financiación de proyectos productivos<sup>47</sup> ni el acceso al Fondo Agropecuario de Garantías<sup>48</sup>, existe evidencia de restricciones por parte de intermediarios financieros que buscando reducir su exposición al riesgo restringen la de financiación de emprendimientos rurales (Echavarría, Villamizar, & McAllister, 2018; Estrada, Tobón, & Zuleta, 2016; Lozano & Restrepo, 2016).

Por otra parte, los altos requerimientos de colateral, el bajo historial crediticio, y la falta de capacidad para generar estados financieros reducen la posibilidad de obtener financiación por parte del sistema bancario tradicional (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2013). En 2019, tan solo 1 de cada 20 créditos otorgados fue para personas sin experiencia crediticia previa, es decir, personas que

---

<sup>47</sup> Resolución 1 de 2016 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

<sup>48</sup> Resolución 2 de 2016 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

accedieron a su primer crédito formal (Rodríguez Raga, 2019). En cuanto a los requerimientos de colateral, el 91,7 % de los préstamos a mipymes en el país exigen colateral, cifra por encima de pares regionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2018)<sup>49</sup>.

Si bien la industria microfinanciera es un vehículo para romper obstáculos de financiamiento, especialmente en la ruralidad, las restricciones en monto por desembolso (25 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV)) y plazo (habitualmente a corto plazo) hacen difícil la financiación de activos productivos. Una estrategia para solucionar esto han sido alternativas para pequeños emprendedores rurales como El Campo Emprende y Apoyo a Alianzas Productivas<sup>50</sup>, sin embargo, esta oferta pública es insuficiente para cubrir la demanda por recursos por parte de los pequeños empresarios y productores rurales. Según datos provistos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la demanda por el programa Campo Emprende sobrepasa la oferta en un 55 %<sup>51</sup>, número que es de 78 %<sup>52</sup> en el caso de Apoyo a Alianzas Productivas.

Otra de las causas del inadecuado financiamiento es la naturaleza propia de los emprendimientos que hace que su perfil de riesgo no se ajuste a los requerimientos de la banca tradicional. En particular, los emprendimientos son altamente riesgosos, carecen de capital inicial y su valoración del riesgo es difícil (CAF, 2014; Vesga, Rodríguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017; Kantis, Federico, & Ibarra, 2018). Adicionalmente, hay pocos incentivos en el sector privado para generar nuevos instrumentos de evaluación crediticia y *scoring*, especializada en emprendimientos, razón por la cual estos suelen ser provistos como un bien público. Frente a estas limitaciones del sistema bancario, los recursos de capital semilla de la oferta pública suelen ser una opción fundamental para los emprendedores (Baumol & Schilling, 2008; Acs & Virgill, 2010).

---

<sup>49</sup> En Colombia, el otorgamiento de garantías crediticias, como las desarrolladas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG), mejora el acceso al crédito de las pymes con la banca tradicional (Bonilla & Girón, 2014). En este sentido, ampliar las opciones de financiamiento a través del diseño de productos de garantías por segmento atendería las necesidades puntuales de emprendedores y ampliaría el espectro de acción del FNG (Zuleta, 2016). Un ejemplo de productos especializados es la iniciativa lanzada en 2017 por iNNpulsa y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para facilitar el acceso al crédito a emprendedores a través de productos financieros especializados con el programa Emprendedores de Alto Impacto de Bancolombia.

<sup>50</sup> Cofinancia emprendimientos rurales agropecuarios y no agropecuarios hasta por un monto de 40 millones de pesos o Apoyo a Alianzas Productivas, que cofinancia iniciativas hasta por 200 millones de pesos.

<sup>51</sup> Según información del programa, para la convocatoria 2019 se inscribieron 1674 grupos, de los cuales pudieron ser cofinanciados 747.

<sup>52</sup> Según información del Programa, para la convocatoria 2016 se presentaron 2500 perfiles, de los cuales fueron financiadas 549 alianzas.

En las etapas tempranas el capital semilla<sup>53</sup> se constituye en una fuente importante de financiamiento. Diferentes programas de capital semilla se ofrecen actualmente en el país, mediante la oferta de DPS<sup>54</sup>, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>55</sup>, SENA<sup>56</sup>, iNNpulsa y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>57</sup>, entre otros. Sin embargo, existen cuellos de botella en el otorgamiento de capital semilla en cuanto a los tiempos y la eficiencia de los procesos de selección de beneficiarios, evaluación de planes de negocio, formalización de contratos y de entrega oportuna y condonación de los recursos<sup>58</sup>. Por otro lado, se requiere fortalecer el acceso e impacto de los recursos de financiación para la población vulnerable mediante capital semilla y de acceso a activos productivos para apalancar sus iniciativas productivas.

Adicionalmente, tanto en Colombia como en otros países de la región, los instrumentos actuales de capital semilla están principalmente dirigidos a emprendimientos poco intensivos en investigación y desarrollo (I+D) (Kantis & Agelelli, 2019), dejando un importante vacío en la oferta de capital semilla para emprendimientos de base tecnológica. El apoyo del Estado para este tipo de iniciativas requiere portafolios de instrumentos especializados y acompañamiento e inversiones de largo plazo. Finalmente, las insuficientes evaluaciones de impacto<sup>59</sup> y evaluaciones sobre los procesos de selección y eficiencia en la entrega de los

---

<sup>53</sup> Se denomina capital semilla a los recursos económicos que se ponen a disposición de un emprendimiento, generalmente en etapas muy tempranas del ciclo de vida. Usualmente es otorgado por el sector público como incentivo a la creación de empresas (Vesga et al, 2017, pág. 62).

<sup>54</sup> Programa Mi Negocio entrega 3 millones de pesos como recursos de capital semilla, mientras que, en el programa de Emprendimientos Colectivos, tienen previstos recursos de capitalización por 30 millones de pesos para entregar a organizaciones productivas.

<sup>55</sup> Programa de Capacidades Empresariales entrega recursos por 40 millones de pesos y Campo Emprende y Alianzas productivas con entrega de capital semilla.

<sup>56</sup> Fondo Emprender, fondo mediante el cual se ejecutan aproximadamente 90 mil millones anuales para capital semilla.

<sup>57</sup> El programa Aldea de iNNpulsa entregó un promedio 3.000 millones por emprendimiento como recursos de capital semilla en 2019. Mediante programas como iNNpulsa Capital, ángeles inversionistas, fondo de fondos, garantías en emprendimiento/innovación entre otros, se entregaron apoyos para activos productivos por más de 60.000 millones de pesos en 2019.

<sup>58</sup> Esto se obtiene a partir de la realización de encuentros de socialización y retroalimentación del diagnóstico con grupos de emprendedores en Cali, Barranquilla, Manizales, Medellín, Bogotá, realizados por el DNP durante el segundo trimestre de 2019, con el apoyo de Cámaras de Comercio, Redes Regionales de Emprendimiento y Comisiones Regionales de Competitividad.

<sup>59</sup> De acuerdo con la evaluación realizada por Econometría (2014), citada en el Informe Nacional de Competitividad, el impacto alcanzado a través del Fondo Emprender, en términos de generación de empleo y crecimiento, es limitado. (2017). También indica que la probabilidad de ser beneficiario aumenta en la medida que el emprendedor tenga mayor nivel de educación, más experiencia, perciba un proceso de acceso sencillo, haya sido asesorado por las Unidades de Emprendimiento del SENA y haga parte de la población no vulnerable. Frente a la participación de la población, se encuentra que el 57% de las iniciativas beneficiadas corresponde a

recursos otorgados impide la mejora de los instrumentos (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2019).

### 3.2.2. Insuficiente financiamiento en etapas de crecimiento inicial

Superada la etapa de descubrimiento, los emprendedores que han validado el producto, generan ventas y trabajan en mejorar los procesos de producción y atención a clientes (Vesga, Rodriguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017). Dentro de las alternativas de financiamiento privado más comunes están los ángeles inversionistas. La inversión ángel es una fuente de financiamiento para emprendimientos alternativa a los canales tradicionales de financiación que permite dinamizar el crecimiento potencial de las empresas nacientes a través de su experiencia, acompañamiento y redes de contacto (Martins, Romani, & Atienza, 2015; BID, 2016). Sin embargo, en Colombia la inversión ángel es escasa y existen dificultades para la consolidación de redes de ángeles inversionistas, principalmente, por el bajo conocimiento de estas alternativas de financiamiento por parte de los emprendedores. En el caso de Estados Unidos, la inversión ángel es aproximadamente de USD 61,1 per cápita<sup>60</sup> y alrededor de USD 14 per cápita en Europa (Roca, 2018). En Colombia, la inversión ángel alcanza los USD 0,10 per cápita (iNNpuls Colombia, 2018) y solo el 9 % de los emprendedores ha recibido financiamiento a través de ángeles inversionistas (Vesga, Rodriguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017).

A pesar del intento de formación de más de 15 redes de inversión ángel desde 2010<sup>61</sup> en el país actualmente se registran sólo tres redes de ángeles en funcionamiento (BID Invest & Finnovista, 2018). Algunas de las barreras que explican esta dificultad, expresadas por los gestores de las redes de ángeles, comprenden la falta de formación de inversionistas, los costos administrativos en etapas iniciales de la formación de redes y la baja cultura sobre inversión de riesgo<sup>62</sup>.

Igualmente, la inversión ángel en el país carece de mecanismos de información necesarios para su comprensión, seguimiento, incentivo y organización. Si bien el cálculo de la magnitud total de inversión ángel, así como el acceso a información sobre sus

---

población no vulnerable y 43% a población vulnerable. (Econometría, 2014). A pesar de algunos esfuerzos del SENA, DPS, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sus estudios han sido principalmente caracterizaciones y evaluación de resultados, y no necesariamente mediciones de impacto.

<sup>60</sup> Cálculos realizados a partir de las proyecciones poblacionales a 2018 a partir de Census Bureau (USA), Eurostat (UE) y DANE (Colombia).

<sup>61</sup> Identificadas a partir de búsqueda en la web.

<sup>62</sup> A partir de entrevistas con representantes de las redes de ángeles de HubBog y Capitalia realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, en el marco de la construcción de este documento.

inversionistas, tiende a ser difícil dada su naturaleza discreta y a veces anónima (Payne & Macarty, 2002) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2018), el país carece de mecanismos de captura de información sobre las realidades y necesidades de este tipo de inversión (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2016). Por otra parte, es fundamental fortalecer el *deal flow*<sup>63</sup> para mejorar la selección de emprendimientos para la inversión ángel. Algunos de los obstáculos que limitan la llegada de capital de inversión ángel en América Latina consisten en la falta de elaboración y potencial de crecimiento o de su inmadurez (BID Invest & Finnovista, 2018; Xcala; BID, 2018).

### 3.2.3. Incipiente sofisticación de los mecanismos de financiamiento en etapa de crecimiento acelerado

Las alternativas de financiamiento más apropiadas en la etapa de crecimiento acelerado de emprendimientos innovadores se encuentran los fondos de capital emprendedor (*venture capital* (VC por sus siglas en inglés)) y fondos de capital privado (*private equity* (PE por sus siglas en inglés)) (UNCTAD, 2012; Vesga, Rodríguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017). Este tipo de fondos de inversión de capital de riesgo son clave en el desarrollo del ecosistema de emprendimiento, en particular, ante las asimetrías de información existentes entre emprendedores y financiadores que limitan la financiación de proyectos potencialmente exitosos (Arkelof, 1970; Jensen & William, 1976). Evidencia empírica muestra que los costos asociados a las asimetrías de información reducen sustancialmente los niveles de innovación (Hall & Lerner, 2009). En este escenario, los modelos de negocio de fondos de capital emprendedor y fondos de capital privado, reducen las asimetrías de información que limitan la innovación, alinean los incentivos de emprendedores y financiadores, generan mecanismos de apropiación de los retornos a la innovación, producen efectos de derrames de conocimiento, y atraen los mejores emprendimientos (Gompers, 1995; Hellman & Puri, 2002; Kaplan & Stromberg, 2003; Ewens, Gorbenko, & Korteweg, 2019; Gonzalez-Uribe & Reyes, 2019).

Sin embargo, el país presenta un incipiente desarrollo y una baja utilización de VC y PE (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019) Existen brechas de inversión en capital de emprendimiento frente a pares regionales. Colombia invierte en VC y PE menos del 0,16 % de su producto interno bruto (PIB), por debajo de países de la región como Brasil, Perú y

---

<sup>63</sup> El término *deal flow* se refiere a la cantidad y calidad de propuestas y proyectos de inversión que reciben los inversionistas.

Uruguay y de referentes mundiales como Reino Unido e Israel<sup>64</sup>. Por otra parte, el panorama regulatorio para las inversiones de VC y PE es superado en la región por Chile, Brasil y México (Latin American Venture Capital Association [LAVCA], 2018).

Aunado a lo anterior, según medición del desarrollo de la industria en el país, Colombia obtiene una calificación de 3,4/5,0 en el desarrollo de la figura de capital de riesgo para emprendimiento (Varela, y otros, 2020). Esto se ve reforzado por información que muestra que menos del 6 % de las pymes accedieron a financiación a través de fondos de capital privado o capital de riesgo en el último año (Asociación Nacional de Instituciones Financieras [ANIF], 2018). En particular, Colombia presenta retos de política para generar un ambiente propicio para inversión de capital de riesgo y los emprendedores desconocen los factores que los inversionistas de capital de riesgo valoran en el momento de evaluar sus posibles inversiones (González-Uribe, 2020b).

A pesar de los avances regulatorios en la industria de fondos de capital privado<sup>65</sup>, existen barreras para la expansión de estos fondos. La industria de fondos de capital privado ha crecido en la última década tanto en la cantidad de fondos como en el número de gestores profesionales y en el capital invertido<sup>66</sup>. Sin embargo, desde 2014 se ha presentado una desaceleración en la creación de gestores locales y la generación de nuevos fondos de capital privado colombianos (ColCapital y Ernst & Young Colombia, 2018). Los fondos de capital privado enfrentan retos relacionados con la limitada inversión en gestores que están constituyendo su primer fondo, la fuga de capitales a fondos internacionales<sup>67</sup> y la costosa regulación para los cierres financieros (ColCapital y Ernst & Young Colombia, 2018).

En cuanto a los fondos de capital emprendedor<sup>68</sup>, a diciembre 2019, se han invertido USD 127,1 millones de 38 fondos en empresas o proyectos colombianos. De estos fondos,

---

<sup>64</sup>En este informe se destacan los esfuerzos del país en cuanto a la simplificación de la regulación específica de estos tipos de capital, sus mejoras en procedimientos de quiebra, uso de reglas contables internacionales y leyes sobre la formación de fondos de VC y PE (Latin American Venture Capital Association [LAVCA], 2018).

<sup>65</sup>Entre los recientes cambios regulatorios para los fondos de capital privado se resaltan: Circular 015 de 2016, 037 de 2017 de la SFC, Decreto 1756 de 2017, Decreto 959 de 2018, Decreto 1984 de 2018 y Ley 1819 de 2016.

<sup>66</sup>Mientras en 2005 existían únicamente 4 fondos y 2 gestores profesionales en el país, a junio de 2018 se reportaron 122 fondos y 77 gestores. Estas cifras incluyen tanto los vehículos locales como regionales, así como los fondos en etapa de levantamiento de capital, en operación y finalizados (ColCapital y Ernst & Young Colombia, 2018).

<sup>67</sup>Relacionado con el cambio en el régimen de inversión de los fondos de pensiones bajo el Decreto 765 de 2016.

<sup>68</sup>Fondos que invierten en activos en etapa temprana de desarrollo (ColCapital y Ernst & Young Colombia, 2018).

35 se encuentran en levantamiento de capital o en etapa de inversión o desinversión. Adicionalmente, se han identificado cinco fondos en estructuración que esperan levantar USD 228 millones en compromisos de capital. Así mismo, en el país existían, a diciembre 2019, 19 fondos de impacto cuya inversión en activos colombianos suma USD 145,4 millones (ColCapital, 2019). Sin embargo, las inversiones de estos fondos suelen representar menos del 3 % del total de compromisos de capital (invertido y disponible) y aunque varios de los nuevos fondos creados están enfocados al capital emprendedor, la inversión es baja y hay pocos fondos locales que puedan suplir los vacíos de financiación de emprendimientos en crecimiento (ColCapital y Ernst & Young Colombia, 2018). A lo anterior, se le suma el reto de expandir este tipo de capital hacia emprendimientos liderados por mujeres, estudios muestran que en América Latina y el Caribe la industria de inversión de impacto ha invertido solamente el 10 % en empresas dirigidas por mujeres (Buckland & Cordobés, 2019).

El aumento de las inversiones para el emprendimiento requiere una reglamentación especial para los fondos de capital emprendedor, fortalecimiento de sus gestores y estrategias de incentivo a su inversión. Al respecto, la actual regulación para la gestión y administración de los fondos de capital privado (Decreto 1984 de 2018<sup>69</sup>) representa inflexibilidades para las características de fondos de capital emprendedor. La normatividad vigente está pensada para fondos de tamaños superiores a 30.000 millones de pesos y de monto mínimo por inversionista de cerca de 500 millones de pesos (600 SMMLV), lo que genera barreras a la entrada de inversionistas.

Por otra parte, existen barreras para el desarrollo de instrumentos alternativos de financiación a través del mercado de capitales. De acuerdo con las recomendaciones de organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE & IMF, 2015), a medida que los mercados se desarrollan, se deben encontrar formas adicionales de integrar los préstamos respaldados por activos y bancos con el mercado de capitales, para lo cual es necesario completar el marco regulatorio para los instrumentos alternativos. En el caso del instrumento alternativo de los cuasicapitales<sup>70</sup>, por ejemplo, el marco regulatorio actual no da una definición explícita sobre varios de sus instrumentos, así mismo, la normatividad respecto a su tratamiento contable y tributario es compleja y difusa.

---

<sup>69</sup> Por el cual se sustituye el Libro 3 de la Parte 3 del Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la gestión y administración de los fondos de capital privado, y se dictan otras disposiciones.

<sup>70</sup> Los Acuerdos de Cuasicapital son un tipo de instrumento financiero que permite tanto al inversionista como a la empresa compartir el riesgo y la recompensa de manera más flexible de lo que permite la deuda. Permite al inversionista tomar una parte de los flujos futuros de ingresos (Banco de Desarrollo de América Latina, 2008).

### 3.3. Débiles redes y baja comercialización de los emprendimientos

La capacidad de interacción de los emprendedores, la cantidad y calidad de sus relaciones, así como la posibilidad de expansión del negocio definen el éxito empresarial (Beltrán & Miguel, 2010). Sin embargo, en el país las redes para el emprendimiento aún son débiles, así como las redes endógenas entre emprendedores son incipientes, lo cual limita el capital social de los emprendedores, entendido como un conjunto de interacciones entre personas que facilitan su acción para lograr propósitos específicos (Coleman, 1988). Además, existe un escaso acceso a canales de comercialización, explicado por altos costos de intermediación y asimetrías de información, entre otros, que genera dificultades en el crecimiento de las ventas y el acceso a nuevos mercados (Varela, y otros, 2020).

#### 3.3.1. Dificultad en el acceso y consolidación de redes empresariales

Los emprendedores en Colombia carecen de capital social suficiente para que sus iniciativas sean exitosas. El capital social cuando es bajo reduce el intercambio de experiencias, el acceso a nuevos mercados y la conexión en el ecosistema emprendedor (Melguizo & Primi, 2018). El país ocupa el puesto 69 de 148 en el índice de Capital Social reflejando las pocas redes de emprendimiento y su incipiente desarrollo (Kantis, Federico, & Ibarra, 2018). Más específicamente, la calificación de la calidad de las redes de emprendimiento y del capital social emprendedor<sup>71</sup> del país sólo alcanzó 39 y 20 puntos de 100 posibles respectivamente (Kantis, Federico, & Ibarra, 2018).

Además, la institucionalidad pública y privada creada para el fomento del capital social para el emprendimiento es deficiente, excluye a emprendedores, y carece de mediciones de impacto. Así, pese a que Colombia cuenta con las Redes Regionales para el Emprendimiento, instancias diseñadas para organizar la oferta institucional del emprendimiento a nivel regional, solo hay 16 activas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020). Adicionalmente, estas redes de emprendimiento son conformadas principalmente por entidades y no por emprendedores, limitando la formación de capital social y posibles conexiones y aprendizajes.

Ahora bien, las iniciativas para incrementar el capital social para el emprendimiento carecen en su mayoría de medición de impacto. Importantes plataformas como Héroes Fest<sup>72</sup>,

---

<sup>71</sup> El índice de capital social abarca lo correspondiente a confianza interpersonal, individualismo, y redes sociales de apoyo, los cuales provienen de la World Value Survey de Gallup, bases de datos de G. Hofstede, y el Índice de Desarrollo Humano de PNUD (Programa de Desarrollo Emprendedor [Prodem], 2018).

<sup>72</sup> Héroes Fest es una estrategia que promueve la mentalidad y cultura de emprendimiento. Allí se llevan a cabo presentaciones por parte de expertos globales, paneles especializados, trueques de servicios, talleres prácticos, y espacios de networking, entre otros (iNNpulsa Colombia, 2018).

Héroes Talks<sup>73</sup> y South Summit<sup>74</sup> que congregan a emprendedores y mentores y son espacios que naturalmente propician la interacción, tienen limitada información sobre resultados en materia de capital social y no cuentan con indicadores de impacto. En relación con la brecha de género en la construcción de redes, la evidencia muestra que solo el 32 % de los hombres emprendedores y el 20 % de las mujeres conocen otro emprendedor (OEAP, 2018).

Finalmente, el país muestra rezago en el desarrollo de plataformas, redes de mentores y espacios colaborativos, así como un escaso fomento a las instituciones intermediarias tradicionales (incubadoras, aceleradoras y plataformas que facilitan las conexiones entre las empresas), a pesar de la relevancia de tales instituciones en otros países (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2016). Hasta 2016 el país había invertido cerca de USD 328 mil en programas relacionados con aceleramiento de *start-ups* mientras que en países como Chile, México y Brasil la cifra estaba por encima de los USD 3 millones. Actualmente, se encuentran identificadas 38 instituciones públicas y privadas con iniciativas de la aceleración del emprendimiento (por ejemplo, Ruta N Endeavor, Créame, *Open Innovation Summit* o *Funiber*, los programas de aceleramiento de universidades como EAN, el Bosque, el Rosario entre otras, y las ofrecidas por las Cámaras de Comercio como las de Neiva, Cali, Manizales y Bogotá). Estos programas ofrecen oportunidades para conocer a otros emprendedores en Colombia y otros países. No obstante, el acceso a estos mecanismos depende de fortalecer el *deal flow* de estas redes. Por ejemplo, *Endeavor* inició su operación en el país en 2006, pero ha seleccionado solamente 67 emprendedores hasta 2017.

### 3.3.2. Dificultad en la comercialización y acceso a mercados

La adecuada comercialización de productos y servicios de los emprendimientos es fundamental para su éxito, sin embargo, los emprendedores nacionales enfrentan serias dificultades para el acceso a canales de distribución y proveedores tanto locales como internacionales. La calificación del país en cuanto a calidad de su infraestructura comercial y profesional es deficiente (4 puntos de 10 posibles) y se explica principalmente por el difícil acceso y costos de acceder a nuevos mercados (Varela, y otros, 2020). En este sentido, los

---

<sup>73</sup> Héroes *Talks* es un espacio de interacción formativa donde emprendedores, empresarios, y estudiantes conversan con expertos nacionales sobre emprendimiento, innovación, mercadeo, creatividad, y transformación digital, entre otros, con el objetivo de fortalecer sus conocimientos y establecer conexiones de valor (iNNpulsa Colombia, 2018).

<sup>74</sup> Este evento conecta anualmente a *start-ups* y empresarios de América Latina y Europa. En 2017 se llevó a cabo en Colombia y en el marco de este se concretó la iniciativa de Alianza Pacífico para impulsar los ecosistemas regionales de innovación y emprendimiento (iNNpulsa, 2017).

emprendedores en el país tienden a desconocer el mercado, se enfrentan a retos logísticos, y tienen poca conexión con los mercados internacionales.

Uno de los aspectos más relevantes para el éxito comercial es el conocimiento del mercado pues permite entender las preferencias de la demanda y dimensionar la competencia. Con esta información es posible poner en marcha emprendimientos con mayores posibilidades de éxito. Sin embargo, una alta proporción de los emprendimientos por necesidad no consideran este aspecto, ya sea por desconocimiento, falta de interés o porque carecen del tiempo requerido para el análisis dada la premura de tiempo para la generación de ingresos. En la misma línea, también se ha evidenciado que ciertas dinámicas del mercado interno dificultan el emprendimiento. Los emprendedores identifican que los altos costos de entrada y la competencia desleal bloquean el crecimiento de empresas jóvenes (Global Entrepreneurship Monitor [GEM], 2019).

Por otro lado, cuando las empresas logran actuar como proveedoras de bienes y servicios en encadenamientos verticales u horizontales, cumpliendo con los niveles y exigencias de volúmenes, calidad y precio, incrementan su capacidad de crecimiento. Sin embargo, las empresas jóvenes del país se caracterizan por sus bajos niveles de asociatividad, lo que incrementa debilidades como las bajas capacidades de negociación, producción en alto volumen y la dificultad para el cumplimiento estándares de calidad, y en consecuencia les impide encontrar oportunidades de crecimiento (DNP, 2007 CONPES 3884). Además, a pesar del potencial de generación de riqueza y empleo de organizaciones tales como cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales y otras organizaciones solidarias, estas carecen de informes de resultados y su aporte al ecosistema emprendedor (Superintendencia de Subsidio Familiar, 2020).

En adición a las dificultades asociadas al conocimiento del mercado, el bajo desempeño logístico al que se enfrentan los emprendedores nacionales le impide comercializar sus productos de manera efectiva. El país se ubica en el puesto 97 en una muestra de 160 países respecto a la facilidad logística explicada principalmente por la poca eficiencia de la red postal (altos costos, dificultad en el rastreo de envíos, entre otros) y los altos costos para realizar procesos de comercio exterior (Consejo Privado de Competitividad, 2016; Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, 2019). De esta manera, los emprendedores encuentran dificultades para la distribución de sus productos y lograr ventas efectivas que son fundamentales para el éxito de los emprendimientos.

En el caso de la población rural, los emprendimientos tienen necesidades específicas para la atención de la demanda. Entre estas necesidades se encuentran las características propias de sus productos, la organización de su producción para responder a dicha demanda, la modificación de las dinámicas de negociación entre los agentes del mercado,

la organización de su producción primaria y especializada para llegar eficientemente a mercados locales, regionales y nacionales, la suma efectiva de capacidades en torno a una oferta de valor, la disminución y transformación de la intermediación y a partir de allí, el desarrollo de encadenamientos sostenibles.

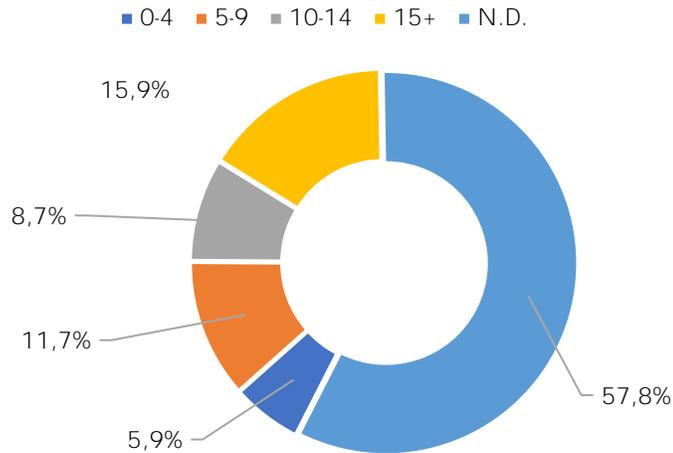
Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico del PND 2018-2022 en el sector agropecuario y agroindustrial persisten retos para la consolidación de cadenas de valor agroindustriales que permitan la transformación productiva del sector, faciliten su acceso a mercados internos y externos, y fomenten su participación y escalamiento en cadenas globales de valor. Específicamente, el PND hace referencia a que los programas diseñados en el marco de las organizaciones de cadena, creadas mediante la Ley 811 de 2003<sup>75</sup>, no han consolidado clústeres o cadenas agroindustriales pues se ha obviado la perspectiva multisectorial en su diseño. Así mismo, menciona que no se proveyeron los bienes públicos sectoriales necesarios para la consolidación de clústeres agroindustriales intervenidos en la implementación de los planes de negocio diseñados por el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social. Finalmente, también existen limitantes en materia de comercialización, como, por ejemplo, altos niveles de intermediación, volatilidad de precios e incapacidad de los pequeños productores para comercializar grandes volúmenes de producción.

Finalmente, los emprendimientos, especialmente los de crecimiento dinámico y de alto impacto, pueden convertirse en una fuente importante de internacionalización. Sin embargo, para lograr internacionalizarse, los emprendimientos del país deben ser altamente productivos, eficientes, innovadores y estar inmersos en cadenas globales de valor. A pesar de esto, en el país solo un 5,9 % de las empresas exportadoras son empresas jóvenes (Gráfico 4).

---

<sup>75</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.

Gráfico 4. Distribución de los exportadores de Colombia por edad de la sociedad

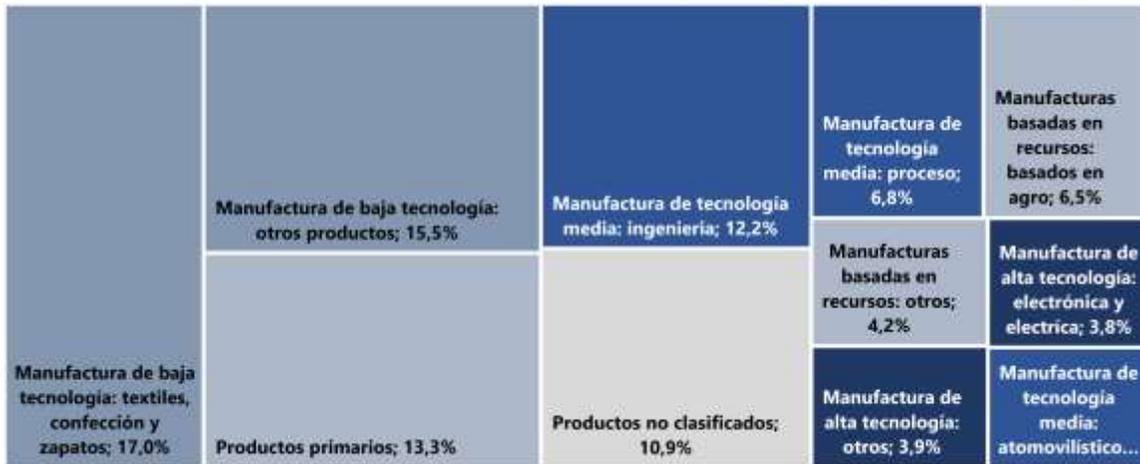


Fuente: Departamento Nacional de Planeación a partir de directorio de exportadores de la DIAN, registros de sociedades en RUES, registros administrativos de Superintendencia de Sociedades.

Nota: para calcular la edad de la empresa se prefirió la información reportada a la Superintendencia de Sociedades sobre el dato disponible para Registro Único Empresarial (RUES). Así mismo, se filtró por el número de apariciones en el directorio de exportadores de la DIAN, solo se incluyeron como empresas jóvenes las sociedades que tenían entre 1 y 4 registros en los directorios entre 2007 y 2019 (marzo). Adicionalmente, se incluyen las sociedades que están activas.

En particular, los emprendimientos científicos y de base tecnológica, que requieren investigación básica y aplicada, así como prototipos, son escasos en el país. En 2018, solo el 6,7 % de las empresas jóvenes que exportaron lo hicieron en productos de alta tecnología (medicamentos, dispositivos de medida y análisis, productos medicinales y farmacéuticos, entre otros). Esto a pesar de que el mayor valor agregado de estas exportaciones representó el 12,1 % del total de las exportaciones de empresas jóvenes. Las exportaciones de media tecnología sólo representaron el 18,8 % de las exportaciones de empresas jóvenes (Gráfico 5). Además, las exportaciones de alta tecnología o de innovación a través de licencias de propiedad intelectual son bajas frente a la región y más aún frente a los líderes mundiales de la innovación. El país recibió 0,03 % del PIB por regalías de propiedad intelectual debajo de pares regionales y lejos de líderes internacionales (Cornell University; INSEAD; WIPO, 2018).

Gráfico 5. Composición tecnológica de los productos exportados por empresas jóvenes en Colombia 2015-2019



Fuente: Departamento Nacional De Planeación a partir de directorio de exportadores de la DIAN, registros de sociedades en RUES, registros administrativos de Superintendencia de Sociedades (2019).

Por último, otra de las causas para los bajos niveles de comercialización es la poca información acerca de nichos de mercado internacional para industrias con alto contenido tecnológico y de innovación. Procolombia cuenta con pocas oportunidades de exportación listadas para consulta libre<sup>76</sup> en los sectores que componen la bioeconomía (salud, alimentos y agricultura, provisión de servicios, servicios tecnológicos y servicios ambientales e industriales), a pesar de que es un segmento cuyo crecimiento promedio anual es de alrededor del 11,6 % y para el cual se han identificado oportunidades de negocio e innovación (Biontropic, 2018).

### 3.4. Limitado desarrollo tecnológico e innovación en el emprendimiento

Los emprendimientos del país se caracterizan, de un lado, por un bajo conocimiento, acceso y adaptación de herramientas tecnológicas tanto básicas como novedosas, y del otro, por una reducida capacidad innovadora. Estas limitaciones en cuanto a la adopción de tecnología y de innovación limitan el crecimiento, la atracción de inversionistas, el acceso a mercados, y aumentan la mortalidad empresarial (Shane, 2000; Barr, Baket, Markham, & Kingon, A., 2009; Markham, 2002; Confecámaras, 2016; Gonzalez-Uribe & Reyes, 2019).

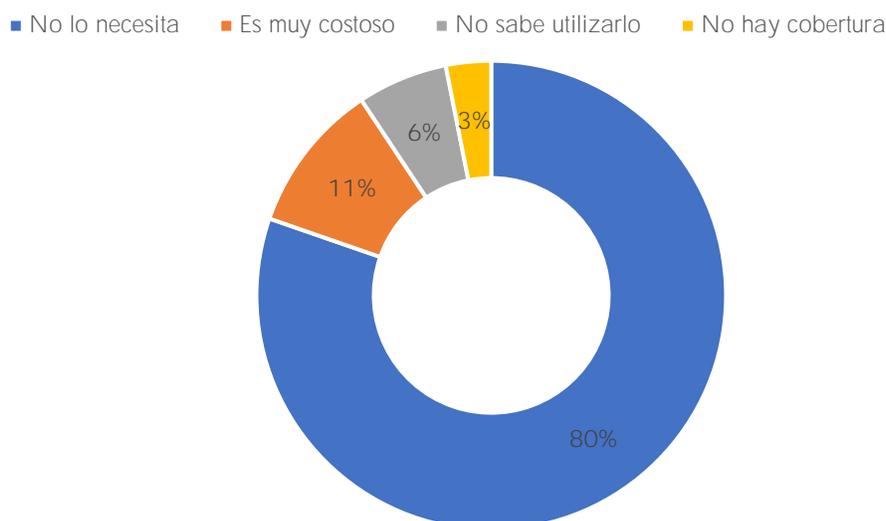
<sup>76</sup> A partir de una consulta al módulo de oportunidades de exportación en tiempo real se evidenció la ausencia de dicha identificación. Además, el hallazgo se reafirma al encontrar que tienen identificadas oportunidades de negocio segmentada para industrias creativas, pero para otras industrias no. Consultado el 29 de octubre de 2019 en: <https://oportunidades.procolombia.co/home?page=6>.

### 3.4.1. Bajo conocimiento, acceso y adaptación a las actividades tecnológicas

A pesar de la importancia que tienen las herramientas tecnológicas para el desarrollo del emprendimiento (Shane, 2000), aún es incipiente el uso de estas en el país. La evidencia muestra un rezago importante en la utilización de tecnologías de la información por parte de los emprendedores, micronegocios y microempresas. Las razones para ese bajo uso son la percepción de baja utilidad de estas herramientas, las brechas de acceso, y la falta de capacidades para adaptarse. Tales dificultades se incrementan en las unidades productivas del sector rural.

La Encuesta de Micronegocios muestra que el 89,7 % de los micronegocios encuestados no utiliza dispositivos electrónicos, porcentaje que asciende a 98,5 % en centros poblados y rural disperso. El acceso al celular presenta mejores resultados, con 61,5 % a nivel nacional, 67,7 % en las cabeceras municipales y 46,5 % en los centros poblados y rural disperso. En cuanto al acceso a internet, la encuesta muestra que el 76,1 % de los micronegocios en el nivel nacional no utilizan este servicio, mientras que en las cabeceras municipales corresponde al 69,1 % y en los centros poblados y rural disperso al 92,7 %. Así mismo, el 77,5 % de los dueños de los micronegocios aducen no necesitar internet como razón para no incluirlo dentro de la dinámica de su negocio mientras que el 10 % dicen que es muy costoso, el 6 % porque no saben usarlo y solo el 3 % aducen que no usan internet porque no hay cobertura (Gráfico 6). El 81,9 % de los micronegocios ubicados en las cabeceras municipales mencionan no necesitar el servicio de internet. En los centros poblados y rural disperso las razones para no acceder al internet presentan diferencias: el 8,8 % aducen no saber usarlo, el 7,8 % no tener cobertura, el 3,0 % no tener dispositivos para realizar la conexión y el 2,6 % el servicio presenta fallas (DANE, Encuesta de Micronegocios, resultados 2019, 2020). Finalmente, la participación de la mujer en emprendimientos del área de la economía digital es baja ubicándose solo en el 39 % (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019).

Gráfico 6. Razones para no usar Internet (micronegocios)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación a partir de DANE 2020.

Por su parte, información sobre el uso de la tecnología muestra que las microempresas registran una baja acogida de las aplicaciones dispuestas para realizar trámites virtuales y hay una preferencia por los medios presenciales. En particular, sólo el 5 % de estas empresas indicaron realizar el pago de nómina a través de internet (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA], 2019). Finalmente, la utilización de medios virtuales para la comercialización es incipiente pues sólo el 14 % de las empresas venden sus productos por medio de internet (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA], 2019).

Finalmente, las mipymes del país tienen una baja productividad y niveles de sofisticación a causa entre otras del uso poco intensivo de tecnología moderna (CEPAL, 2019). Los emprendimientos del país operan usualmente en un mercado reducido, de baja especialización y poco exigente en estándares de calidad, limitando la necesidad de actualización tecnológica. Además, los procesos innovativos y la organización efectiva de las unidades productivas y microempresas se ven limitados por la baja transmisión de conocimientos y la carencia de una cultura de trabajo que incorpore la tecnología (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Finalmente, el emprendimiento en el país se caracteriza por el bajo acceso y uso a tecnologías modernas de producción causado por factores institucionales como la escasa oferta estatal en este tipo de programas y por la necesidad de implementar soluciones que permitan modernizar y ponerse al día métodos de producción (Ruiz-Pava & Forero-Pineda, 2018).

### 3.4.2. Incipiente innovación en los emprendimientos

Los emprendimientos del país adolecen de bajos los niveles de adopción tecnológica e innovación. Los niveles de inversión de emprendimientos, micro y pequeñas empresas en nuevas tecnologías, el desarrollo de nuevos bienes, servicios o procesos productivos es bajo y fluctuante (BID, 2016; Angelelli, Facundo, & Suaznábar, 2017). Estudios muestran que más del 80 % de las empresas del país usan tecnologías o procesos que están disponibles hace más de 5 años en el mercado, lo cual evidencia una baja renovación tecnológica en el país (Varela, y otros, 2020). Además, casi el 80 % de los emprendimientos afirmó que sus empresas ofrecían productos similares a los de la competencia (Varela, y otros, 2020). Esta baja innovación en los emprendimientos se relaciona con una desconexión entre la oferta y la demanda de tecnología, la carencia de capital humano altamente calificado, la inexistencia de una industria de soporte de incubadoras y aceleradoras, y la baja generación de *spin-off*<sup>77</sup> universitarios y corporativos.

Por un lado, existe una fuerte desconexión entre la oferta y la demanda de tecnología, que limita la adopción tecnológica y la innovación de los emprendimientos. Esta desconexión se evidencia en una baja cooperación para innovar entre empresas y generadores y gestores de conocimiento (universidades, centros de desarrollo tecnológico, unidades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)). Según la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica solo el 14,3 % de empresas manufactureras se relacionan con universidades para procesos de innovación; y la participación es inferior al 4 % cuando se trata de la relación con otras instituciones generadoras de conocimiento (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2017).

Aunado a lo anterior, la carencia de capital humano altamente calificado limita los procesos de emprendimiento innovador (Acs Z. J., 2010; Barro, 2015) En Latinoamérica solo el 2 % de los egresados universitarios obtuvo títulos en ciencias físicas o biológicas mientras que en países como Canadá y Estados Unidos esta cifra alcanzó el 10 % y el 7 % respectivamente (Fiszbein, Cosentino, & Cumsille, 2016). Colombia no es ajeno a esta dinámica. De acuerdo con Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini (2014), el país carece de un número suficiente de ingenieros y científicos con las capacidades y el interés de generar emprendimientos innovadores, explicado, entre otros aspectos, por los bajos niveles de gasto en I+D al igual que la producción científica y la generación de patentes, traduciéndose en retos y dificultades para afianzar y dinamizar los emprendimientos en el país. Según el Índice Global de Competitividad calculado por el Foro Económico Mundial,

---

<sup>77</sup> Emprendimientos que surgen a partir de proyectos/procesos de investigación al interior de las universidades o dentro de una empresa, por lo tanto, surge de la inversión en innovación que realizan las organizaciones donde se descubren nuevos negocios (Vesga, Rodríguez, Schnarch, Rincón, & García, 2017).

solo el 0,2 % del PIB se gasta en I+D y la aplicación de patentes es de 0,79 por cada millón de habitantes, cifras muy por debajo de países líderes como Israel, Japón y Estados Unidos<sup>78</sup> (World Economic Forum [WEC], 2019).

Finalmente, hay una baja generación de emprendimiento en universidades y empresas causado por un insuficiente apoyo y acompañamiento para este tipo de iniciativas. A pesar de los esfuerzos para fomentar la generación de *spin-off* universitarios pocas empresas se han conformado bajo esta figura. A cierre de 2019, solo siete *spin-off* universitarias se habían constituido y puesto en marcha (Spin-Off Colombia, 2020). Adicionalmente, los centros de emprendimiento universitarios generalmente se albergan en las facultades de administración de empresas alejadas de las facultades de ciencias e ingenierías, limitando la generación de emprendimientos innovadores y de base tecnológica (Mason & Brown, 2014). Con respecto al emprendimiento corporativo, la evidencia de estas inversiones en Colombia es limitada y solamente se cuenta con información sobre esfuerzos aislados<sup>79</sup>. Sin embargo, la baja colaboración en investigación de las empresas con instituciones generadoras de conocimiento y sus bajos niveles de innovación son reflejo de una baja generación de intraemprendimientos corporativos novedosos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2017).

### 3.5. Débil institucionalidad de apoyo al emprendimiento

La institucionalidad de apoyo al emprendimiento en el país carece de condiciones suficientes para consolidar un ecosistema promotor del crecimiento, y aumentar la internacionalización y la innovación. Las causas principales de esta situación son: (i) las fallas de coordinación entre las entidades de Gobierno nacional para articular la oferta institucional para el emprendimiento; (ii) las deficiencias en la focalización, perfilamiento y atención oportuna del emprendimiento; (iii) la falta de información para el diseño y evaluación de políticas públicas; y, (iv) los costos y demoras en los procesos de cierre e insolvencia empresarial que limitan la experimentación rápida y a bajo costo.

---

<sup>78</sup> De acuerdo con el reporte y tomando como referencia el gasto en I+D como porcentaje del PIB y el número de patentes por millón de habitantes, Israel gasta el 4,3 % y registra 202 patentes por cada millón de habitantes, Japón gasta el 3,1 % y registra 490 patentes por millón de habitantes y Estados Unidos gasta el 2,7 % de su PIB y registra 144 patentes por millón de habitantes.

<sup>79</sup> La estrategia más concreta en este aspecto es el programa Megai de iNNpuls Colombia que busca apoyar a empresas para que identifiquen un portafolio de iniciativas de emprendimiento corporativo, y estructuren al menos dos proyectos para la generación de nuevos negocios adyacentes o fuera del negocio principal de su empresa.

### 3.5.1. Desarticulado apoyo institucional para el emprendimiento

La oferta institucional actual de apoyo al emprendimiento muestra duplicidad de esfuerzos causada por falta de definición de roles de las entidades públicas, bajo enfoque en el usuario, baja especialización de los instrumentos y alta atomización del gasto, y en general, problemas de articulación entre las entidades del orden nacional, lo que hace menos eficiente el gasto público y confunde al emprendedor (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Estudios realizados desde 2015 por el DNP y el Banco Mundial, y corroborados por Metodología de Articulación para la Competitividad (ArCo)<sup>80</sup> muestran que 24 entidades del Gobierno nacional de diferentes sectores administrativos ofrecen al menos 91 instrumentos<sup>81</sup> dirigidos a emprendedores (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Al respecto el PND 2018-2022 plantea la carencia de un enfoque sistémico para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los instrumentos utilizados por el Gobierno nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

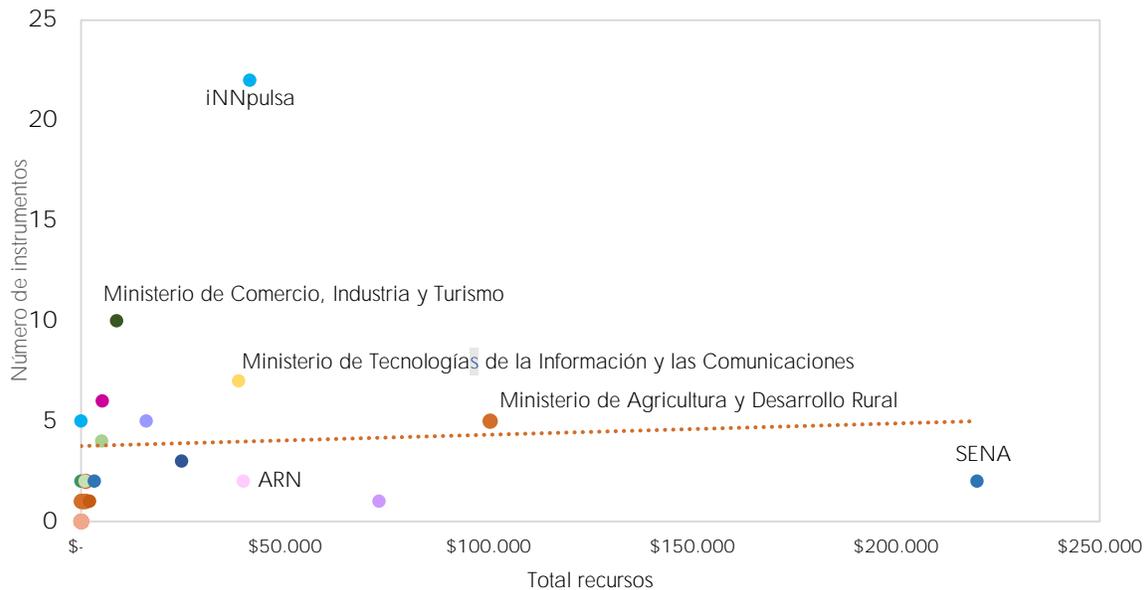
En particular, los resultados de la metodología ArCo muestran que el 47 % de la oferta para emprendedores cuenta con un presupuesto inferior a mil millones de pesos (Departamento Nacional de Planeación, 2020), donde la baja escala de estos programas no solo representa mayores gastos administrativos, sino que puede limitar el impacto de las intervenciones (Gráfico 7). Así mismo, de las intervenciones que están orientadas a emprendedores, las entidades reportan que el 53 % son intervenciones sectoriales, lo que contrasta con lo establecido en la PDP que propone intervenciones transversales y bienes públicos. Finalmente, la información muestra que un alto porcentaje de los programas no cuenta con indicadores de resultados y no fueron pensados para ser evaluados (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016).

---

<sup>80</sup> Esta propuesta metodológica incluye herramientas para i) el análisis de gasto público, basada en la metodología del Banco Mundial (Correa, 2014), ii) evaluación ex ante y iii) diseño centrado en usuarios

<sup>81</sup> Comprende mecanismos de intervención y no intervención en mercados a través de convocatorias, sistemas de información, invitaciones a participar entre otros.

Gráfico 7. Oferta para intervenciones dirigidas a emprendedores en 2020



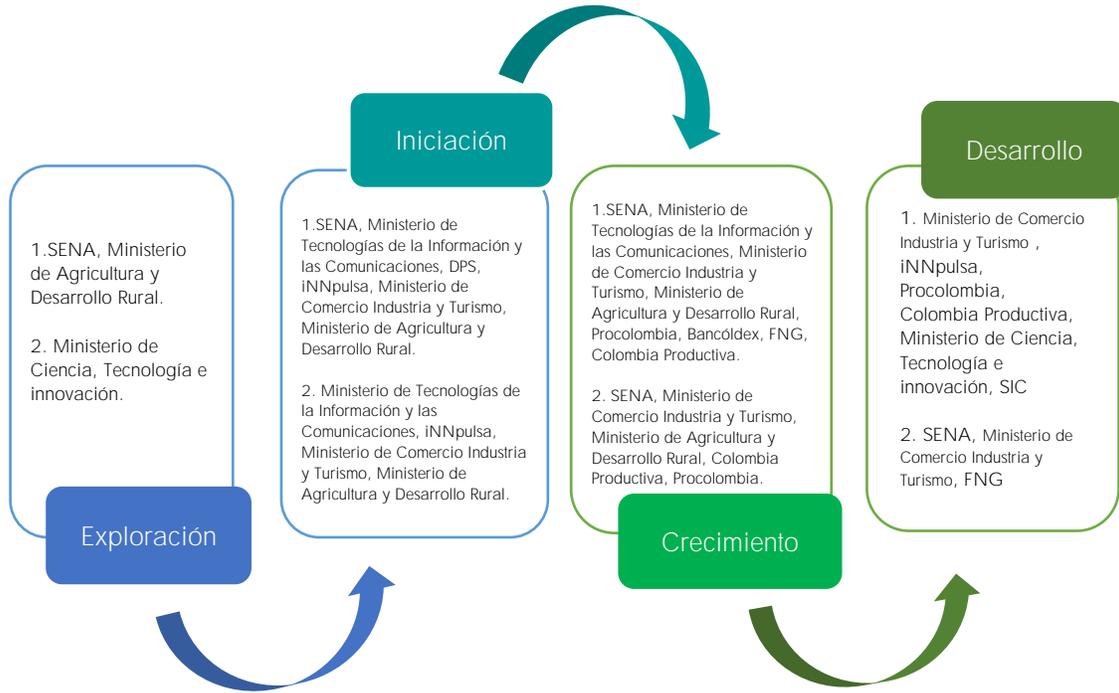
Fuente: Metodología Articulación para la Competitividad (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Por otra parte, falta claridad en los roles en la definición de la política de emprendimiento y en la oferta disponible en las diferentes etapas del emprendimiento de cara al usuario. En particular, además del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de la política pública de emprendimiento y desarrollo productivo<sup>82</sup>, al menos 24 entidades del Gobierno nacional intervienen en el diseño de lineamientos de política para ciertos tipos y momentos del ciclo del emprendimiento. De esta manera, no existe una cadena de atención articulada por las diferentes entidades que permita a los emprendedores acceder a una oferta clara y organizada.

En resumen, ArCo identifica las instituciones de orden nacional que intervienen en las diferentes etapas del ciclo de desarrollo de un emprendimiento y evidencia: (i) baja oferta en la etapa de exploración fundamental para la consolidación de ideas de negocio con potencial de crecimiento; (ii) baja especialización en el tipo de instrumentos ofrecidos; y, (iii) duplicidad de esfuerzos en atender los emprendimientos, con intervenciones desorganizadas, duplicadas y sin una articulación de oferta de cara al emprendedor (Figura 1).

<sup>82</sup> Decreto 210 de 2003.

Figura 1. Intervención de las entidades de orden nacional en el ciclo de vida de la empresa



1. Financiamiento
2. Formación, Asistencia técnica y Conexiones

Fuente: Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial, DNP, a partir de mapeo ArCo 2020 y mapeo de actores de emprendimiento MinCIT (2018)

A pesar de la multiplicidad de la oferta programática para emprendimientos de subsistencia y de inclusión productiva, estas intervenciones sólo alcanzan un nivel superficial de profundidad y es necesario articularlas y encadenarlas entre ellas y con las intervenciones para los emprendimientos de alto impacto. De un lado, el DPS implementa Mi Negocio y Emprendimiento Colectivo, que fortalecen las capacidades productivas, individuales o de organizaciones productivas para emprendimientos de subsistencia. En el ámbito rural existen programas que brindan asesoría básica y, en algunos casos, apoyo financiero básico para la iniciación o consolidación de emprendimientos inclusivos<sup>83</sup>. De otro, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrolla programas dirigidos al crecimiento de los emprendimientos y complementarios de formalización empresarial de mipymes, proyectos de comercialización y micro franquicias.

<sup>83</sup> Entre ellos como Programa SENA Emprende Rural (SER) del SENA o el Programa Construyendo Capacidades Rurales Empresariales, Confianza y Oportunidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Adicionalmente, los instrumentos de capital semilla son insuficientes y están dirigidos principalmente a emprendimientos poco intensivos en investigación y desarrollo dejando un importante vacío en la oferta de capital semilla para emprendimientos de base tecnológica (Kantis & Agelelli, 2019). Los emprendimientos de base tecnológica carecen de financiamiento de etapas tempranas, pues la oferta del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se enfoca en etapas de investigación y desarrollo y la oferta del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia, inicia cuando la empresa ha generado ventas.

Finalmente, existen importantes retos en la articulación de actores nacionales y regionales. En el mapeo de ArCo se encuentra que 82 % de los instrumentos no contemplan diferencias territoriales. En particular, a pesar de la expedición del Decreto 1651 de 2019<sup>84</sup> que reglamenta el SNCI y su expresión territorial que son las Comisiones Regionales de Competitividad, a septiembre de 2020 en sólo 6 departamentos la Comisión y la Red se encuentran articulados, lo que pone de presente la necesidad de trabajar en el impulso a la articulación (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020).

### 3.5.2. Deficiencias en la focalización, perfilamiento y caracterización de la población

Una barrera para los emprendedores de unidades productivas de población en pobreza, víctima y vulnerable está en las dificultades de acceso a la oferta por errores de exclusión e inclusión generados en el proceso de focalización<sup>85</sup>. Los errores de exclusión se presentan cuando la población que cumple las condiciones para acceder a los beneficios no es clasificada para el ingreso<sup>86</sup>, mientras que los errores por inclusión se manifiestan cuando personas que no cumplen las condiciones de acceso definidas, son registradas como beneficiarios<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

<sup>85</sup> El proceso de focalización permite a las entidades orientar de manera efectiva los programas sociales en la población objetivo. La Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 definen la focalización como un proceso para la asignación de los recursos a la población con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad. Por su parte, el Documento CONPES 100, ya mencionado con anterioridad, la presenta como una estrategia que contempla las etapas de identificación, selección y asignación.

<sup>86</sup> Este error puede ser generado por asimetrías de información, por ejemplo, cuando la población no recibe la información del programa. De acuerdo con Coady, Grosh y Hoddinott, 2004, tomado de DNP, Mecanismos de Focalización, 2007, la exclusión también puede darse cuando las dificultades para acceder a la oferta desmotivan a la población que cumple las condiciones.

<sup>87</sup> Los errores por inclusión pueden presentarse como resultado de información distorsionada en el proceso de selección, por problemas en el diseño del sistema de identificación, entre otros. (DNP, Mecanismos de Focalización, 2007)

Otra razón que explica la dificultad en el acceso a la oferta de programas para los emprendedores de unidades productivas de población en pobreza, víctima y vulnerable son las asimetrías de información y rigideces en los requisitos de entrada. Según la experiencia tanto de la Mesa Nacional de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural, como de la implementación de programas, como El Campo Emprende, muestra que los emprendedores no acceden a programas de apoyo por falta de información sobre los mismos, y en particular por la poca claridad sobre requisitos de entrada. Otros estudios indican que los programas de emprendimiento dirigidos a pobladores rurales tienen baja cobertura y presentan retos en la vinculación de beneficiarios debido a requisitos difíciles de cumplir (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [Rimisp], 2017).

La nueva versión del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV) para la focalización individual de los potenciales beneficiarios de la oferta programática está en implementación. La inclusión del ingreso como una de las variables de observación permite analizar integralmente las condiciones de la población y facilita el suministro de información de mayor calidad para el proceso de focalización. A pesar de los avances observados en este instrumento de focalización, las entidades encargadas de la oferta establecen criterios propios de acuerdo con la población de su competencia, sin que exista un proceso de focalización con criterios unificados de entrada y salida de beneficiarios a las ofertas institucionales, que articule la oferta facilitando el tránsito de los emprendedores por las diferentes fases de las intervenciones (DPS, 2019).

Adicionalmente, la falta de conocimiento de la población objetivo, de las iniciativas productivas y del potencial emprendedor dificultan la implementación de las ofertas de atención. Lo anterior se explica porque hay un vacío en términos de la aplicación de instrumentos de perfilamiento de la población, que permitan identificar los potenciales emprendedores para un desempeño más acertado en el desarrollo de las iniciativas productivas, y que faciliten la caracterización de esta población para el seguimiento y orientación en el proceso de atención.

Por otra parte, la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación de la oferta pública ha impedido contar con información de sus resultados e impacto. A pesar de los cambios introducidos en la oferta programática para el emprendimiento en los últimos años, la oferta está caracterizada por instrumentos alrededor de una ruta lineal con diferentes componentes, entre los que se destacan la capacitación, capitalización y asistencia técnica. De acuerdo con los recursos y las competencias, las entidades implementan instrumentos orientados a la creación y fortalecimiento de iniciativas productivas que deben ser evaluados para determinar necesidades de ajuste y posibilidad de escalamiento.

Para terminar, se reitera que deficientes estrategias de focalización y perfilamiento en intervenciones que fomentan el emprendimiento pueden generar efectos negativos en las empresas y sus fundadores. Por ejemplo, evaluaciones de programas que fomentan emprendimientos con alto potencial de crecimiento encuentran que un deficiente perfilamiento y focalización de estos programas tiene efectos adversos al llevar a emprendedores de bajo potencial a perder oportunidades en el mercado laboral y a aumentar su endeudamiento (Gonzales-Uribe & Reyes, 2019).

### 3.5.3. Falta de información para el diseño y evaluación de políticas públicas

Colombia carece de información suficiente para caracterizar emprendimientos, reconocer sus necesidades y evaluar impactos de sus instrumentos de política, lo cual dificulta la toma de decisiones informadas. Entre las principales deficiencias de los instrumentos de medición se encuentra que, se basan en preguntas de percepción, son inconstantes, incomparables internacionalmente, no cuentan con representatividad estadística o no están diseñados para identificar la dinámica emprendedora (Figura 2). Así, instrumentos como el GEM, *Global Entrepreneurship Index* (GEI) y otros indicadores internacionales calculados por el Banco de Desarrollo de América Latina, el Foro Económico Mundial, y la OCDE, permiten comparaciones internacionales, pero se basan en información de percepción, lo cual dificulta la interpretación de sus resultados, la identificación de las problemáticas, y en ocasiones tienen restricciones de acceso a los microdatos. Por otra parte, importantes esfuerzos se han realizado para generar caracterizaciones del ecosistema emprendedor, y aunque son extensivas en la información que presentan, no suelen ser continuas ni comparables.

Figura 2. Fuentes de información disponible sobre emprendimiento en Colombia <sup>(a)</sup>



Fuente: Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial, DNP.

Nota: <sup>(a)</sup> las fuentes mostradas en la figura son ejemplos de las principales fuentes y estudios sobre emprendimiento con información para Colombia

En cuanto a la información de encuestas con representatividad estadística o de los registros administrativos, esta no está diseñada para capturar información de emprendimiento y no incluyen la actividad informal. El Registro Único Empresarial recolectado por las Cámaras de Comercio, incluye solo empresas formales y se enfoca en la creación o supervivencia de las empresas. Por su parte, las operaciones estadísticas que recogen la actividad empresarial fallan en capturar la información de los emprendimientos pues no alcanzan los parámetros necesarios para entrar en el muestreo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2017). La encuesta de micronegocios recientemente puesta en marcha captura parte del fenómeno emprendedor, pero se requiere más información de variables financieras, crecimiento en ventas, empleo, sofisticación de sus negocios, todas deseables para la caracterización del ecosistema emprendedor.

Por otra parte, el país tiene mecanismos limitados de seguimiento y evaluación de las intervenciones. Esto dificulta la toma de decisiones basadas en evidencia e intervenir eficientemente en el ecosistema (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2016). Pese a que Colombia ha incrementado el número de evaluaciones de resultado e impacto, estas aún son esporádicas y responden más a iniciativas institucionales que a procesos planificados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2016). El 31,5 % de las convocatorias en Colombia no implementa un sistema de monitoreo y seguimiento, o el que ejecutan es deficiente. Adicionalmente, la información de las interventorías de las convocatorias carece de sistematización y es subutilizada para análisis de política, con lo que los resultados de la implementación de las convocatorias son de calidad heterogénea (Banco Mundial, 2015; Banco Mundial, 2018). La ausencia de instrumentos de seguimiento y evaluación dificulta el análisis de las intervenciones, así como la elaboración de propuestas de ajuste orientadas a la toma de decisiones que posibiliten un cambio en la oferta de servicios orientado al desarrollo de los emprendimientos y al fortalecimiento del potencial emprendedor (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2019; Consejo Privado de Competitividad, 2019).

#### **3.5.4. Barreras en los procesos de cierre e insolvencia que limitan la experimentación rápida y a bajo costo**

El emprendimiento es un proceso de experimentación iterativa, por cuanto el concepto de salida del mercado es tan importante como el de entrada. Por esto, un proceso de cierre empresarial complicado y de alto costo dificulta que el emprendedor reinicie de forma rápida

después de una iniciativa fallida y obstaculiza la entrada y salida de empresas y, así, afecta la dinamización de la actividad económica (Hessels, Grilo, & Thurik, 2011). En el país los emprendedores que alcanzaron la formalidad de la iniciativa de negocio pero que deben entrar en procesos de cierre e insolvencia<sup>88</sup> enfrentan requisitos y trámites que, por su extensión y complejidad, limitan sus posibilidades de reiniciar con nuevos proyectos y de hacer una reasignación más eficiente de los factores de producción (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2006).

Pese a los recientes esfuerzos<sup>89</sup> por unificar el régimen de reestructuración y liquidación, disminuir el costo y los tiempos, y aumentar la tasa de recuperación de deuda de los procesos de insolvencia, aún quedan retos por resolver (Banco Mundial, 2019). Pese a que el costo de los procesos de insolvencia<sup>90</sup> es menor (8,5 %<sup>91</sup>) a lo observado para Chile (14,5 %), Estados Unidos (10 %) o México (18 %), la tasa de recuperación de deuda es inferior. Así, mientras Chile tiene un costo 1,7 veces superior al de Colombia, su recuperación es 25,6 centavos de dólar inferior a la de los procesos locales. En contraste, Australia con costo del 8,0 % del valor de la deuda del empresario logra recuperar 78 centavos de dólar en cada proceso de insolvencia (Banco Mundial, 2019). Finalmente, es necesario mejorar los tiempos en los procesos de insolvencia y establecer procesos más expeditos. En el país se requiere de 1,7 años para la resolución de un proceso de insolvencia lo que sitúa el país por encima del promedio latinoamericano, aún dista de Reino Unido con un año o Irlanda, Japón y Canadá con menos de 10 meses (Banco Mundial, 2019).

En la actualidad, más allá de las regulaciones establecidas para la insolvencia empresarial, ninguna política ha abordado las dificultades de los emprendedores y sus grupos de interés en la reestructuración y liquidación de empresas. Recientes esfuerzos para agilizar y facilitar los procesos de reorganización e insolvencia se han generado con

---

<sup>88</sup> La regulación de banca rota se define como el conjunto de normas y regulaciones que gobiernan para individuos y empresas los peligros financieros, la administración, la insolvencia y la liquidación (Banco Mundial & OECD, 2013).

<sup>89</sup> Ley 1116 de 2006: Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

<sup>90</sup> Para el cálculo del puntaje de la tasa de recuperación de deuda en insolvencia del índice de resolución de insolvencia del Doing Business, el Banco Mundial considera el tiempo, costo y resultado de los procesos de insolvencia en las economías. Adicionalmente, para hacer comparables los datos entre países el cálculo se realiza sobre un caso supuesto. Una empresa con responsabilidad limitada, con operación en la ciudad más grande del país, su propiedad es completamente doméstica, tiene bienes raíces en el centro de la ciudad, cuenta con un gerente profesional, posee 201 colaboradores y 50 proveedores, tiene un crédito con un banco local por 10 años, el plan de pagos del crédito y tiene un valor de mercado de 100 veces el ingreso per cápita o de USD 200.000.

<sup>91</sup> Porcentaje sobre el valor de la deuda del empresario en insolvencia.

herramientas extrajudiciales expeditas<sup>92</sup> que se espera amplíen su cobertura en diferentes regiones y reduzcan tiempos y costos generados en los procesos de insolvencia. Sin embargo, estas medidas aún son desconocidas por los emprendedores y su aplicación dependerá de procesos de capacitación exitosos.

Finalmente, a pesar de los avances alcanzados por la Política de Formalización Empresarial que identifica cuellos de botella y acciones de mejora respecto de la creación y entrada al mercado de empresas nuevas, y de los logros de la Ventanilla Única Empresarial (VUE), los trámites de cierre y liquidación aún requieren intervenciones de política pública.

## **4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA**

### **4.1. Objetivo general**

Generar 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 de las empresas del país.

### **4.2. Objetivos específicos**

OE1. Fortalecer el desarrollo de habilidades y fomentar una cultura emprendedora para mejorar las competencias de los emprendedores, las capacidades productivas y de crecimiento de sus negocios.

OE2. Mejorar el acceso y la sofisticación de mecanismos de financiamiento para apoyar a los emprendimientos en sus diferentes etapas de crecimiento e incentivar la consolidación de un ecosistema de inversión y financiación con énfasis en el emprendimiento.

OE3. Fortalecer las redes y las estrategias de comercialización para facilitar el intercambio de experiencias, acceso a mercados y sinergias en el ecosistema emprendedor.

OE4. Facilitar el desarrollo tecnológico y la innovación en los emprendimientos, para fortalecer su potencial de crecimiento y competitividad en los mercados actuales.

OE5. Fortalecer la arquitectura institucional para lograr una oferta pública articulada, eficiente, oportuna y basada en evidencia, que brinde condiciones habilitantes al ecosistema emprendedor.

---

<sup>92</sup> Decreto 560 de 2020, en el marco de la atención a las empresas afectadas por la crisis del COVID-19 y que motivaron la declaratoria de emergencia Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020.

### 4.3. Plan de Acción

Una política de emprendimiento debe enfocarse en la creación de condiciones habilitantes en el ecosistema emprendedor (Anlló, 2005; UNCTAD, 2012; Correa, 2014; Maas & Jones, 2015). Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política se establecen cinco ejes estratégicos basados en los principales problemas identificados en el diagnóstico y en línea con los elementos clave de un ecosistema emprendedor<sup>93</sup> (UNCTAD, 2012; Stam E., 2015; OCDE, 2018). Estos ejes asociados a los cinco objetivos específicos anteriormente mencionados son: (i) desarrollo de habilidades y cultura para el emprendimiento; (ii) acceso y sofisticación de mecanismos de financiamiento; (iii) fortalecimiento de redes y estrategias de comercialización; (iv) desarrollo tecnológico e innovación para los emprendimientos; e (v) institucionalidad.

Los cinco objetivos específicos se plantean desarrollar a través de doce líneas de acción que implementan acciones de política por parte de las entidades involucradas en el presente documento. En el diseño e implementación de las estrategias y programas de atención a emprendedores, se deberán tener en cuenta las especificidades de las poblaciones a atender, considerando entre otros aspectos, el género, condiciones de vulnerabilidad, ubicación (rural/urbano) y regiones, entre otros que se consideren importantes para una atención eficiente y oportuna. El detalle de las acciones propuestas se describe en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), el cual señala las entidades responsables, los períodos de ejecución, las metas, así como los recursos necesarios y disponibles para su implementación.

#### 4.3.1. Desarrollo de habilidades y cultura para el emprendimiento

A continuación, se definen dos líneas de acción para el desarrollo de habilidades de los emprendedores y de una cultura para el emprendimiento, las cuales hacen énfasis en tres elementos principalmente: provisión de información, desarrollo de habilidades blandas y generación de redes. La primera estrategia consiste en atender las necesidades de habilidades blandas de los emprendedores y fomentar la cultura de reconocimiento y apoyo de la actividad emprendedora en el país. En segundo lugar, fortalecer los conocimientos

---

<sup>93</sup> Dentro de los elementos clave en el ecosistema emprendedor se encuentran condiciones estructurales y sistémicas. Las condiciones estructurales incluyen las condiciones sociales (instituciones) y físicas que facilitan o dificultan la interacción entre actores. Mientras tanto, las condiciones sistémicas son aquellos que componen el ecosistema. La literatura no plantea relaciones de causalidad entre estas condiciones, pero se ha mostrado que la presencia e interacción entre estos elementos determina el éxito del ecosistema (Stam E., 2015). Así, el éxito de una política de emprendimiento requiere de un ecosistema que combine factores sociales, culturales, económicos e institucionales, y que enfatice la importancia de la interacción entre actores de mercado e instituciones de no mercado (Lundvall, Johnson, Andersen, & Dalum, 2002; Cirera & Maloney, 2017; Kantis, Federico, & Ibarra, Condiciones Sistémica para el Emprendimiento Dinámico 2017, 2018).

técnicos y habilidades duras de los emprendedores para mejorar sus capacidades productivas, así como la concurrencia de habilidades administrativas, financieras, gerenciales, entre otras, necesarias para el crecimiento de los emprendimientos.

### **Línea de acción 1. Atender las necesidades de habilidades blandas y fomentar la cultura emprendedora**

Con el objetivo de generar reconocimiento y apoyo a la actividad emprendedora en el país, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia y con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje desarrollará una estrategia para fomentar la mentalidad y cultura emprendedora, que incentive aspectos como la proactividad, la identificación de soluciones y oportunidades y la creatividad, entre otros.

Frente a la necesidad de un acompañamiento psicosocial para potenciales emprendedores, especialmente para la población víctima, la Unidad de Víctimas y el Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, identificará las necesidades de acompañamiento psicosocial en emprendedores de población víctima del conflicto y, a partir de esto, diseñará una propuesta de actividades con enfoque psicosocial para implementar en la oferta programática de emprendimiento, que considere la transferencia de conocimiento a partir de la experiencia y que incluya estrategias individuales, grupales y familiares en torno al emprendimiento que interrelacionen el proyecto de vida con el proyecto socio-empresarial. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2024.

Con el objetivo de generar orientación respecto al fortalecimiento de las habilidades blandas en diferentes etapas de los emprendimientos, el Servicio Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, definirán las habilidades blandas que debe adquirir el potencial emprendedor para cada una de las fases del emprendimiento, y ajustará y articulará la oferta programática de las entidades del nivel nacional teniendo en cuenta los requerimientos de habilidades establecidos. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, desarrollarán e implementará una estrategia para fomentar en los emprendimientos, la innovación social, la sostenibilidad ambiental, la cooperación, en otros, incluyendo la promoción del modelo de las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC) y la economía solidaria. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2024.

## Línea de acción 2. Fortalecer los conocimientos técnicos y habilidades duras de la comunidad emprendedora

En la promoción del emprendimiento se requiere fortalecer las capacidades productivas y habilidades duras y transversales, como las contables, gerenciales, gestión financiera, entre otras. Complementaria a esta política, en el Documento CONPES 4005 *Política Nacional de Inclusión y Educación Financiera* se plantea una serie de estrategias encaminadas a generar mayores competencias, conocimiento y confianza en el sistema financiero, y sectores asociados. Adicionalmente, la política propuesta en este documento plantea acciones para ofrecer atención oportuna que considere servicios modulares por demanda, y promover la generación de equipos emprendedores donde concurren las habilidades necesarias para el éxito y crecimiento de los emprendimientos. En este sentido se proponen las siguientes acciones.

El Departamento Nacional de Planeación diseñará una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades gerenciales y buen gobierno corporativo de los emprendedores y acompañará su implementación en los programas de emprendimiento y desarrollo empresarial. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje, el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formulará e implementará una estrategia de fortalecimiento a emprendimientos de subsistencia e inclusión, que permita el mejoramiento de las capacidades productivas, a través de iniciativas de asistencia técnica y mentorías, incluyendo apoyo técnico para trámites y requisitos de producto y funcionamiento, de acuerdo con las realidades locales. Lo anterior, se hará en el marco del Comité Técnico de Emprendimiento del Sistema Nacional de Innovación y Competitividad y deberá estar articulado con la Mesa de Equidad del PND 2018-2022. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje, con el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Tecnologías de Información de las Telecomunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación, diseñarán e implementarán un esquema de oferta de servicios modulares para emprendedores y empresarios que requieran de fortalecimiento en capacidades contables, gerenciales, financieras, negociación, mercadeo y gestión del financiamiento, entre otras. La oferta de estos servicios modulares debe articular las capacidades territoriales de la Red de Centros de Desarrollo Empresarial del SENA (SBDC), la red de Centros de Transformación Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en articulación con las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión

Agropecuaria (EPSEAS), con el acompañamiento del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se garantizará la inclusión de un enfoque especial para aquellos emprendedores pertenecientes a poblaciones vulnerables y de especial protección constitucional.

Así mismo, la implementación de esta oferta de servicios modulares para emprendedores se coordinará con las Cámaras Comercio, aprovechando así su experiencia en el fortalecimiento de habilidades duras y blandas y su capacidad instalada y presencia en diferentes regiones, para llegar de manera pertinente y oportuna a los emprendedores. Igualmente, se podrá considerar que los terceros tengan acceso a postularse a ofrecer estos servicios para empresarios ya sea con o sin costo, y de acuerdo con las necesidades que se encuentren. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, diseñará e implementará una estrategia para la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales viables y el desarrollo productivo de las empresas de mujeres, especialmente para la estructuración y ejecución de proyectos productivos y la creación de modelos empresariales viables y rentables. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, desarrollarán un estudio de brechas de capital humano para todos los actores del ecosistema de emprendimiento, con el fin de identificar los perfiles estratégicos (tanto en cantidad y calidad). Así mismo, estas entidades con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, generarán recomendaciones para la generación y atracción de talento en los vacíos de perfiles estratégicos identificados. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de iNNpulsa Colombia, diseñarán y desarrollarán estrategias para la implementación de un enfoque de concurrencia de habilidades en los programas de emprendimiento donde se promueva la distribución de habilidades y responsabilidades en equipos multidisciplinarios. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2024.

#### **4.3.2. Promoción del acceso y la sofisticación de mecanismos de financiamiento para el emprendimiento**

Para este eje de financiamiento, se definen dos líneas de acción de apoyo a los emprendimientos en sus diferentes etapas de crecimiento para incentivar la consolidación de un ecosistema de inversión y financiación con énfasis en el emprendimiento. La primera consiste en mejorar el acceso y generar alternativas de financiamiento en etapas tempranas del emprendimiento. La segunda se trata de sofisticar y aumentar las alternativas de

financiamiento en etapas de crecimiento inicial y acelerado de los emprendimientos. En el diseño e implementación de oferta para el financiamiento de emprendimientos, es fundamental propender por un acompañamiento en el desarrollo de habilidades y fortalecimiento en modelo de negocio como precondition a la entrega de recursos monetarios.

### **Línea de acción 3. Mejorar el acceso y generar alternativas de financiamiento en etapas tempranas del emprendimiento**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de iNNpulsa Colombia y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, diseñará e implementará modelos de *scoring* para emprendedores acompañados de capacitación a emprendimientos, entidades financieras y aseguradoras, en la construcción de instrumentos tales como líneas de créditos, líneas de leasing, entre otros. Esta capacitación requerida y la implementación de estos modelos de *scoring* para emprendedores, que podrá iniciar con pilotos, contará con el acompañamiento de la Superintendencia Financiera de Colombia y el Banco de Comercio Exterior S.A (Bancóldex). Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

El Departamento Nacional de Planeación y el Fondo Nacional de Garantías desarrollarán un estudio e implementarán un piloto de esquema de garantías tecnológicas para emprendimientos de base científico/tecnológico. El desarrollo de esta acción contará con el apoyo de la Corporación de Finanzas de Tecnología de Corea (KOTEC). Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

Con el objetivo de ampliar y mejorar el financiamiento en etapas tempranas del emprendimiento, donde el capital semilla es una de las principales alternativas, se plantean las siguientes acciones de política pública.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de iNNpulsa Colombia, revisará la oferta de instrumentos de cofinanciación existentes para la población vulnerable y de especial protección constitucional y propondrán su ajuste o la creación de nuevos instrumentos, identificando e implementando buenas prácticas para la entrega de capital semilla, capital de trabajo, accesos a activos productivos, materiales e insumos. Esta acción se realizará en el marco del Comité Técnico de Emprendimiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2024.

El Servicio Nacional de Aprendizaje, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, revisará y ajustará los instrumentos de capital semilla del Fondo Emprender, para reducir los tiempos y aumentar la eficiencia en los procesos de selección de beneficiarios, evaluación de planes de negocio, formalización de contratos y entrega y condonación de los

recursos, entre otras oportunidades de mejora que se identifiquen. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

Con el objetivo de llenar el vacío de instrumentos de capital semilla para emprendimientos de base tecnológica se plantea las siguientes acciones. Primero, el Servicio Nacional de Aprendizaje escalará y rediseñará mecanismos para otorgar capital semilla a través del Fondo Emprender, a emprendimientos de base tecnológica o con vocación innovadora, donde se consideren para la condonación, entre otros ajustes, dar igual importancia a la información del crecimiento en ventas y a la generación de empleos formales. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2024. Segundo, el Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación, acompañado por iNNpulsa Colombia, estructurará e implementará un vehículo de inversión de CT+i, que incluya financiación de emprendimientos de base tecnológica para su fortalecimiento y aceleración. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

Por otra parte, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer diseñará e implementará una estrategia para el financiamiento del segmento empresarial mujer, vía equity, deuda, cofinanciación y garantías con condiciones especiales a través de instrumentos financieros y no financieros, entre otros<sup>94</sup>. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural revisará los instrumentos de financiamiento existentes del sector de agricultura, dirigidos a emprendimientos asociativos y/o individuales rurales en etapa temprana, con el fin de elaborar una propuesta técnica para el ajuste y/o desarrollo de nuevos mecanismos de financiamiento alternativo para esta población. Esta acción se realizará en el marco del Comité Técnico de Emprendimiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

Complementaria a esta política, en el CONPES de Inclusión y Educación Financiera se plantea una serie de estrategias encaminadas a ampliar la oferta de productos y servicios financieros a la medida y mejorar su pertinencia para aumentar la inclusión financiera de personas y empresas.

#### **Línea de acción 4. Sofisticar y aumentar las alternativas de financiamiento en etapas de crecimiento inicial y acelerado de los emprendimientos**

Con el objetivo de sofisticar y aumentar las alternativas de financiamiento en etapas de crecimiento inicial y acelerado de los emprendimientos, así como de consolidar un ecosistema de inversión y financiación con énfasis en el emprendimiento, se plantean las siguientes

---

<sup>94</sup> La estrategia se financiará por medio del patrimonio autónomo creado en el Decreto 810 de 2020.

acciones de política encaminadas a la difusión de financiación colaborativa y el fortalecimiento de la inversión ángel y la industria de fondos de capital emprendedor y privado, entre otras medidas.

Una vez empiezan a crecer, algunos emprendimientos que recibieron recursos de cofinanciación se pueden ver limitados en el acceso a nuevo financiamiento por el pasivo que reportan. En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores, diseñarán e implementarán un mecanismo mediante el cual el registro de los recursos de capital condonable o cofinanciación otorgados por el Gobierno Nacional (ej. Fondo Emprender y iNNpulsa Colombia), en los estados financieros de los emprendedores, no se conviertan en un limitante para acceder a otros mecanismos de financiación. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formulará e implementará un modelo estratégico de intervención dirigido al fortalecimiento y acompañamiento integral a emprendimientos rurales individuales y asociativos dirigidos a población en condiciones de pobreza, pobreza extrema y víctimas del conflicto armado, con el propósito de fomentar el emprendimiento rural y consolidar la inclusión social y productiva, a partir de la generación de ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

En cuanto al propósito de consolidar un ecosistema de inversión y financiación con énfasis en el emprendimiento, primero, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia, con el apoyo del Banco de Comercio Exterior S.A (Bancóldex) y el Departamento Nacional de Planeación, diseñará e implementará estrategias de formación de nuevos gestores de inversión ángel y fondos de capital emprendedor, para fomentar este tipo de instrumentos de financiación para el emprendimiento. Se podrán incluir la estructuración de instrumentos para cofinanciar la puesta en marcha de los fondos de capital emprendedor. Entre los mecanismos deberán analizarse instrumentos como fondos de contrapartida (conocidos como *matching grants*) para nuevos fondos y gestores con y sin experiencia, sellos de calidad para gestores que alcancen metas predeterminadas, profesionalización de gestores de fondos de capital emprendedor mejoras en el gobierno corporativo, apoyo para solventar gastos administrativos y consolidación de espacios y plataformas colaborativas para conectar a los emprendedores con potenciales inversionistas. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2024.

La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, con el acompañamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, expedirán una regulación que permita flexibilizar las condiciones de entrada

y comercialización de participaciones de Fondos de Capital Privado, de manera que se creen condiciones de mercado que promuevan los Fondos de Capital emprendedor tanto desde la oferta como desde la demanda. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2021.

El Fondo Nacional de Garantías y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará un portafolio de instrumentos que permita la financiación de emprendimientos y proyectos productivos, donde se incluyan entre otros, garantías financieras, de valores representativos de deuda, u operaciones de inversión en fondos de inversión. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

El Departamento Nacional de Planeación analizará y diseñará un esquema regulatorio, contable y tributario de instrumentos de cuasi-capitales para el financiamiento de emprendimientos. Esta acción iniciará en 2022 y finalizará en 2023. Por otra parte, diseñará una estrategia para la implementación de *matching grants* en el financiamiento de emprendimientos innovadores y de base científico/tecnológico. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

Complementaria a esta política, en la Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera se plantea una serie de estrategias encaminadas a fortalecer la infraestructura financiera y digital para incrementar el acceso, uso y eficiencia de los servicios financieros formales, relacionadas con la industria Fintech, el *factoring* y *crowdfunding*.

#### **4.3.3. Fortalecimiento de las redes y las estrategias de comercialización de los emprendimientos**

Con el objetivo de fortalecer las redes para el emprendimiento y las estrategias de comercialización de los emprendimientos, se establecen dos líneas estratégicas. Primero, impulsar la conformación de redes de apoyo entre los emprendedores y fortalecer las sinergias entre las redes del ecosistema de emprendimiento. Segundo, fortalecer las estrategias de asociatividad, distribución y comercialización de los emprendimientos para propiciar su sostenibilidad y crecimiento.

##### **Línea de acción 5. Impulsar la conformación de redes de apoyo entre los emprendedores y fortalecer las sinergias entre las redes del ecosistema de emprendimiento**

Con el objetivo de impulsar las redes entre emprendedores, para facilitar el intercambio de experiencias, visibilizar casos de éxito, obtener apoyo en la resolución de problemas típicos del emprendimiento, así como generar encuentros con clientes, proveedores, inversionistas y en general fomentar espacios de conexión entre actores del ecosistema emprendedor, se establecen las siguientes acciones de política.

El Departamento Administrativo para Prosperidad Social con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, acompañará el proceso de articulación para las agendas de encuentros, intercambio de experiencias y redes de emprendimiento entre unidades productivas y de ellos con diferentes actores, diseñadas por el conjunto de entidades líderes, con el fin de generar oportunidades de comercialización, negocios inclusivos y fomentar la participación en escenarios productivos y comerciales. Esta acción iniciará en 2022 y finalizará en 2024.

El Servicio Nacional de Aprendizaje desarrollará una agenda de espacios de encuentro con los beneficiarios de los programas de apoyo al emprendimiento del Fondo Emprender, donde se fomenten las redes entre emprendedores con intercambio de experiencias, contactos, cadenas productivas, mentalidad de innovación, entre otros. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, acompañará y asesorará el proceso de integración de las Redes Regionales para el Emprendimiento al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación – SNCI a través de las CRCI, a partir de la solicitud y aprobación de las mismas regiones. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Banco de Comercio Exterior S.A diseñará e implementará una estrategia de fomento para las redes de ángeles inversionistas, orientado a la creación de nuevas redes y el sostenimiento de ellas. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

#### **Línea de acción 6. Fortalecer las estrategias de asociatividad, distribución y comercialización de los emprendimientos para propiciar su sostenibilidad y crecimiento**

Con el objetivo de fortalecer las estrategias de comercialización de los emprendimientos, se plantean las siguientes acciones para generar alianzas de cooperación, fomentar economías solidarias, propiciar economías de escala y encadenamientos productivos, desarrollar modelos que faciliten la distribución, así como fomentar la internacionalización de emprendimientos con potencial de crecimiento.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará mecanismos para la organización de redes microempresariales que propicien alianzas de cooperación, economías de escala, encadenamientos productivos, contacto con empresas ancla, suma de capacidades productivas, mecanismos alternativos de financiamiento propios y la participación asociativa en compras públicas. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y El Ministerio de Agricultura con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones promoverá y facilitará la creación de plataformas físicas y tecnológicas que permitan a emprendimientos y microempresas de diferentes sectores asociarse y desarrollar modelos de distribución y comercialización de manera directa, reduciendo costos de intermediación. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará un programa de asociatividad agroempresarial integrada, el cual consistirá en la conformación de alianzas productivas territoriales entre comercializadores de gran tamaño y organizaciones de productores rurales maduras y de gran tamaño, o redes de organizaciones de productores rurales, como potenciadores del desarrollo productivo local. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

Con el objetivo de fomentar la internacionalización de los emprendimientos con potencial de crecimiento, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán e implementarán una estrategia orientada a los mercados internacionales vía exportación, así como facilitará los procesos de residencias de incubación y aceleración en los principales ecosistemas de emprendimiento del mundo, garantizando que vuelvan al país. Así mismo, se diseñará e implementará una estrategia para promover e impulsar el crecimiento, expansión e internacionalización de emprendimientos y mipymes colombianas a través del modelo de franquicia. Estas acciones iniciarán en 2021 y finalizarán en 2023.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo de la Superintendencia de Industria y Comercio y la Dirección Nacional de Derecho de Autor diseñarán e implementarán una estrategia integral para fomentar el uso estratégico de la propiedad intelectual (PI) de los emprendimientos de crecimiento, la cual deberá estar articulada con la Política Nacional de Propiedad Intelectual, donde se capacite a los emprendedores sobre los beneficios y sistemas de protección de los derechos de PI, la identificación del potencial de aplicación internacional de su PI y se les brinde orientación y acompañamiento durante procesos de internacionalización de sus productos. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

#### **4.3.4. Desarrollo tecnológico e innovación**

A continuación, se definen dos estrategias para facilitar el desarrollo tecnológico y la innovación en los emprendimientos. Por un lado, dado el bajo conocimiento, acceso y adaptación a las actividades tecnológicas, se plantean dos acciones de capacitación y

promoción para la utilización de herramientas tecnológicas básicas, de acuerdo con los requerimientos y condiciones de los emprendimientos. Segundo, otro conjunto de acciones está dirigido a facilitar la adopción tecnológica y fomentar la innovación de los emprendimientos.

#### **Línea de acción 7. Capacitar y promover la utilización de las herramientas tecnológicas, de acuerdo con los requerimientos y condiciones de los emprendimientos**

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará e implementará mecanismos de acceso y utilización de herramientas tecnológicas para el desarrollo de iniciativas productivas y emprendimientos digitales por parte de la población en pobreza, vulnerable y víctima, con el objeto de reducir la brecha de inclusión digital, apoyados en la información de focalización de los programas y proyectos de conectividad. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025. Adicionalmente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará y presentará una oferta de servicios modulares a emprendimientos que requieran fortalecimiento en el desarrollo de habilidades digitales en las áreas de validación en el mercado, liderazgo y equipos de trabajo, producto digital, negocio y finanzas. Este diseño de servicios modulares incluirá la oferta en los programas de apoyo a la industria TI. Esta acción inicia en 2021 y finalizará en 2022

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia, diseñará e implementará, a través del programa CEMPRENDE, un espacio que permita el intercambio de información entre los emprendedores e instituciones de apoyo, que promueva el conocimiento y la utilización de herramientas tecnológicas para fortalecer el desarrollo de sus ideas de negocio. Esta acción iniciará en 2021 y terminará en 2023.

#### **Línea de acción 8. Facilitar intercambio de tecnología y la innovación en los emprendimientos**

El Servicio Nacional de Aprendizaje con el apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará una estrategia con los Tecnoparques y otros actores relevantes para generar emprendimientos a partir de los resultados de las investigaciones, teniendo en cuenta las necesidades del sector productivo. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación diseñará e

implementará una estrategia para la sostenibilidad y aceleración empresas tipo *spin-offs* para la consolidación de empresas de base científico/tecnológica. El desarrollo de esta acción se deberá articular con las iniciativas de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Política de Propiedad Intelectual. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Departamento Nacional de Planeación diseñará e implementará una estrategia para el fortalecimiento de incubadoras y aceleradoras en el país que permita aumentar la oferta de apoyo a los emprendimientos, especialmente a los de base tecnológica. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Departamento Nacional de Planeación, diseñará una estrategia para la implementación de garantías mobiliarias con base en propiedad intelectual para el financiamiento de emprendimientos innovadores y base tecnológica. Esta acción iniciará en 2022 y finalizará en 2023.

Este grupo de acciones se complementará y articulará con las políticas de Propiedad Intelectual y la de Ciencia, Tecnología e Innovación, en proceso de construcción.

#### **4.3.5. Fortalecimiento de la arquitectura institucional para el emprendimiento**

La fortaleza de la institucionalidad determina las condiciones y confianza para consolidar un ecosistema de emprendimiento que ofrezca opciones para la generación de ingresos, pero que promueva la generación de riqueza a través del crecimiento y la productividad de sus emprendimientos. Con el objeto de fortalecer la arquitectura institucional para el emprendimiento en el país, se plantean acciones de política, organizadas en cuatro líneas de acción. Primero, acciones para promover un esquema de atención integral y articulado para el desarrollo de emprendimientos. Segundo, generar estrategias de focalización, perfilamiento y atención oportuna para el apoyo a emprendimientos. Tercero, generar mecanismos de seguimiento de beneficiarios, evaluación de las intervenciones e información general del ecosistema de emprendimiento, para la toma de decisiones basada en evidencia. Finalmente, acciones para generar una institucionalidad que promueva el crecimiento de los emprendimientos, así como de la experimentación rápida y a bajo costo.

#### **Línea de acción 9. Promover un esquema de atención integral y articulado para el desarrollo de emprendimientos**

Organizar la institucionalidad con roles y competencias claras para apoyar el emprendimiento es apremiante para consolidar un entorno habilitante para el emprendimiento. Con el objetivo de reducir la duplicidad de esfuerzos, atomización de recursos, mejorar la articulación entre las entidades que apoyan al emprendimiento y

especialmente plantear una oferta clara de cara a los usuarios, se plantean las siguientes acciones.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, coordinará el ajuste y articulación de la oferta del Gobierno nacional para la atención y apoyo a emprendedores, donde se definan roles, competencias y actores responsables. Lo anterior, se hará en el marco del Comité Técnico de Emprendimiento del Sistema Nacional de Innovación y Competitividad y deberá estar articulado con la Mesa de Equidad del PND 2018-2022. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

El Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, realizará un mapeo periódico y generará recomendaciones sobre los instrumentos de las entidades de orden nacional para el apoyo a emprendimientos y microempresas, derivados de la aplicación de la metodología de Articulación para la Competitividad. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural elaborará un análisis de la oferta programática en emprendimiento rural de las entidades adscritas y vinculadas al sector de agricultura y desarrollo rural, con el fin de implementar una propuesta de intervención articulada e implementar una estrategia de despliegue territorial para dar a conocer la oferta institucional en emprendimiento rural. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollará e implementará una estrategia para contribuir a la estabilización, sostenibilidad de micronegocios informales con establecimiento y potencial de avanzar en formalización mediante pilotos desarrollados en el marco de un laboratorio social de inclusión productiva. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2024.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social desarrollará una estrategia para contribuir a la estabilización y sostenibilidad de micronegocios de población en pobreza y vulnerable, en el marco del laboratorio social de inclusión productiva cumpliendo con los criterios de focalización de la entidad. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

#### **Línea de acción 10. Generar estrategias de caracterización, focalización y perfilamiento para la atención oportuna en el apoyo a emprendimientos**

Es necesario implementar instrumentos de caracterización que permitan identificar el perfil emprendedor y el potencial productivo y comercial de las iniciativas productivas.

También se requiere contar con criterios técnicos de entrada y salida en las ofertas institucionales, de tal manera que permitan identificar el estado de avance del emprendimiento, así como las necesidades de fortalecimiento y el potencial de las iniciativas para focalizar las ofertas más especializadas en los emprendedores e iniciativas productivas con mayor potencial de sostenibilidad o crecimiento. La información generada por estos instrumentos permitirá valorar la pertinencia de alternativas de generación de ingresos, a través de la oferta de empleabilidad, para que la población pueda ser ubicada de manera más eficiente y pertinente de acuerdo con su perfil productivo y laboral.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará e implementará un esquema de atención que considere diferentes puntos de suministro de información, presencial o virtual como la Red de Centros de Desarrollo Empresarial y demás puntos de atención a emprendedores, que propenda por una gestión eficaz de la información, y donde se pueda orientar a la población hacia la oferta programática de acuerdo con sus necesidades. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Departamento Administrativo de Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, diseñará e implementará un proceso de focalización integral para la oferta programática en emprendimiento, con instrumentos de perfilamiento y caracterización, para la selección óptima de beneficiarios e identificación de potenciales emprendedores. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, generará una definición de emprendimiento y empresa de mujeres y desarrollar mecanismos de recolección y análisis de información para su medición e impacto. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

#### **Línea de acción 11. Generar mecanismos de seguimiento de beneficiarios, evaluación de las intervenciones e información general del ecosistema de emprendimiento, para la toma de decisiones basada en evidencia**

Se requiere generar información sólida y suficiente para caracterizar emprendimientos, reconocer sus necesidades y evaluar impactos de sus instrumentos de política, con el fin de diseñar y tomar decisiones de política basada en evidencia. Con este objetivo se plantean las siguientes acciones.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Departamento Administrativo de Prosperidad Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje, diseñará e implementará mecanismos de identificación de unidades productivas y micronegocios con posibilidad de rápido crecimiento y gestionar su enrutamiento hacia la oferta que potencie su desarrollo. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

El Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incluirá información de los programas de apoyo al emprendimiento en el Registro Social, de tal manera que permita el monitoreo de los beneficiarios de los programas en las diferentes etapas de intervención. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

Ante la falta de información sólida, suficiente y periódica para la caracterización del emprendimiento en Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará un observatorio nacional para el emprendimiento y la microempresa. En el desarrollo de esta acción, que contará con el acompañamiento del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se deberán mapear las mejores prácticas de medición para el emprendimiento, construir una batería de indicadores con línea base y formas de cálculo y diseñar e implementar una ruta de acción para la implementación y sostenibilidad del observatorio y realizar la publicación periódica de indicadores que caractericen la dinámica emprendedora en el país. Para el desarrollo de esta acción se podrán realizar alianzas estratégicas con actores como las Cámaras de Comercio, universidades y otras entidades del ecosistema emprendedor. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

Dada la falta de información de la actividad informal donde se concentran varios emprendimientos de subsistencia e inclusión, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, con el acompañamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, implementará y administrará el Sistema de Información de Actividades Económicas Informales (SIECI), como instrumento estadístico para identificar y caracterizar unidades económicas para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la formalización empresarial. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

Con el fin de generar información sobre el impacto de los programas de apoyo al emprendimiento, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollarán estudios de evaluación de impacto y/o de resultados de sus respectivos programas de apoyo para el emprendimiento e implementarán un plan de ajuste con las recomendaciones. El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente el diseño e implementación de dichos estudios. Estas acciones se ejecutarán entre 2021 y 2025.

Quinto, El Departamento Nacional de Planeación, diseñará e implementará una estrategia de asesoría y acompañamiento para el desarrollo de líneas base y medición de impacto de los programas de emprendimiento y aceleración impulsados por las cámaras de comercio. Esta acción inicia en 2021 y finalizará en 2022. Por otra parte, diseñará e incorporará un sistema de mapeo y seguimiento de las evaluaciones de los programas de

emprendimiento, a nivel nacional y regional, que permita identificar fuentes de financiación de los estudios, periodicidad, metodología aplicada, principales resultados, entre otros factores. Esta acción inicia en 2021 y finalizará en 2025.

#### **Línea de acción 12. Generar una institucionalidad que promueva el crecimiento de los emprendimientos, así como de la experimentación rápida y a bajo costo**

Primero, con el objetivo de generar institucionalidad que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo de diferentes entidades del gobierno nacional, propondrán cambios en el marco regulatorio con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. El desarrollo de esta acción incluye la presentación y seguimiento de un proyecto de ley de emprendimiento, así como la expedición de reglamentaciones requeridas e informes de seguimiento y evaluación frente a la implementación de la Ley. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2022.

Con el objetivo de promover y facilitar una experimentación rápida y a bajo costo, que permita la consolidación de ideas de negocios sostenibles y empresas altamente productivas y competitivas en el mercado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Sociedades, establecerá planes para la simplificación y virtualización de trámites de cierre y liquidación de empresas en la Ventanilla Única Empresarial (VUE) que servirá de orientación para empresarios y Cámaras de Comercio, entre otros actores, para la utilización e implementación de mecanismos expeditos para la reorganización y liquidación de empresas. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

#### **4.4. Seguimiento**

El seguimiento a la implementación de la presente política se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el (Anexo A). En este se establecen los indicadores de seguimiento, las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y las fuentes de financiamiento, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

Esta política tiene un periodo de implementación que cubre desde el año 2021 hasta el 2025. Su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en junio de 2021 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2025. Lo anterior, se traduce en un total de 10 reportes semestrales para un periodo de cinco años. Vale la pena aclarar que el cumplimiento de los indicadores contenidos en el PAS por parte de las diferentes entidades estará sujeto a la disponibilidad de recursos que se apropien para tal

fin del Presupuesto General de la Nación (PGN), sin perjuicio del seguimiento a los compromisos establecidos en este para la ejecución de la presente política.

#### 4.5. Financiamiento

Para efecto del cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades que se proponen en el PAS. Algunas de estas se financiarán con recursos de funcionamiento y otros con recursos de inversión. Lo anterior se hará teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector. Se estima que el costo total de la política es 212.961 millones de pesos que se ejecutará en un periodo de 5 años. En la Tabla 1 se muestran los costos totales para cada una de las entidades ejecutoras de las acciones presentadas anteriormente.

**Tabla 1. Costos indicativos por entidad**

(millones de pesos)

<b>Entidad</b>	<b>Costos</b>
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	97.825
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	80.600
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	16.300
Departamento Nacional de Planeación	5.310
Servicio Nacional de Aprendizaje	4.992
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	3.402
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2.439
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.111
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	931
Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera	50
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1
<b>Total</b>	<b>212.961</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2020).

Algunas acciones indicadas por las anteriores entidades y la acción a cargo del Fondo Nacional de Garantías serán financiadas con presupuesto de funcionamiento con costo cero, razón por la cual no se incluyen en la Tabla 1. Es necesario resaltar que la ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de esta política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada uno de los

sectores responsables.

## 5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Hacienda y crédito Público, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política Nacional de Emprendimiento contenida en el presente documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
  - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
  - b. Diseñar una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades gerenciales y buen gobierno corporativo de los emprendedores y acompañar su implementación en los programas de emprendimiento y desarrollo empresarial.
  - c. Desarrollar e implementar un piloto de esquema de garantías tecnológicas para emprendimientos de base científico/tecnológico.
  - d. Analizar y diseñar un esquema regulatorio, contable y tributario de instrumentos de cuasicapitales para el financiamiento de emprendimientos
  - e. Diseñar una estrategia para la implementación de *matching grants* en el financiamiento de emprendimientos innovadores y de base científico/tecnológico.
  - f. Diseñar una política de Ciencia, Tecnología e Innovación donde se incluyan mecanismos que permitan la formación y vinculación de capital humano de alto nivel con enfoque STEM, para propiciar la generación de emprendimientos innovadores y dinámicos.

- g. Diseñar una estrategia para la implementación de garantías mobiliarias con base en propiedad intelectual para el financiamiento de emprendimientos innovadores y base tecnológica.
  - h. Realizar mapeo periódico y generar recomendaciones sobre los instrumentos de las entidades de orden nacional para el apoyo a emprendimientos y microempresas, derivados de la aplicación de la metodología de Articulación para la Competitividad.
  - i. Incluir información de los programas de apoyo al emprendimiento en el registro social, de tal manera que permita el monitoreo de los beneficiarios de los programas en las diferentes etapas de intervención
  - j. Diseñar e implementar una estrategia de asesoría y acompañamiento para el desarrollo de líneas base y medición de impacto de los programas de emprendimiento y aceleración impulsados por las cámaras de comercio.
  - k. Diseñar e incorporar un sistema de mapeo y seguimiento de las evaluaciones de los programas de emprendimiento, a nivel nacional y regional, que permita identificar fuentes de financiación de los estudios, periodicidad, metodología aplicada, principales resultados, entre otros factores.
4. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:
- a. Desarrollar e implementar una estrategia para fomentar la mentalidad y cultura emprendedora, que incentive aspectos como la proactividad, el aprendizaje en la experimentación, la identificación de soluciones y oportunidades.
  - b. Formular e implementar una estrategia de fortalecimiento a emprendimientos de subsistencia e inclusión, que permita el mejoramiento de las capacidades productivas, a través de iniciativas de asistencia técnica y mentorías, incluyendo apoyo técnico para trámites y requisitos de producto y funcionamiento, de acuerdo con las realidades locales
  - c. Diseñar e implementar un esquema de oferta de servicios modulares para empresarios y emprendedores que requieran de fortalecimiento en capacidades contables, gerenciales, financieras, negociación, mercadeo y gestión del financiamiento, entre otras, garantizando la inclusión de un enfoque especial para aquellos empresarios y emprendedores pertenecientes a poblaciones vulnerables y de especial protección constitucional.
  - d. Desarrollar un estudio de brechas de capital humano para todos los actores del ecosistema de emprendimiento en el que se identifique los perfiles estratégicos

(cantidad y calidad), con diferenciación de género y generar recomendaciones para la generación y atracción de talento en los vacíos de perfiles estratégicos identificados.

- e. Diseñar y desarrollar estrategias para la implementación de un enfoque de concurrencia de habilidades en los programas de emprendimiento donde se promueva la distribución de habilidades y responsabilidades en equipos multidisciplinarios.
- f. Diseñar e implementar modelos de *scoring* para emprendedores acompañados de capacitación tanto a emprendimientos como a entidades financieras, para instrumentos de financiación tales como líneas de créditos, líneas de leasing, entre otros.
- g. Diseñar e implementar estrategias de formación de nuevos gestores de inversión ángel y fondos de capital emprendedor, para fomentar este tipo de instrumentos de financiación para el emprendimiento. Se podrán incluir la estructuración de instrumentos para cofinanciar la puesta en marcha de los fondos de capital emprendedor.
- h. Acompañar y asesorar el proceso de integración de las Redes Regionales para el Emprendimiento al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación – SNCI a través de las CRCI, a partir de la solicitud y aprobación de las mismas regiones.
- i. Diseñar e implementar mecanismos para la organización de redes microempresariales que propicien alianzas de cooperación, economías de escala, encadenamientos productivos, contacto con empresas ancla, suma de capacidades productivas, mecanismos alternativos de financiamiento propios y la participación asociativa en compras públicas.
- j. Promover y facilitar la creación de plataformas físicas y tecnológicas que permitan a emprendimientos y microempresas de diferentes sectores asociarse y desarrollar modelos de distribución y comercialización de manera directa, reduciendo costos de intermediación.
- k. Robustecer una estrategia de internacionalización de los emprendimientos, orientados a los mercados internacionales, que podrán incluir procesos de incubación y aceleración en los principales ecosistemas de emprendimiento del mundo.
- l. Diseñar e implementar una oferta de servicios modulares en temas de habilidades digitales básicas, transformación digital, comercio electrónico, entre otros. Lo

anterior en el marco de la estrategia de Centros de Transformación Digital Empresarial.

- m. Diseñar e implementar una estrategia para el fortalecimiento de incubadoras y aceleradoras en el país que permita aumentar la oferta de apoyo a los emprendimientos, especialmente a los de base tecnológica.
  - n. Coordinar el ajuste y articulación de la oferta del Gobierno nacional para la atención y apoyo a emprendedores, que defina roles, competencias y actores responsables, en el marco del Comité Técnico de Emprendimiento y en articulación con la Mesa de Equidad.
  - o. Desarrollar e implementar una estrategia para contribuir a la estabilización y sostenibilidad de micronegocios informales con establecimiento y potencial de avanzar en formalización mediante pilotos desarrollados en el marco de un laboratorio social de inclusión productiva.
  - p. Diseñar e implementar un proceso de focalización integral para la oferta programática en emprendimiento, con instrumentos de perfilamiento y caracterización, para la selección óptima de beneficiarios e identificación de potenciales emprendedores.
  - q. Diseñar e implementar un observatorio nacional para el emprendimiento y la microempresa.
  - r. Desarrollar estudios de evaluación de impacto de los programas de apoyo para el emprendimiento de Ministerio de Comercio Industria y Turismo e implementar un plan de ajuste con las recomendaciones.
  - s. Elaborar y proponer cambios en el marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad.
  - t. Establecer planes para la simplificación y virtualización de los trámites de cierre y liquidación de empresas y su incorporación a la Ventanilla Única Empresarial (VUE), como mecanismo de orientación de empresarios y Cámaras de Comercio, entre otros actores, para la utilización e implementación de mecanismos expeditos para la reorganización y liquidación de empresas.
5. Solicitar al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación:
- a. Estructurar e implementar un vehículo de inversión de CT+i, que incluya financiación de empresas creadas de base científico/tecnológica para su fortalecimiento y aceleración.

- b. Diseñar e implementar una estrategia para la sostenibilidad y aceleración empresas tipo *spin-offs* para la consolidación de empresas de base científico/tecnológica.
6. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:
- a. Diseñar e implementar mecanismos de acceso y utilización de herramientas tecnológicas para el desarrollo de iniciativas productivas y emprendimientos digitales por parte de la población en pobreza, vulnerable y víctima, con el objeto de reducir la brecha de inclusión digital, apoyados en la información de focalización de los programas y proyectos de conectividad.
  - b. Diseñar y presentar una oferta de servicios modulares a emprendimientos que requieran fortalecimiento en el desarrollo de habilidades digitales en las áreas de Validación en el Mercado, Liderazgo y equipos de trabajo, Producto digital, Negocio y Finanzas. Este diseño de servicios modulares incluirá la oferta en los programas de apoyo a la industria TI.
7. Solicitar al Servicio Nacional de Aprendizaje:
- a. Definir las habilidades blandas que debe adquirir el potencial emprendedor para cada una de las fases del emprendimiento y proponer ajustes y articulación de la oferta programática de las entidades del nivel nacional teniendo en cuenta los requerimientos de habilidades establecidos.
  - b. Revisar y ajustar los instrumentos de capital semilla del Fondo Emprender, para reducir los tiempos y aumentar la eficiencia en los procesos de selección de beneficiarios, evaluación de planes de negocio, formalización de contratos y entrega y condonación de los recursos, entre otras oportunidades de mejora que se identifiquen.
  - c. Escalar y rediseñar mecanismos para otorgar capital semilla a través del Fondo Emprender, a emprendimientos de base tecnológica o con vocación innovadora, donde se consideren para la condonación, entre otros ajustes, igual relevancia al crecimiento en ventas que a la generación de empleos formales.
  - d. Diseñar e implementar una estrategia con los Tecnoparques y otros actores relevantes para generar emprendimientos a partir de los resultados de las investigaciones, teniendo en cuenta las necesidades del sector productivo.
8. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:
- a. Revisar los instrumentos de financiamiento existentes del sector agricultura, dirigidos a emprendimientos asociativos y/o individuales rurales en etapa

temprana, con el fin de elaborar una propuesta técnica para el ajuste y/o desarrollo de nuevos mecanismos de financiamiento alternativo para esta población.

- b. Formular e implementar un modelo estratégico de intervención dirigido al fortalecimiento y acompañamiento integral a emprendimientos rurales individuales y asociativos dirigidos a población en condiciones de pobreza, pobreza extrema y víctimas del conflicto armado, con el propósito de fomentar el emprendimiento rural y consolidar la inclusión social y productiva, a partir de la generación de ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida.
  - c. Diseñar un programa de asociatividad agroempresarial integrada, el cual consistirá en la conformación de alianzas productivas territoriales entre comercializadores de gran tamaño y organizaciones de productores rurales maduras y de gran tamaño, o redes de organizaciones de productores rurales, como potenciadores del desarrollo productivo local.
  - d. Elaborar un análisis de la oferta programática en emprendimiento rural de las entidades adscritas y vinculadas al sector de agricultura y desarrollo rural, con el fin de implementar una propuesta de intervención articulada e implementar una estrategia de despliegue territorial para dar a conocer la oferta institucional en emprendimiento rural.
  - e. Desarrollar estudios de evaluación de impacto y/o de resultados de los programas de apoyo para el emprendimiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e implementar un plan de ajuste con las recomendaciones.
9. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera y el Fondo Nacional de Garantías:
- a. Expedir regulación que permita flexibilizar las condiciones de entrada y comercialización de participaciones de Fondos de Capital Privado, de manera que se creen condiciones de mercado que promuevan los Fondos de Capital emprendedor tanto desde la oferta como desde la demanda.
  - b. Diseñar e implementar un instrumento de garantías que permita la financiación de emprendimientos y proyectos productivos, donde se incluyan entre otros, garantías financieras, de valores representativos de deuda, u operaciones de inversión en fondos de inversión.

10. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

- a. Diseñar e implementar una estrategia para la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales viables y el desarrollo productivo de las empresas de mujeres, especialmente para la estructuración y ejecución de proyectos productivos y la creación de modelos empresariales viables y rentables.
- b. Diseñar e implementar una estrategia para el financiamiento del segmento empresarial mujer, vía *equity*, deuda, cofinanciación y garantías con condiciones especiales a través de instrumentos financieros y no financieros, entre otros.
- c. Generar una definición de emprendimiento y empresa de mujeres y desarrollar mecanismos de recolección y análisis de información para su medición e impacto.

11. Solicitar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

- a. Revisar la oferta de instrumentos de cofinanciación existentes para la población vulnerable y de especial protección, y proponer su ajuste o la creación de nuevos instrumentos, identificando e implementando buenas prácticas para la entrega de capital semilla, capital de trabajo, accesos a activos productivos, materiales e insumos.
- b. Acompañar el proceso de articulación para las agendas de encuentros, intercambio de experiencias y redes de emprendimiento entre unidades productivas y de ellos con diferentes actores, diseñadas por el conjunto de entidades líderes, con el fin de generar oportunidades de comercialización, negocios inclusivos y fomentar la participación en escenarios productivos y comerciales.
- c. Desarrollar una estrategia para contribuir a la estabilización y sostenibilidad de micronegocios de población en pobreza y vulnerable, en el marco del laboratorio social de inclusión productiva cumpliendo con los criterios de focalización de la entidad.
- d. Desarrollar estudios de evaluación de impacto de los programas de apoyo para el emprendimiento del DPS e implementar un plan de ajuste con las recomendaciones.

12. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística:

- a. Implementar y administrar el Sistema de Información de Actividades Económicas Informales (SIECI), como instrumento estadístico para identificar y caracterizar

unidades económicas para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la formalización empresarial.

13. Solicitar a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas identificar las necesidades de actividades con enfoque psicosocial para emprendedores de población víctima y realizar la transferencia de conocimiento, metodologías y protocolos a las entidades para su implementación.

## ANEXOS

### Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acs, Z. J. (2010). High-Impact Entrepreneurship. En Z. J. Acs, & D. B. Audretsch, *Handbook of Entrepreneurship Research* (págs. 165-180). Springer.
- Acs, Z. J., & Virgill, N. (2010). Entrepreneurship in Developing Countries. En Z. J. Acs, & D. B. Audretsch, *Handbook of Entrepreneurship Research* (págs. 485-515). Springer.
- Angelelli, P., Facundo, L., & Suaznábar, C. (2017). *Agencias latinoamericanas de fomento de la innovación y el emprendimiento: Características y retos futuros*. Inter-American Development Bank.
- Anlló, G. y. (2005). Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el Mercosur: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y Uruguay. *Serie Estudios y Perspectivas*.
- Arkelof, G. (1970). The market for "Lemons": Quality uncertainty and market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 448-500.
- Ashraf, N., & Delfino, A. (2019). *Rule of Law and Female Entrepreneurship*. NBER Working Papers 26366, National Bureau of Economic Research.
- Ashraf, N., Delfino, A., Gharad, B., & Iacovone, L. (2019). *El impacto de las capacitaciones de las capacitaciones en emprendimiento que usan técnicas de visualización (working paper)*. Innovations for Poverty Action.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras [ANIF]. (2018). *La gran encuesta a Pymes 2018-I*. Bogotá.
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA]. (2019). *Uso de la tecnología en el día a día de la economía colombiana*. Bogotá, D.C.
- Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]. (2013). *Emprendimientos en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Bogotá: CAF.
- Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]. (2014). *Emprendimientos Dinámicos en América Latina: Avances en Prácticas y Políticas*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva.
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2008). *Quasi-equity: Case study in using Revenue Participation Agreements*.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2016). *La política de innovación en América Latina y el Caribe: nuevos caminos*. División de Competitividad e Innovación, BID.

- Banco Mundial & OECD. (2013). *What are the key policy dimensions regarding regulatory framework and innovative entrepreneurship?: Innovation Policy Platform*. Obtenido de Innovation Policy Platform: <https://www.innovationpolicyplatform.org/content/regulatory-framework-innovative-entrepreneurship#>
- Banco Mundial. (2015). *Análisis de Gasto Público en Ciencia, Tecnología e Innovación: funcionalidad y gobernanza*. Bogotá.
- Banco Mundial. (2018). *Análisis de Gasto Público en Ciencia, Tecnología e Innovación: eficiencia*. Bogotá.
- Banco Mundial. (2019). *Resolving insolvency data: Doing Business*. Obtenido de Doing Business: <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/resolving-insolvency>
- Banco Mundial, OCDE & IMF. (2015). Capital market instruments to mobilize institutional investors to infrastructure and SME financing in emerging market economies : report for the G20 (English). Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/192061468179954327/Capital-market-instruments-to-mobilize-institutional-investors-to-infrastructure-and-SME-financing-in-emerging-market-economies-report-for-the-G20>
- Barr, S., Baket, T., Markham, S., & Kingon, A. (2009). Bridging the valley of death: Lessons learned from 14 years of commercialization of technology education. *Academy of Management Learning Education*, 370-378.
- Barro, S. (2015). *La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades. Educación superior en Iberoamérica. Informe 2015*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- Baumol, W., & Schilling, M. (2008). Entrepreneurship. En S. Durlauf, & L. Blume, *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan.
- Beckman, C. M., Burton, M. D., & O'Reilly, C. (2007). Early teams: The impact of team demography on VC financing and going public. *Journal of Business Venturing*, 22, 147-173.
- Beltrán, G., & Miguel, P. (2010). Emprendimientos Creativos: Reacomodamientos en trayectorias de la clase media por la vía de la inversión simbólica. *Estudios Culturales*.
- BID. (2020). *Los ecosistemas de emprendimiento en América Latina y el Caribe frente al Covid-19*.

- BID Invest & Finnovista. (2018). *Fintech: América Latina 2018: Crecimiento y consolidación*. doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0001377>
- Biontropic. (2018). Retos y oportunidades de los negocios biotecnológicos para dinamizar la bioeconomía en Colombia.
- Bonilla, J., & Girón, L. (2014). Cuantificación de la importancia del Fondo Nacional de Garantías en la movilización de créditos a las pymes. *Estudios Gerenciales*, 18-24.
- Buckland, L., & Cordobés, M. (2019). *Género + Finanzas - Inversión con un enfoque de género: Cómo las finanzas pueden acelerar la igualdad de género para América Latina y el Caribe*. BID Invest.
- Calderón, G., & Iacovone, L. (2017). *Opportunity versus Necessity: Understanding the Heterogeneity of Female Micro-Entrepreneurs*. World Bank Economic Review.
- Cámara Colombiana de Comercio Electrónico. (2019). *Proyecto tipo para la promoción del Comercio Electrónico: Primer Informe*. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá [CCB]. (s.f.). *¿En qué consiste el registro y/o matrícula mercantil?* Recuperado el 7 de Noviembre de 2019, de Cámara de Comercio de Bogotá: <https://www.ccb.org.co/Preguntas-frecuentes/Registros-Publicos/En-que-consiste-el-Registro-y-o-la-Matricula-Mercantil>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f.). *¿Qué es el Registro Único de Proponentes (RUP)?*: *Cámara de Comercio de Bogotá*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2019, de Cámara de Comercio de Bogotá: <https://www.ccb.org.co/Preguntas-frecuentes/Registros-Publicos/Sobre-nuestros-registros/Registro-Unico-de-Proponentes/Que-es-el-Registro-Unico-de-Proponentes-RUP>
- Cámara de Comercio de Cali. (2020). Aprendizajes en la Evaluación de Impacto de Programas de Emprendimiento. *Presentación Cámara de Comercio de Cali y Grupo Impacta*.
- CEPAL. (2019). Colombia. En CEPAL, *Políticas para las Pymes competitivas en la alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur* (págs. 337-391). OECD Publishing.
- Chao, C., Gene, P., & Crick, A. (1998). Does entrepreneurial self-efficacy distinguish entrepreneurs from managers? *Journal of Business Venturing*, 295-316.
- Cirera, X., & Maloney, W. F. (2017). *The innovation paradox: Developing-country capabilities and the unrealized promise of technological catch-up*. The World Bank.
- ColCapital. (2019). *Anuario Industria de Fondos de Capital Privado en Colombia*.

- ColCapital y Ernst & Young Colombia. (2018). *Potenciando la economía colombiana "Evolución y análisis de la industria de fondos de capital privado"*. Bogotá D.C.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology, Vol. 94, Supplement: Organizations and*, 95-120.
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio [Confecámaras]. (SF). *¿Qué es el RUES?: RUES*. Obtenido de RUES: <https://www.rues.org.co/Home/About>
- Confederación Colombiana de las Cámaras de Comercio [Confecámaras]. (2016). *Nuevos Hallazgos de la Supervivencia y Crecimiento de las Empresas en Colombia*. Obtenido de Confecamaras: [http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2018/Cuadernos\\_An%C3%A1lisis\\_Econ%C3%B3mico/Cuaderno\\_demografia\\_empresa/Cartilla17.pdf](http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2018/Cuadernos_An%C3%A1lisis_Econ%C3%B3mico/Cuaderno_demografia_empresa/Cartilla17.pdf)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]. (2012). *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. Geneva: Naciones Unidas.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]. (2012). *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. New York: UN.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 590 de 2000*. Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2016). Desempeño logístico: Infraestructura, transporte y logística. *Informe Nacional de Competitividad*.
- Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2019). *Emprendimiento y productividad para el crecimiento económico, Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Bogotá.
- Cornell University; INSEAD; WIPO. (2018). *Global Innovation Index*. Nueva York.
- Correa, P. (2014). *Public expenditure reviews in science, technology, and innovation*. Washington, DC. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/561851468165876446/pdf/93076-REPLACEMENT-Public-Expenditure-Reviews-in-Science-Technology-and-Innovation.pdf>
- Correa, P. (2014). Public Expenditure Reviews in Science, Technology, and Innovation : A Guidance Note. *World Bank Other Operational Studies 21064*.
- CPC, C. P. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*.
- Cusolito, A., & Maloney, W. (2018). *Productivity Revisited*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- DANE. (2019). *Encuesta de Micronegocios*.

- DANE. (2020). *Encuesta de Micronegocios, resultados 2019*.
- Deakins, D., Bensenman, J., & Battisti, M. (2016). Entrepreneurial skills and regulations: Evidence from primary sector rural entrepreneurs. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2017). *Encuesta de desarrollo e innovación tecnológica (EDIT)*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/encuesta-de-desarrollo-e-innovacion-tecnologica-edit>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2017). *Ficha Metodológica Encuesta Anual Manufacturera*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Encuesta de Micronegocios: Resultados Generales*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Censo Nacional Agropecuario*. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH*. Bogotá, D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, D. (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH*. Bogotá, D.C.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (s.f.). *Caracterización de beneficiarios de Mi Negocio*. Documento no publicado.
- Departamento Nacional de Planeación . (2019). *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, Pacto Colombia, pacto por la equidad*.
- Departamento Nacional de Planeación . (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación . (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2006). *La Banca de las Oportunidades, una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social. (Documento CONPES 3424)*. Bogotá D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Marco teórico y herramientas de análisis de intervención psicosocial y desarrollo de habilidades blandas en el marco de*

*la política pública de Generación de Ingresos para población en situación de pobreza extrema y desplazamiento.* Bogotá, D.C.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *Política nacional de desarrollo productivo.* Conpes 3866, Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *Política Nacional de Desarrollo Productivo 2016-2025 - CONPES 3866.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Política de Formalización Empresarial (Documento CONPES 3956).* Bogotá D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Política de Desarrollo Productivo 2016 - 2025 (Documento CONPES 3866).* Bogotá D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (20 de Marzo de 2020). *Metodología de Articulación (ArCo).* Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo>

Echavarría, J., Villamizar, M., & McAllister, D. (2018). Evolución del crédito agropecuario en Colombia. En J. Echavarría, M. Villamizar, & S. Restrepo, *Superando barreras: el impacto del crédito en el sector agrario en Colombia* (págs. 1-39). Bogotá: Banco de la República.

Echeverry, I., & Reyes, S. (2018). The endowment effect on entrepreneurs: A risky attachment. *Estudios de economía*,(45(2)), 231-249.

Echeverry, I., & Reyes, S. (2018). *The endowment effect on entrepreneurs: A risky attachment.* *Estudios de economía*, 45(2), 231-249. .

Eslava, Haltiwanger, & Pinzón. (2018). Job creation in Colombia vs. The US: "up or out dynamics" meets "the life cycle of plants". *LACEA WORKING PAPER* .

Estrada, D., Tobón, S., & Zuleta, P. (2016). La inversión obligatoria y el crédito agropecuario en Colombia. En C. Cano, A. Iregui, M. Ramirez, & A. Tribín, *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia.* Bogotá: CAF- Banco de la República.

Ewens, M., Gorbenko, A., & Korteweg, A. (2019). Venture capital contracts. *NBER Working paper*.

Fiszbein, A., Cosentino, C., & Cumsille, B. (2016). *El desafío del desarrollo de habilidades en América Latina: Un diagnóstico de los problemas y soluciones de política pública.* Washington, DC: Diálogo Interamericano y Mathematica Policy Research.

- Fondo Emprender. (29 de Enero de 2019). *Resultados de impacto: Fondo Emprender*.  
Obtenido de Fondo Emprender:  
<http://www.fondoemprender.com/SitePages/Indicadores.aspx>
- Fundación SES. (2019). *Acompañamiento psicosocial individual, familiar y comunitario*.
- Global Entrepreneurship Monitor . (2017). *Actividad Empresarial Colombiana 2017*. Bogotá: GEM Colombia.
- Global Entrepreneurship Monitor [GEM]. (2016). *2016/2017 Global Report*.
- Global Entrepreneurship Monitor [GEM]. (2017). *Actividad Empresarial Colombiana 2017*. Bogotá: GEM Colombia.
- Global Entrepreneurship Monitor [GEM]. (2019). *2019/2020 Global Report*.
- Global Entrepreneurship Monitor. (2019). *2019/2020 Global Report*.
- Gompers, P. (1995). Optimal investment, monitoring and the staging of venture capital. *The Journal of Finance*, 1461-1489.
- Gonzales-Uribe, & Reyes. (2019). Identifying and Boosting "Gazelles": Evidence from Business Accelerators. *SSRN*.
- Gonzalez-Uribe , J., & Reyes, S. (2019). Identifying and Boosting 'Gazelles': Evidence from Business Accelerators. doi:Available at SSRN 3478290
- Goñi, E., & Reyes, S. (2019). *On the role of resource reallocation and growth acceleration of productive public programs: Effectiveness of a Peruvian dynamic entrepreneurship program and the implications of participants' selection*. BID.
- Grover, A., Medvedev, D., & Olafsen, E. (2018). *High-Growth Firms : Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Hall, B., & Lerner, J. (2009). The financing of R&D and innovation. *NBER Working paper series*.
- Hellman, T., & Puri, M. (2002). Venture Capital and the professionalization of Start-Up firms: Empirical evidence. *The Journal of Finance*, 169-197.
- Hessels, J., Grilo, I., & Thurik, R. (2011). Entrepreneurial exit and entrepreneurial engagement. *Journal of Evolutionary Economics*, 447-471.
- iNNpulsA. (Octubre de 2017). *Chile, Perú, México y Colombia se unen para crear InnovAP; la Red de Agencias de Innovación y Emprendimiento de la Alianza del Pacífico*.  
Obtenido de iNNpulsA Colombia:

<https://www.innulsacolombia.com/es/entrada/chile-peru-mexico-y-colombia-se-unen-para-crear-innovap-la-red-de-agencias-de-innovacion-y>

- iNNpuls. (2018). *Seis años construyendo las empresas del futuro - Informe histórico*. Bogotá: iNNpuls.
- iNNpuls Colombia. (2018). *Heroes Fest*. Obtenido de Heroes Fest: <https://heroesfest.co/>
- iNNpuls Colombia. (17 de 01 de 2018). *iNNpuls Colombia*. Obtenido de <https://www.innulsacolombia.com/es/nuestra-organizacion>
- iNNpuls Colombia. (Julio de 2018). *iNNpuls recorrerá 18 municipios colombianos con la Ruta de los Héroes*. Obtenido de iNNpuls Colombia: <https://www.innulsacolombia.com/es/entrada/innpuls-recorrera-18-municipios-colombianos-con-la-ruta-de-los-heroes>
- Jensen, M., & William, M. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial Economics* , 305-360.
- Kantis, H., & Agelelli, P. (2019). *Emprendimiento de base científico-tecnológico en América Latina*.
- Kantis, H., Federico, J., & Ibarra, S. (2018). *Condiciones Sistémica para el Emprendimiento Dinámico 2017*. Buenos Aires, Argentina: Programa de Desarrollo Emprendedor PRODEM.
- Kantis, H., Federico, J., & Ibarra, S. (2018). *Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico 2017*. Buenos Aires, Argentina: Programa de Desarrollo Emprendedor PRODEM.
- Kaplan, S., & Stromberg, P. (2003). Financial Contracting Theory meets the real world: An empirical analysis of venture capital contracts. *Review of economics studies*, 281-315.
- Klotz, A. C., Hmieleski, K. M., Bradley, B. H., & Busenitz, L. W. (2013). New Venture Teams: A Review of the Literature and Roadmap for Future Research. *Journal of Management*, 40(1), 226–255.
- Koppl R., M. M. (2010). Market Processes and Entrepreneurial Studies. En & D. Z. J. Acs, *Handbook of Entrepreneurship Research*. Springer.
- Latin American Venture Capital Association [LAVCA]. (2018). *Scorecard 2017/2018: The Private Equity and Venture Capital Environment in Latin America*.
- Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., & Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en américa latina muchas empresas y poca innovación*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Leibovich, J. (2013). *Propuesta de clasificación de los productores agropecuarios por parte de FINAGRO: Propuesta de Políticas Públicas*. Bogotá: USAID.
- Lozano, I., & Restrepo, J. (2016). El papel de la infraestructura rural en el desarrollo agrícola en Colombia. En C. Cano, A. Iregui, M. Ramirez, & A. Tribín, *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia*. Bogotá: CAF- Banco de la República.
- Lundvall, B., Johnson, B., Andersen, E., & Dalum, B. (2002). National systems of production, innovation and competence building. *Research Policy*, 213-231.
- Maas, G., & Jones, P. (2015). An Overview of Systemic Entrepreneurship. En M. G., & J. P., *Systemic Entrepreneurship: Contemporary Issues and Case Studies*. Londres: Palgrave Pivot.
- Markham, S. (2002). Moving technologies from lab to market. *Research Technology Management*, 31-42.
- Martins, I., Romani, G., & Atienza, M. (2015). Desafíos para la consolidación del mercado de inversión ángel en Colombia. *Congreso Latinoamericano sobre espíritu Empresarial* (págs. 144-178). Santiago de Cali: Universidad Icesi.
- Mason, C., & Brown, R. (2014). Entrepreneurial Ecosystems and Growth Oriented Entrepreneurship. *Artículo preparado para el workshop del Programa OCDE LEED Programme y el Ministerio de Economía de los Países Bajos*. La Haya: OCDE.
- Mel, S., Mckenzie, D., & Woodruff, C. (2012). *Business Training and Female Enterprise Start-up, Growth, and Dynamics*. The World Bank.
- Melguizo, Á., & Primi, A. (2018). *Emprender para crecer más y mejor*. OECD.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s.f.). *Medición del Emprendimiento Rural*. Documento sin publicar.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2020). Información sobre las Comisiones Regionales de Competitividad (no publicado). Bogotá D.C., Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2020). Proyecto Ley de Emprendimiento, P.L.122-2020 Cámara de Representantes, presentado 15 de julio de 2020.
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). *La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos. Orientaciones generales*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Misión del Mercado de Capitales 2019: Informe Final*.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2019). *Misión de Mercado de Capitales 2019 informe final*. Obtenido de [http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-119774%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-119774%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019). *Plan TIC 2018 2022: El futuro Digital es de Todos*. Bogotá.
- Ministerio del Trabajo. (2017). *Orientaciones para la transversalización del Enfoque Psicosocial en los Programas de Rutas Integrales de Empleo y Autoempleo Rural y Urbano para Víctimas del Conflicto Armado*. Obtenido de [https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/819856/Orientaciones\\_Psicoso\\_cial\\_GITRIV\\_2017\\_V5.pdf](https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/819856/Orientaciones_Psicoso_cial_GITRIV_2017_V5.pdf)
- Morales-Zuluaga, E., Cardona-Acevedo, M., & Soto-Vallejo, I. (2019). Relaciones Empresariales en Manizales: Análisis de la confianza y centralidad (vínculos) desde la teoría de redes. *Espacios*.
- Moya, A. (2017). *Violence, psychological trauma, and risk attitudes: Evidence from victims of violence in Colombia*.
- Navarro, J. C. (2019). La evolución de la Política de Emprendimiento Dinámico en el Perú. División de Competitividad e Innovación (IFD/CTI) Banco Interamericano de Desarrollo.
- OEAP, O. E. (2018). *Mujeres del Pacífico=Programa de apoyo al emprendimiento femenino*. Santiago de Chile.
- Oosterbeek, H., van Praag, M., & Ijsselstein, A. (2014). The Impact of Entrepreneurship Education on Entrepreneurship Competencies and Intentions. *Tinbergen Institute Discussion Paper*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Cultura [FAO] y Agencia de Desarrollo Rural. (s.f.). *Semilleros de Asociatividad, Escuelas de Asociatividad*. Documento sin publicar.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2013). *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises*. OECD. OECD Papers on SMEs and Entrepreneurship. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/35b8fece-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2016). *Entrepreneurship at a Glance*. Paris: OECD Publishing.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2016). *Startup América Latina 2016: construyendo un futuro innovador*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2016). *Start-up Latin America 2016 Building an innovative future*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2018). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018: An OECD Scoreboard*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de [http://dx.doi.org/10.1787/fin\\_sme\\_ent-2018-en](http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2018-en)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2019). *Policy Brief on Incubators and Accelerators that Support Inclusive Entrepreneurship*. Paris: OCDE Publishing.
- Payne, W., & Macarty, M. (2002). The anatomy of an angel investing network: Tech Coast Angels. *Venture Capital*, 4(4), 331–336.
- Programa de Desarrollo Emprendedor [Prodem]. (2018). *Anexo Metodológico ICSEd-Prodem*. Obtenido de Prodem: <https://prodem.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/02/ANEXO-METODOLOGICO.pdf>
- Remes, J., Cadena, A., Chaia, A., Gosula, V., Bughin, J., Manyika, J., . . . Rusell, K. (2019). *Latin America's missing middle: Rebooting inclusive growth*. McKinsey and Company.
- Roca, M. (12 de diciembre de 2018). *Xcala*. Obtenido de <http://xcala.org/la-inversion-angel-en-el-crecimiento-de-los-emprendimientos/>
- Rodríguez Raga, S. (2019). *Indicadores de crédito en Colombia*. Datacrédito-Experian.
- Ruiz-Pava, G., & Forero-Pineda, C. (2018). Internal and external search strategies of innovative firms: the role of the target market. *Journal of Knowledge Management*.
- Shane, S. (2000). Prior knowledge and the discovery of Entrepreneurial Opportunities. *Organization Science*, 448 - 460.
- Spin-Off Colombia. (14 de 09 de 2020). *Spin-Off Colombia org*. Obtenido de <https://www.spinoffcolombia.org/colombiauniversitaria/>
- Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*(3), 1759-1769.
- Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759-1769.

- Superintendencia de Subsidio Familiar. (2020). Obtenido de Estadísticas: <http://www.supersolidaria.gov.co/es/content/entidades-vigiladas-que-reportan-informacion-2020>
- Vaillant, Y., & Lafuente, E. (2007). Do different institutional frameworks condition the influence of local fear of failure and entrepreneurial examples over entrepreneurial activity? *Entrepreneurship & regional development an international journal*, 19, 313-337.
- Varela, R., Moreno, J., Soler, J., Pereira, F., Osorio, F., Gómez, E., & Lopez, M. (2020). *Dinámica de la Actividad Emprendedora en Colombia*. Cali: Editorial Universidad Icesi.
- Vesga, R., Rodríguez, M., Schnarch, D., Rincón, O., & García, O. (2017). *Emprendedores en crecimiento*. Bogotá: Uniandes.
- Vesga, R., Rodríguez, M., Schnarch, D., Rincón, O., & García, O. (2017). *Emprendedores en crecimiento*. Bogotá: Uniandes.
- Wadhwa, V. a. (2009). Making of A Successful Entrepreneur: Anatomy of an Entrepreneur Part II. *Kauffman Foundation Small Research Projects Research Paper No. 2*.
- WEF. (2018). *The Global Gender Gap Report*. Geneva.
- World Economic Forum [WEC]. (2019). *The Global Competitiveness Report*. Obtenido de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)
- Xcala; BID. (2018). *Inversión ángel América Latina y el Caribe en 2018*.
- Zuleta, L. A. (2016). Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia. *CEPAL- Serie Financiamiento para el Desarrollo*(262).