

Capítulo veintiuno

Emprendimiento y empresa:
la regulación desde 1991, ¿ruta
del desarrollo o letra muerta?





Capítulo 21

Emprendimiento y empresa: la regulación desde 1991, ¿ruta del desarrollo o letra muerta?

*Sandra Patricia Giraldo Giraldo**

Introducción

En Colombia se reconoce el emprendimiento y la creación de empresa como partes fundamentales en la generación de crecimiento económico y desarrollo, pero estos han tenido poca capacidad para producir riqueza. Las características institucionales prevalentes y mecanismos de regulación como la legislación sobre la actividad emprendedora han fomentado o inhibido en ocasiones esa tendencia.

* Administradora de Empresas de la Universidad Externado de Colombia, con máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana. Más de catorce años de experiencia como consultora y capacitadora en emprendimiento y cooperación internacional, para la estructuración/formulación de proyectos y gestión de recursos internacionales. Ocho años como catedrática universitaria de emprendimiento, cooperación internacional y negociación internacional. Actualmente vinculada a la Universidad Externado de Colombia en la Maestría de Gerencia para el Desarrollo y a la Universidad EAN, en los programas de Negocios Internacionales y Estudios y Gestión Cultural. Dieciocho años de experiencia emprendedora: fundadora y directora de Wikideas, Centro de Desarrollo Organizacional, para la incubación de proyectos de emprendimiento y cooperación internacional. Creadora de la plataforma web Sinergia W, para conectar la academia con el sector real. Proyecto finalista Apps.co, iniciativa MinTic, 2020. Contacto: info@sandragiraldocapacitadora.com / spgiraldo@universidadean.edu.co / www.wikideas.co



El presente capítulo hace un análisis tripartito de correlación entre sociedad, Estado y contexto de la regulación a partir de 1991, año en el que nace la Constitución Política de Colombia, el cual busca identificar, por una parte, cómo se perciben las políticas públicas junto con los vacíos formales e informales que han llevado al estado actual del ecosistema emprendedor, y por otra parte, busca analizar si efectivamente el diseño e implementación de la regulación existente ha sido útil y ha tenido una aplicación real o ha terminado en letra muerta las razones y el posible camino a futuro. Así pues, a lo largo del presente documento se buscará darle una respuesta a la siguiente pregunta: ¿La regulación colombiana en materia de emprendimiento, desde 1991, ha proveído las condiciones necesarias para la creación de nuevas empresas?

Con el propósito de identificar las posibles respuestas a la pregunta de investigación, y para el desarrollo del presente capítulo se hace necesario identificar, en la primera parte, el contexto en el cual nace la necesidad de estipular nuevas directrices en materia de creación de empresas en la Constitución Nacional. Con lo anterior, en la segunda parte se lleva a cabo un análisis de las principales normas que componen la política pública para el fomento del emprendimiento, su evolución y los actores e iniciativas que de allí nacen, para finalmente en la tercera parte hacer un recorrido por el estado actual del ecosistema, con el fin de entender en la práctica cuáles son las fortalezas y debilidades de la política pública en esta materia.

Bajo este propósito, se realizó entonces un trabajo investigativo con metodología empírica-analítica, a través del cual se hizo un recorrido por los antecedentes, nacimiento y evolución de las normativas entorno a la creación de empresa, buscando delimitar y establecer la situación actual de los emprendedores colombianos. En este sentido, la investigación incluye una extensa revisión bibliográfica, así mismo reúne la experiencia de la autora y una serie de entrevistas a varios de los actores del ecosistema de emprendimiento colombiano: desde directivos de entidades públicas y privadas hasta emprendedores.

Con ello se identificará los problemas principales de la política pública para el fomento del emprendimiento en nuestro país, lo que permitirá concluir de una vez por todas si las políticas articuladas por el Estado, desde 1991, para el fomento del emprendimiento, han sido motor de desarrollo o se han quedado en letra muerta.

La Carta del 91 en materia emprendedora y empresarial. Antecedentes, surgimiento y evolución

A 30 años del nacimiento de la Constitución Política de 1991, es necesario revisar el contexto emprendedor y empresarial que le precedió para entender el propósito de lo que en esta materia quedó consignado en la carta magna.



El plan nacional para el desarrollo de la microempresa (1984-1998)

En los años setenta algunas ONG (organizaciones no gubernamentales) iniciaron el desarrollo de programas para el fortalecimiento de pequeños negocios en comunidades urbanas de escasos recursos, con el fin de incrementar sus ingresos y de que, en esa medida, generaran más empleo, todo ello con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la cual es una entidad del Estado que les brindó capacitaciones en gestión empresarial y asistencia técnica en contabilidad y principios básicos en administración de negocios.

En este mismo sentido, el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, y el Consejo de Política Económica para América Latina (CEPAL), ambas agencias de las Naciones Unidas (ONU), con el análisis de la compleja situación económica de la región para inicios de los años ochenta, llevaron a cabo una serie de estudios económicos que nutrieron el conocimiento de las microempresas y mostraron la necesidad de desarrollar propuestas metodológicas y enfoques de intervención que les facilitaran un papel protagónico en las economías latinoamericanas, enfoque gracias al cual las agencias de cooperación internacional incrementaron su presencia e intervención en la región a través de asistencia técnica y de mecanismos de crédito (Stearns y Otero, 1990).

El trabajo conjunto de las ONG colombianas, con el apoyo de entidades públicas nacionales y de la cooperación internacional, facilitaron que el gobierno colombiano agrupara las ONG a partir de 1984 en el Plan Nacional de la Microempresa con el objetivo de articular una política de desarrollo económico y social que, por un lado, unificara los criterios en la prestación de servicios a las microempresas para evitar así la duplicidad de esfuerzos entre entidades públicas y privadas, y por el otro lado, ampliara la capacidad de cobertura (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1984). El programa representó entonces para el gobierno colombiano una acción complementaria para reducir el desempleo creciente de los primeros años de esa década.

Es así como, en 1984, una institución financiera privada y un banco público participaron en el plan como intermediarios financieros bajo acuerdos especiales con las ONG. Como se verá más adelante, este aspecto, que en su momento parecía representar una gran ventaja, fue una de sus principales limitaciones. El poner la capacitación empresarial como requisito del crédito durante las dos primeras etapas del plan (1984-1989 y 1990-1994) no solo correspondió a la estrategia de desarrollo que otorgaba a la capacitación un papel predominante, sino a la necesidad de asegurar fuentes de financiación para las ONG prestadoras de estos servicios.

Los recursos provinieron en la primera etapa de un porcentaje de la tasa de interés y, en la segunda, de subsidios directos del Estado. Dichos subsidios permitieron continuar brindando servicios de crédito no sostenibles (para las ONG financieras) con



asignación ineficiente de recursos y servicios no financieros poco adecuados a las necesidades de las microempresas, dado que éstas últimas ni siquiera eran convocadas o consultadas en el diseño mismo de los programas de apoyo, lo que condujo a un agotamiento de la acción conjunta entre el Estado y las ONG.

La Constitución

A finales de la década de los ochenta, convergieron en el país tres elementos que configuraron una situación de crisis. En primer lugar, la crisis del régimen frente-nacionalista, que se venía gestando desde los años setenta, y que trajo consigo efectos negativos como la exacerbación del clientelismo, la falta de representatividad de los partidos y su fragmentación.

En segundo lugar, el deterioro del orden público, debido al aumento de la delincuencia común, la violencia de los grupos armados y, sobre todo, desde mediados de los ochenta, por las mafias del narcotráfico, las cuales le declararon la guerra al Estado colombiano con el fin de impedir su extradición a Estados Unidos. Y, en tercer lugar, la tendencia de la estructura económica colombiana y de gran parte de América Latina a generar agudas desigualdades en la distribución del ingreso y altos niveles de pobreza, fenómeno que el Plan Nacional de la Microempresa, a pesar de llevar varios años funcionando, no ayudó tampoco a menguar.

Es así como un grupo de estudiantes universitarios, la mayoría de derecho, que no sobrepasaban los 22 años en promedio, interpretando el sentir de la sociedad colombiana, lideraron en las elecciones de marzo de 1990 a Senado, Cámara, asambleas locales, concejos municipales, alcaldías y presidente (seis cargos públicos a votar), un movimiento para votar informalmente un séptimo asunto: una reforma constitucional, lo cual se llamaría la *séptima papeleta*. Esto condujo, durante el gobierno de César Gaviria, a la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990.

De manera simultánea y gracias al antecedente del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, nace en 1990 la Ley 29, la cual es el reflejo de los primeros esfuerzos del Estado por impulsar el desarrollo tecnológico y científico, tratando de fomentar un ambiente emprendedor en el país. Así pues, se encuentra que dicha ley establece en su artículo 1 que le corresponde al Estado “promover y orientar el adelanto científico y tecnológico” y que, por esa precisa razón, “está obligado a incorporar la ciencia y la tecnología a los planes y programas de desarrollo económico y social del país y a formular planes de ciencia y tecnología tanto para el mediano como para el largo plazo”. Esta ley se enfocó en su momento en crear condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y tecnológico, así como a estimular la capacidad innovadora del sector productivo de la economía.



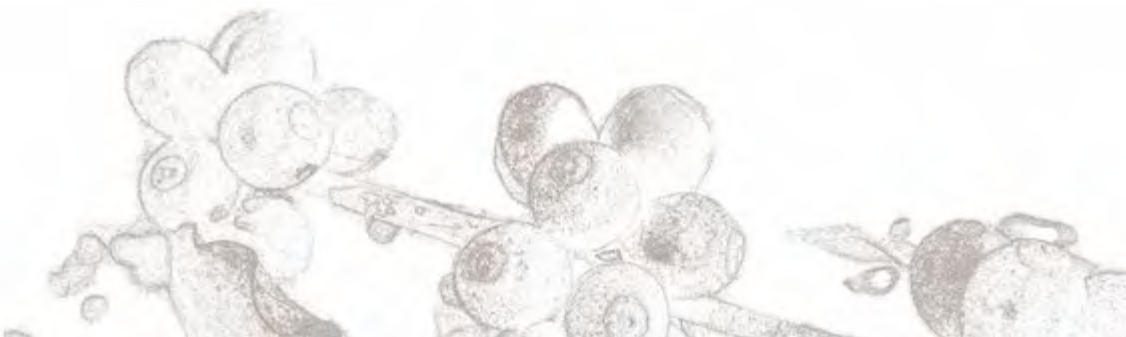
A la luz de estas circunstancias, surge el significado de la Constitución del 91: la búsqueda de la paz, la ampliación de la democracia y de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos, el fortalecimiento y relegitimación del Estado y del régimen político, y la búsqueda de una mayor equidad. De esta forma, quedan consignados en la Constitución Política colombiana principios fundamentales de libertad económica, considerando a la empresa como elemento base para el desarrollo:

La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. [...]. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. [...]. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. (Constitución Política de 1991, art. 333)

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

Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá dar paso al interés público o social. [...] El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad [...]. (Art. 58)

En resumen, el Plan de Desarrollo de la Microempresa fue para la nueva Constitución Política un antecedente relevante, como hoja de ruta, para el fomento y el fortalecimiento empresarial en Colombia, los cuales darían lugar al surgimiento de un ecosistema emprendedor en el país.





La regulación surgida a partir de la Constitución de 1991 en materia de emprendimiento y empresa: ¿apoyo tangible?

Una serie de leyes y normativas, surgidas a partir de los años noventa, irían poco a poco configurando un incipiente escenario para el desarrollo emprendedor y para el fortalecimiento empresarial en Colombia hasta donde se tiene en la actualidad. En este sentido, se analizan en conjunto esas normas que estructuran la política pública de emprendimiento, para identificar si han cumplido con el objetivo de promover la generación de nuevas empresas y de crear una cultura de emprendimiento o si, por el contrario, tienen posibles vacíos o problemas que están impidiendo la supervivencia de los emprendedores y de sus empresas. Algunas de esas normativas son:

- Decreto 393 de 1991
- Mediante el cual se dictaron normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías. La gran novedad que introdujo este decreto radicó en que, a partir de su promulgación, la nación y sus entidades descentralizadas pudieron asociarse con los particulares bajo dos modalidades: mediante la creación y organización de sociedades civiles y comerciales, y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones; o mediante la celebración de convenios especiales de cooperación. Así, esto fue un impulso a la creación de nuevos proyectos de investigación científica, a través de los cuales los particulares lograron obtener un apoyo directo del Estado para el fomento y desarrollo de sus ideas a través de la figura de la asociación.
- Decreto 585 de 1991
- Fue a través de este decreto mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como organismo de dirección y coordinación, con la labor de asesorar al Gobierno nacional en asuntos relacionados con ciencia y tecnología.
- Ley 344 de 1996
- A través de esta ley se decidió que el SENA debía destinar un 20 % de los ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, lo que demostró un claro interés del Estado por promover el desarrollo tecnológico y la investigación. Así, el SENA debía ejecutar directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional. Esto permitió entonces que diferentes entidades del Estado se comenzaran a involucrar en el fomento de la actividad emprendedora.
- Ley 550 de 1999
- Tan solo tres años después de la Ley 344, se establece un régimen que promueve y facilita la reactivación empresarial, la reestructuración de los entes territoria-



les para asegurar la función social de las empresas para así lograr un desarrollo armónico de las regiones. Mediante esta ley, el Gobierno nacional capitalizó al Fondo Nacional de Garantías para que este suministrara distintos tipos de ayudas a favor de las pequeñas y medianas empresas, a través de crédito institucional y líneas de rescuento y capitalización empresarial.

- Ley 590 de 2000
- En la misma vía de la Ley 550, la Ley 590 es creada con el objeto de promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos y el aprovechamiento productivo de pequeños capitales.
- Ley 789 de 2002
- El artículo 40 de esta ley creó el Fondo Emprender como una cuenta independiente y especial adscrita al SENA y administrada por esta entidad, y cuyo objeto exclusivo sería financiar iniciativas empresariales. Actualmente continúa en funcionamiento.
- Ley 790 de 2002
- Creó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, resultado de la fusión de los Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior, con el fin de apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, para así mejorar la competitividad, la sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado (Mincomercio, 2014).
- Decreto 210 de 2003
- Formuló la política en materia de desarrollo económico y social del país relacionada con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios, entre ellos el turismo y la tecnología para la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio interno y el comercio exterior. Así mismo, en virtud del artículo 16 del señalado decreto, se creó una dirección de micro, pequeña y mediana empresa, con el fin de formular e implementar las políticas, planes y programas de apoyo, modernización y fortalecimiento de este tipo de empresas.

El cambio en el panorama a partir del año 2006 y el punto de quiebre con la crisis económica mundial del año 2008

La Ley 1014 de 2006 o “Ley de fomento a la cultura del emprendimiento” es un punto de quiebre fundamental para lo que sería el inicio de la configuración de un naciente ecosistema emprendedor en Colombia, debido a que estableció la responsabilidad conjunta



del Estado, la academia y las organizaciones (empresas, ONG) en el apoyo a la construcción de una cultura emprendedora y al desarrollo de iniciativas que trajeran nuevos puestos de trabajo y soluciones a las principales problemáticas sociales y económicas del país, mediante: 1) el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación; 2) la promoción de la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia; 3) el fomento de la industria de soporte “no financiero”, que debía proveer acompañamiento a los emprendedores desde la conceptualización de una iniciativa empresarial hasta su puesta en marcha y apoyando emprendimientos que incorporaran ciencia, tecnología e innovación.

Así pues, se dieron ventajas tributarias a las empresas que tuvieran una planta de personal no superior a 10 trabajadores o activos totales por valor inferior a 500 salarios mínimos mensuales. De igual forma, la ley estableció que las instituciones educativas públicas y privadas, desde básica primaria hasta la educación universitaria, debían desarrollar clases en donde los alumnos estructuraran proyectos comerciales o tecnológicos, pero la asignación de presupuesto para ello fue escasa y en ocasiones inexistente. En este punto también sumó la falta de planeación e inexperiencia en el abordaje de temas de emprendimiento y la poca preparación docente, lo cual dejó el papel de la academia desvanecido, por lo menos en los primeros años de implementación de esta ley.

La ley requería de nuevas formas de orientar los currículos y guiar la enseñanza para el trabajo propio desde el desarrollo personal como emprendedor, y es aquí donde muchas de las instituciones educativas evidenciaron también falencias. Ello demuestra que se requirió una fase inicial de explorar y aprender, bajo referentes internacionales, para así comprender qué era eso de emprender y cómo debían entonces estructurarse y desarrollarse programas en este sentido. Colombia era totalmente nuevo en la materia.

Esta misma curva de aprendizaje no les fue ajena a todas las entidades e iniciativas públicas surgidas para apoyar el desarrollo de emprendimientos nacientes, sobre todo a partir de la crisis económica mundial del año 2008 (Banco Mundial, 2017) y a raíz de la cual muchos países europeos tomaron la iniciativa de hacer del emprendimiento una fuente de recuperación económica, siendo una tendencia que Colombia seguiría un par de años después a través de programas como: Fondo Emprender del SENA; Innpulsa (programa especial de Bancóldex, banco de desarrollo del Estado colombiano), creado en 2012 para activar el surgimiento de nuevas empresas de alto potencial y el crecimiento empresarial extraordinario jalonado por la innovación); y el programa Apps. co del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic), nacido también en 2012. Cada uno de estos programas debieron aprender en el camino las formas efectivas de acompañamiento a los emprendedores y empresarios, de igual manera los protocolos para entregar y vigilar el uso de los recursos de apoyo que desafortunadamente, en muchas ocasiones, terminaron en la compra de bienes personales o



innecesarios, debido a la falta de claridad en las reglas en un inicio o a los pocos recursos para etapas posteriores de seguimiento a los emprendedores.

Si bien hubo falencias, hay evidencias de cambios positivos en el apoyo al desarrollo emprendedor y fortalecimiento empresarial para esos primeros años de implementación de la Ley 1014 de 2006. A fines de 2014, a tan solo dos años y medios de su creación, más de 3245 empresas nuevas habían participado en los programas de Innpulsa; su sistema de entidades de acompañamiento al desarrollo de empresas de alto crecimiento integraba más de 40 organizaciones, en 18 departamentos del país.

La intensidad del emprendimiento frente a la debilidad del crecimiento

A pesar de que Colombia era ya reconocida para el año 2012 por su amplio potencial de crecimiento económico, el país seguía rezagado en competitividad y productividad frente a otros países (Gómez, 1999). Según el Banco Mundial, el Producto Interno Bruto per cápita de Colombia (medido a paridad de poder adquisitivo) pasó de US\$ 5267 en 1994 a US\$ 10 433 en 2012; pero aún se mantenía inferior al de otros países latinoamericanos como Chile (US\$ 22 362 en 2012), México (US\$ 16 733) o Brasil (US\$ 11 715). El rezago de Colombia frente a países como Corea del Sur (US\$ 30 800), Malasia (US\$ 16 918), Finlandia (US\$ 38 271), Bulgaria (US\$ 16 043) o Turquía (US\$ 18 384) se intensificó desde el nacimiento de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Si bien la Ley 1014 de 2006 refleja para entonces muchos de los principios de libertad económica y equidad consignados en la Constitución Política de 1991, el papel de la política pública como estímulo al emprendimiento en una economía emprendedora era holístico y abarca acciones en múltiples frentes que no fueron considerados inicialmente: si el objetivo era impulsar el emprendimiento dinámico y desarrollar la capacidad para transformar la economía, la política pública tenía que trabajar en múltiples ámbitos a la vez. Allí, por ejemplo, quedó rezagado el papel de las instituciones educativas para promover una cultura y un espíritu emprendedor. Esos frentes de acción de la política pública se refirieron entonces a asegurar que existiera una demanda de emprendimiento, conformada por una variedad de oportunidades para la creación y captura de valor, la cual debería cruzarse con una oferta de emprendimiento, conformada por individuos con la motivación, capacidad y habilidades necesarias para emprender.

ión ha sido reconocida en el país y los sucesivos gobiernos han ensayado diversas fórmulas de política pública para estimular la competitividad de la base productiva. En ese sentido, el desarrollo de capacidades emprendedoras ha sido incluido desde hace tiempo en la fórmula que podría llevar al país a ganar la competitividad que necesita.



Muchos emprendedores, poca innovación

Ahora bien, si todo esto está tan claro, ¿por qué se emprende tanto, pero se genera poca productividad y competitividad? De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018), si bien entre los años 2000 a 2014 casi 70 millones de personas salieron de la pobreza en América Latina y aproximadamente 50 millones de personas se unieron a la clase media entre 2003 y 2009, poco de este fenómeno le es atribuible a la creación de empresa en la región, y Colombia no es ajeno a ello. Muchas empresas formales de la región realizan algún tipo de innovación, pero la intensidad de la misma suele ser escasa o inadecuada para estimular la productividad (Scarone, 2005).

Muchos observadores han apuntado a las barreras de entrada en Colombia como las únicas culpables: las restricciones burocráticas, los altos impuestos (el reporte Doing Business del Banco Mundial (2020) revela que en Colombia casi el 65 % de las ganancias de las empresas se dirige al pago de impuestos y contribuciones), el tiempo y trámites necesarios para crear una empresa en Colombia (de acuerdo con el Banco Mundial (2018), en el 2003 tomaba 44 días crear una empresa; en el 2017 tomaba 11 días: una reducción del 75 % en el tiempo y aun así seguimos estando por debajo del promedio en Europa que es de 6 días), la falta de coordinación entre las entidades de fomento y la escasa integración entre las políticas para las mipymes y las políticas nacionales de transformación productiva, la falta de entidades adecuadamente preparadas y financiadas y suficientemente autónomas de los ciclos políticos, y el apoyo financiero a emprendimientos nacientes y microempresas, que está por debajo del promedio de Latinoamérica, según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2018). Cada uno de estos factores han limitado la capacidad de los países de transformar las iniciativas de fomento en estrategias de largo plazo. Por último, la gestión de los instrumentos más consolidados y el desarrollo de nuevas medidas de apoyo que han enriquecido el abanico de herramientas de fomento para las mipymes, que raramente se han basado en un esfuerzo permanente de medición de resultados, registro de aprendizajes y buenas prácticas.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP, 2020), los líderes de la región son plenamente conscientes de lo importante que es estimular la productividad, pero la batalla está en establecer un entorno propicio en el que los emprendedores y empresas recientes puedan surgir, competir e innovar gracias a un entorno social, político y económico favorable en el cual estén suplidas las necesidades básicas de toda la población y ello permita emprender por oportunidad y no por necesidad.

Así las cosas, de acuerdo a MinComercio e Innpulsa (2020), la empresa privada no solo trabaja por consolidar una plataforma integral a la cual los emprendedores puedan tener acceso cuando quieran emprender nuevos negocios (capacitación, guías, entrenamiento, etc.), sino por potenciar la oportunidad de que se construyan alianzas



estratégicas entre los nuevos emprendedores y los empresarios ya establecidos entre muchas otras cosas.

Por el lado de las entidades educativas, su papel principal se enfoca en la creación del capital humano, explicado en la ampliación y construcción de una cultura emprendedora en el país (a menudo se mide bajo el *stock* de capital humano de un país mediante el promedio de años de escolarización de la población activa y la calidad de la educación, que a su vez se mide a través de los resultados obtenidos en pruebas académicas estandarizadas). Así, su fin no solo es cambiar la mentalidad de las nuevas generaciones impulsándolos a crear nuevos negocios, sino establecer centros de emprendimiento a través de los cuales esos jóvenes emprendedores se sientan acompañados y apoyados en la construcción de sus ideas de negocio. Debe ser claro entonces que lo más importante es que la política pública del Estado integre tanto a las empresas privadas como a las entidades educativas, con el fin de generar un impacto real y positivo en todos los sectores de la sociedad.

El reto de la productividad es urgente precisamente porque el progreso social del que habla la Constitución Política de 1991, no se puede lograr sin crecimiento económico. Es gracias precisamente a todo este recorrido que se ha hecho, a través del nacimiento formal de apoyo a la microempresa en Colombia y su posterior evolución hacia un mayor alcance que incluyera a los emprendedores como claves del desarrollo, que se puede entender el nacimiento de la reciente ley: la Ley 2069, la nueva ley de emprendimiento, del 31 de diciembre de 2020. Esta busca corregir muchos de los aspectos de la ley de emprendimiento que entra a reemplazar y que se ha venido aquí analizando.

Mediante esta ley se establece un marco regulatorio ajustado a la realidad nacional actual, a los retos del presente y futuro que propicie una productividad basada en la innovación permitiendo un verdadero crecimiento con desarrollo económico, todo con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad, siendo estos principios que rigen la Constitución Política de Colombia y con los cuales se está aún en deuda, por lo menos parcialmente para la consolidación y sostenibilidad de las empresas en aspectos claves como: la racionalización de trámites y simplificación de procesos, alianzas para la promoción de desarrollo empresarial y la inclusión financiera de los micronegocios, fortalecimiento de la capacidad y visión exportadora de los emprendimientos, red regional para el emprendimiento, fortalecimiento de recurso humano para la productividad, enseñanza sobre emprendimiento y programas de formación docente en emprendimiento.

Es entonces a través de estos elementos claves, con voluntad política, con la priorización de estos temas y mediante una ejecución impecable con un presupuesto justo, que se comenzarán a saldar deudas pendientes con lo estipulado en la Constitución en materia de emprendimiento y empresa, justo ahora que se cumplen 30 años de la carta magna. ¡El mejor momento fue ayer y el segundo mejor momento es ahora!



Referencias

- Arboleda, J. (1997). *Una misión posible. Políticas y programas de apoyo a la microempresa en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Arboleda, J., Chaves, J. y Moncayo, L. (1993). *Metodología para la promoción y el desarrollo de las organizaciones de los empresarios de las microempresas*. Departamento Nacional de Planeación.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Creciendo con productividad, una agenda para la región andina*. BID
- Banco Mundial. (2020). *Reporte Doing Business*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017). *Reporte Doing Business*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2015). *Reporte Doing Business*. Banco Mundial.
- Berenbach, S. y Guzmán, D. (1993). *La experiencia mundial de los grupos solidarios*. Acción Internacional.
- Betancur, B. (1985). *Las microempresas en la nueva sociedad* (palabras del presidente de Colombia en la reunión de clausura del Club de Roma). Seminario del Club de Roma.
- Cabal, J. (1990). *Los programas de microempresa en Colombia: reflexiones y propuestas hacia nuevas orientaciones de políticas crediticias*. Memorias del 5.º encuentro de investigadores sobre la microempresa, DNP, SEDECOM y CESEC. Cali, Colombia.
- Caro, B. (1995). *Evolución del sector informal en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Caro, B., Marulanda, B. y Borrero, G. (1994). *Redefinición del esquema de organización institucional del Plan Nacional para el Desarrollo de la microempresa. Análisis de alternativas*. Departamento Nacional de Planeación.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.
- Corchuelo, A., López, H. y Zorro, C. (1989). *El impacto de crédito sobre el empleo y los ingresos de microempresas en Colombia*. Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1984). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1986). *Evaluación Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1988). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa 1988-1990*. DNP.



- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1991). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa PNDM*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1993). *Reorientación de la política crediticia del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Plan Nacional para la Microempresa 1994-1998*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1995). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Economía Solidaria*. DNP.
- Global Entrepreneurship Monitor (GEM). (2018). *Informe GEM Colombia*. GEM.
- Gómez, R. (1999). Diferencias en la evolución de la productividad regional en la industria colombiana. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (75), 101-152.
- Innpulsa (2020). *MinComercio e iNNpulsa presentan el proyecto de la Ley de emprendimiento*. <https://innpulsacolombia.com/innformate/mincomercio-e-innpulsa-presentan-el-proyecto-de-la-ley-de-emprendimiento>.
- Ley 2069 de 2020 (2020, 31 de diciembre). *Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. Diario oficial N.º 51544.
- Ministerio de Comercio Exterior. (2014). *Informe de gestión, 2014*. MinComercio.
- Scarone, C. (2005). *La innovación en la empresa: la orientación al mercado como factor de éxito en el proceso de innovación en producto*. Internet Interdisciplinary Institute (IN3).
- Sheldon, A. y Franks, J. (1989). The idea, ideology, and economics of the informal sector. *Grassroots Development*, 13(1), 9-22.

