

# Documento Conpes

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



3484

**POLÍTICA NACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y LA  
PROMOCIÓN DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS: UN  
ESFUERZO PÚBLICO-PRIVADO**

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Empresarial**

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 13 de Agosto de 2007**

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, las estrategias de política para la transformación productiva y la mejora sostenible de la productividad y competitividad de las Microempresas y de las Pymes<sup>1</sup>. Se busca que estas empresas se constituyan en una fuente creciente de generación de ingresos y empleo de calidad, y que logren insertarse y posicionarse en los mercados nacionales e internacionales.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Las Microempresas y las Pymes son actores estratégicos en el crecimiento de la economía, la transformación del aparato productivo nacional, y el mejoramiento de la posición competitiva del país. Además, estos segmentos empresariales contribuyen a reducir la pobreza y la inequidad, al ser alternativas de generación de empleo, ingresos y activos para un gran número de personas. Por su importancia, el presente documento propone la implementación de una política pública de apoyo específica para el fortalecimiento de ese tipo de empresas.

El documento está estructurado en tres partes. La primera es un diagnóstico, donde se describen las características de las Microempresas y de las Pymes, y las políticas públicas que se han diseñado para su fomento y promoción. En la segunda sección se proponen las estrategias de política para la transformación productiva y promoción de esos segmentos empresariales. Finalmente, en la tercera parte se establecen las recomendaciones para la implementación de esas estrategias.

## **II. DIAGNÓSTICO<sup>2</sup>**

Según el Censo General de 2005, la estructura empresarial colombiana está conformada principalmente por Microempresas y Pymes, las cuales en su conjunto son la principal fuente de empleo del país<sup>3</sup> (Gráficos No.1.A y 1.B).

---

<sup>1</sup> Pequeñas y medianas empresas.

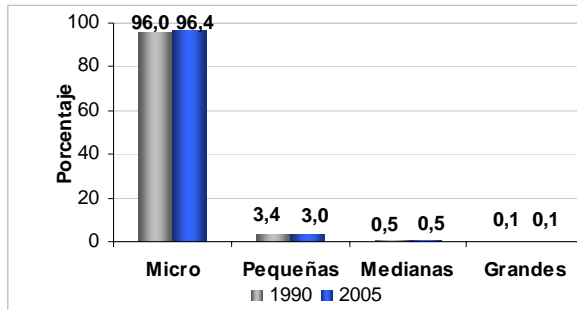
<sup>2</sup> Las Microempresas y las Pymes agrupan una gran variedad de unidades económicas de diferente naturaleza y nivel de desarrollo. La información a partir de la cual se puede hacer una aproximación a éstas proviene de diversas fuentes con diferentes metodologías y contenidos temáticos, lo cual limita la posibilidad de llevar a cabo un análisis de todo el sector usando los mismos criterios, variables y escalas de medición. Para este análisis se han utilizado varias fuentes oficiales y estudios realizados por entidades privadas.

<sup>3</sup> En el presente documento las empresas se clasifican según el número de empleados, conforme a lo establecido en la Ley 590 de 2000 (modificada por la Ley 905 de 2004).

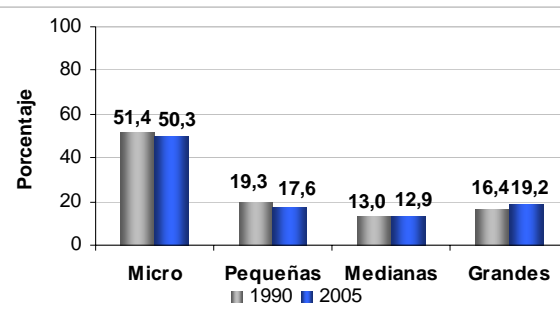
**Gráfico No.1.**

**Establecimientos y personal ocupado por tamaño de empresas**

A. Establecimientos



B. Personal Ocupado<sup>4</sup>



Fuente: DANE. Censo Económico 1990 y 2005. Cálculos CDM y DNP-DDE.

A nivel geográfico se presenta una alta concentración de empresas de todos los tamaños, evidenciando la existencia de importantes brechas de desarrollo entre las regiones. Cinco departamentos concentran el 79% de las grandes empresas y el 62% de las Microempresas y las Pymes del país (Cuadro No.1).

**Cuadro No. 1.**

**Participación de las empresas según tamaño y ubicación geográfica**

(porcentajes)

Departamento	MiPymes	Grandes
Bogotá	22,8	36,1
Antioquia	13,5	17,9
Valle	9,6	9,2
Cundinamarca	6,3	7,3
Santander	5,9	3,5
Atlántico	4,2	5,2
Resto del país	37,8	20,8
Total	100	100

Fuente: DANE. Censo económico 2005.

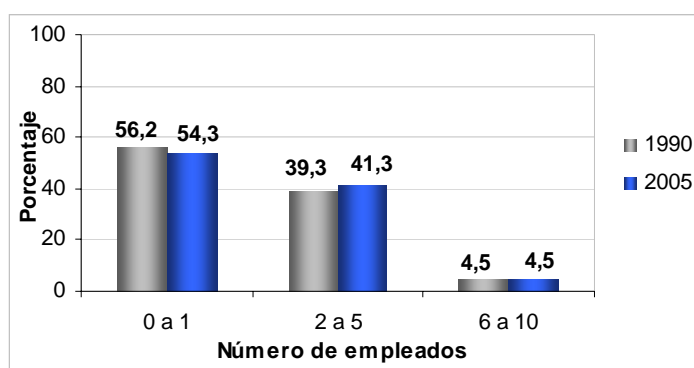
<sup>4</sup> Estas cifras corresponden al personal promedio en el mes anterior a la entrevista del Censo en los establecimientos de industria, comercio y servicios.

## 1. Características de las Microempresas

Las Microempresas en su mayoría son establecimientos que ocupan menos de 5 empleados y se dedican principalmente a desarrollar actividades del sector comercio (especialmente del comercio al por menor) y del sector servicios. Esta composición sectorial no ha cambiado significativamente en relación con la registrada en 1990<sup>5</sup> (Gráfico No.2 y Cuadro No.2).

**Gráfico No. 2.**

### Participación de los microestablecimientos según número de empleados



Fuente: DANE. Censo 2005. Cálculos CDM

**Cuadro No. 2.**

### Porcentaje de Microempresas por actividades económicas

<b>COMERCIO</b>	<b>49,9</b>
Comercio al por menor	47,3
Comercio al por mayor	2,6
<b>SERVICIOS</b>	<b>39,1</b>
<b>INDUSTRIA</b>	<b>11,0</b>

Fuente: DANE. Censo económico 2005, Cálculo CDM y DNP-DDE

Entre las características más relevantes de las Microempresas, se destacan: i) sus altos niveles de informalidad, ii) sus bajos niveles de asociatividad, iii) la estrechez de los mercados a los que dirigen sus productos, iv) el bajo nivel tecnológico y de formación de sus recursos humanos, y v) el limitado acceso al sector financiero.

<sup>5</sup> De acuerdo con el Censo Multisectorial de 1990, 51.7% de las Microempresas se dedicaban a actividades del sector comercio, siendo la principal actividad el comercio al por menor (47.1%). El sector servicios agrupaba 39.5% de las Microempresas, mientras que la industria tenía una participación de 8.8%.

Los **altos niveles de informalidad**<sup>6</sup> en las Microempresas se reflejan en el elevado porcentaje de empresas que no pagan impuestos (53.5%); que no llevan registros contables (42%) y que no tienen registro mercantil (45%)<sup>7</sup>. Según Fedesarrollo (2007), estos niveles de informalidad son mayores entre menor sea el tamaño de las empresas<sup>8</sup>. Esos altos índices de informalidad en las prácticas empresariales de las Microempresas reflejan su baja capacidad para llevar a cabo actividades rentables y con potencial de expansión que les permita cubrir los costos de operar en el sector formal de la economía<sup>9</sup>.

Por otro lado, **el mercado** en el que operan las Microempresas es bastante limitado, y su **articulación** con otras empresas es débil. Un alto porcentaje de esas empresas vende sus productos y servicios en nichos de mercado locales, principalmente a consumidores de bajos ingresos, donde los requisitos de calidad, precio y volumen son poco exigentes<sup>10</sup>. Además, el hecho de que sus principales clientes sean directamente los consumidores, no les genera incentivos para formalizar su actividad, como sí sucede cuando son proveedoras de otras empresas de mayor tamaño.

De igual forma, el acceso de las Microempresas a la **tecnología** es restringido y prima la utilización de máquinas y equipos de tecnologías atrasadas, así como el uso de recurso humano semicalificado y no calificado<sup>11</sup>.

Finalmente, las Microempresas tienen un **acceso limitado al sector financiero**. Según Castañeda y Fadul (2002)<sup>12</sup>, el apalancamiento que usan los Microempresarios al momento de iniciar su negocio proviene principalmente de los ahorros acumulados por la familia y de los ingresos de trabajos anteriores (72%). Los préstamos de amigos y familiares, constituyen otra importante fuente de financiación (16%), mientras que los bancos y las financieras tan solo representan el 5% y las ONG el 4%. El limitado acceso a fuentes de financiamiento formal, se explica en parte porque para las Microempresas es muy difícil satisfacer los requisitos que el mercado formal impone (garantías, documentación etc.) y porque las condiciones de los créditos no se ajustan a sus requerimientos.

---

<sup>6</sup> Aunque existe un debate respecto a la definición de informalidad y problemas en su medición, en el presente documento se entiende que una empresa opera en la informalidad cuando, desempeñando una actividad económica legal, no cumple con los requisitos exigidos por el Estado.

<sup>7</sup> DANE (2004), Encuesta de Microestablecimientos.

<sup>8</sup> Cárdenas, M y Mejía, C. (2007). "Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia"

<sup>9</sup> Según Castañeda y Cubillos, en 2001 los niveles de beneficios de las empresas unipersonales fueron en promedio de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes. (Castañeda y Cubillos, 2002. "Tercera Evaluación Plan Nacional de Microempresas").

<sup>10</sup> Chávez, J. (1997). "Microempresa y Competitividad: Comercialización".

<sup>11</sup> Cabal, M. (1996). "Diseño de un sistema de evaluación de impacto de los servicios de apoyo a las Microempresas en Colombia."

<sup>12</sup> Castañeda y Fadul (2002), "Globalización y Crisis Económica: incidencia en la financiación de unidades de pequeña escala".

## 2. Características de las Pymes

Un alto porcentaje de pequeñas y medianas empresas se dedica a una gran variedad de actividades del sector servicios (59.2%). El comercio y la industria le siguen en importancia similar con 21.5% y 19.3%, respectivamente.

Aunque no existen cifras oficiales sobre informalidad en las Pymes, se estima que un porcentaje importante de ellas lleva a cabo prácticas empresariales informales, debido a los altos costos de operar en la formalidad. Según el estudio *Doing Business*, Colombia ha avanzado de manera importante en la simplificación de los trámites asociados a la puesta en marcha de un nuevo negocio. Así, mientras que en 2003 se requerían 19 procedimientos para empezar un nuevo negocio, hoy son necesarios solamente 13 procedimientos. De igual manera, desde 2003 los costos como porcentaje del ingreso per cápita, se han reducido de 29% a 20%<sup>13</sup>. Estos avances se deben en parte, a la implementación de los Centros de Atención Empresarial<sup>14</sup>. Sin embargo, aún es necesario mejorar los otros trámites que el empresario debe llevar a cabo para abrir su negocio, como la inscripción de los empleados a la seguridad social, al ICBF y a las cajas de compensación, entre otros.

Además de lo anterior, las Pymes presentan una serie de características que limitan su desarrollo, entre las que se destacan: i) su baja capacidad de innovación, ii) el bajo uso de tecnologías de información y comunicaciones (TICs), iii) el limitado acceso a financiamiento adecuado, iv) los problemas para la comercialización de sus productos y la obtención de insumos, y v) la limitada participación en el mercado de la contratación pública.

La **baja capacidad para innovar** se relaciona con la limitada inversión de las Pymes en investigación y desarrollo y con su débil relación con el Sistema Nacional de Innovación (SNI). De acuerdo con la segunda Encuesta de Innovación y Desarrollo Tecnológico para la industria manufacturera, en el año 2004 las Pymes invirtieron, como proporción de sus ventas, tres veces menos en investigación y desarrollo en comparación con las grandes empresas. Además, sólo el 0.8% de las Pymes interactuaron con el SNI, mientras que en el caso de las grandes empresas este porcentaje fue del 1,9%<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> *Doing Business* es un informe anual del Banco Mundial que calcula indicadores para medir la regulación de la actividad empresarial y la protección de los derechos de propiedad en 175 países, cada uno representado por la ciudad con mayor población. En el caso de Colombia, el ranking muestra la situación de Bogotá y la información se recoge a través de encuestas realizadas a firmas consultoras (abogados, contadores) que realizan éstos trámites.

<sup>14</sup> El proceso de creación de CAEs, liderado por Confecámaras, ha implementado este modelo en seis ciudades, y en 2007 se incluirán 15 más.

<sup>15</sup> DANE, DNP, Colciencias - Segunda Encuesta de Innovación y Desarrollo Tecnológico en la industria manufacturera, 2004-2005

Aunque no se cuenta con estadísticas representativas para analizar en detalle la **utilización de TICs** por parte de las Pymes, a nivel nacional se han observado importantes avances en la disponibilidad de infraestructura y disminuciones en las tarifas de acceso, que han contribuido a incrementar la adopción y uso de estas tecnologías. Sin embargo, los niveles de utilización y calidad se mantienen bajos y el país aún se ubica por debajo de los promedios latinoamericanos<sup>16</sup>. El sector empresarial muestra una baja utilización de los servicios de Internet para tareas productivas, frente al uso generalizado de servicios de uso libre y de correo electrónico<sup>17</sup>. Así mismo, el desarrollo del comercio electrónico es incipiente, con una participación de 0.4% del total de Latinoamérica<sup>18</sup>.

Respecto al **acceso a financiamiento**, existen importantes avances en la colocación de crédito bancario y de proveedores. Alrededor de 90% de las instituciones financieras han creado secciones especializadas en Pymes y de acuerdo con la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo, en 2006 el crédito bancario representó el 33% de la estructura financiera de las Pymes, constituyéndose en su principal fuente de financiación. Le siguió en importancia el crédito de proveedores (28%), la reinversión de utilidades (16%) y el leasing (8%)<sup>19</sup>.

A pesar de esos avances, las Pymes aún presentan dificultades para acceder a recursos de crédito de largo plazo y a fuentes alternativas de financiación. En efecto, la deuda de corto plazo representó el 73% del total de la deuda asumida por las Pymes en 2006, limitando su posibilidad de llevar a cabo inversiones de largo plazo para su modernización y reconversión productiva<sup>20</sup>.

Por otro lado, el acceso de las Pymes a fuentes alternativas de financiación, como la emisión de bonos o acciones, el acceso a fondos de inversión y la realización de operaciones de factoraje, aún es incipiente. Por ejemplo, el uso de acciones representó solamente el 1% de las fuentes de financiación de las medianas empresas en 2006<sup>21</sup> y durante el periodo 2003-2006 la participación del factoraje en la cartera comercial bancaria fue de aproximadamente 0,5%<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Global Competition Index 2006 – 2007. Executive Summary; World Economic Forum. The Global Information Technology Report 2003 – 2004; The Economist Intelligence Unit e-readiness ranking. Disponible en: [http://graphics.eiu.com/files/ad\\_pdfs/2006Ereadiness\\_Ranking\\_WP.pdf](http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/2006Ereadiness_Ranking_WP.pdf)

<sup>17</sup> DANE (2003). Modelo de la medición de las tecnologías de la información y las comunicaciones – TICs.

<sup>18</sup> The Economist Intelligence Unit (2007). Overview of e-commerce in Colombia. Enero.

<sup>19</sup> Fedesarrollo (Diciembre de 2006). Encuesta de Opinión Empresarial.

<sup>20</sup> Por sectores económicos, la encuesta realizada por Anif y Bancóldex en el segundo semestre de 2006 confirma que los créditos para las Pymes de los sectores Industria, Comercio y Servicios se concentraron en plazos inferiores a 3 años (72%, 78% y 74%, respectivamente). Esta Encuesta muestra que solo 17% de las Pymes utilizó los recursos de crédito para compra o arriendo de maquinaria. En su mayoría esos créditos se destinan a financiar capital de trabajo (70%) (Anif, “La Gran Encuesta Pyme: Resultados segundo semestre del 2006”).

<sup>21</sup> Fedesarrollo, Op. Cit.

<sup>22</sup> Fuente: Superfinanciera, Cálculos Asobancaria.

En cuanto a la **comercialización de productos y la obtención de insumos**, Fundes ha indicado que la mayoría de las Pymes no concibe los mercados externos como una oportunidad. Dentro de las restricciones para vender sus productos en el exterior se destacan los altos costos para exportar, la carencia de servicios logísticos y de infraestructura, y el acceso limitado a información comercial. Únicamente el 12% de las pequeñas y el 22% de las medianas empresas manifestó haber exportado en los dos años anteriores a la encuesta. Dentro del grupo de empresas no exportadoras, sólo el 9% de las medianas y menos del 7% de las pequeñas empresas, intentó exportar alguna vez<sup>23</sup>.

Finalmente, aunque no se cuenta con estadísticas oficiales sobre la **participación de las Pymes en el mercado de la contratación pública**, se estima que ésta es baja. Estudios del Proyecto de Contratación Pública-PRAP señalan que de los 39.5 billones de pesos susceptibles de contratación, 6 billones corresponden a contratos cuya cuantía fue inferior a 750 salarios mínimos mensuales legales vigentes, lo cual evidencia el potencial de este mercado para el desarrollo de las Pymes.

### **3. Situación de la política pública frente al sector**

El entorno de los negocios se ha visto favorecido en los últimos años por una serie de políticas del Gobierno Nacional orientadas a mejorar la confianza y a reducir la incertidumbre a nivel macroeconómico. Iniciativas como la política de seguridad democrática, la estrategia de internacionalización (mediante acuerdos comerciales), la política de contratación pública liderada por la Comisión Intersectorial de Contratación Pública CINCO<sup>24</sup>, el Programa de Renovación de la Administración Pública, el Programa de Racionalización de Trámites Empresariales y la política macroeconómica, que ha permitido mantener bajas tasas de inflación y tasas de interés estables, son elementos que tienen un impacto significativo sobre el ambiente de los negocios y facilitan la acción de las empresas.

Para continuar trabajando en la misma dirección y en desarrollo de las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, el Gobierno Nacional se encuentra estructurando la Política Nacional de Competitividad (PNC), con el fin de lograr que el país se convierta en uno de los tres países más competitivos de América Latina y alcance un elevado nivel de ingreso por persona equivalente al de un país de ingresos medios altos.

---

<sup>23</sup> FUNDES (2003). “La realidad de la Pyme colombiana”.

<sup>24</sup> Creada por el Decreto 3620 de 2004.



Aparte de esas políticas orientadas a mejorar el entorno de los negocios, el Gobierno Nacional cuenta con una serie de instrumentos de apoyo financieros y no financieros orientados al fortalecimiento de las Microempresas y de las Pymes, así como con políticas transversales que inciden en su desempeño. De igual manera, estos sectores cuentan con la Ley 590 de 2000 (modificada por la Ley 905 de 2004), que define, entre otros aspectos, el marco institucional de apoyo y dicta otras disposiciones orientadas a promover el desarrollo integral de estos segmentos empresariales. A pesar de que dicha Ley ha operado por varios años, sus resultados aún no han sido evaluados.

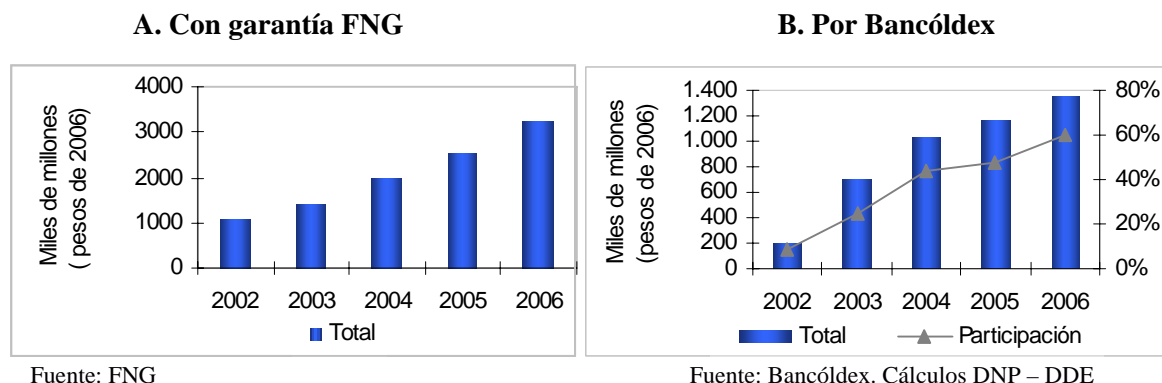
#### **a. Instrumentos financieros**

Uno de los elementos que inciden en la productividad y competitividad de las empresas es su capacidad para acceder a fuentes de financiación que les permita cubrir sus necesidades de corto, mediano y largo plazo. Para aumentar la cobertura y reducir las barreras de acceso a servicios financieros por parte de las Microempresas y las Pymes, el Gobierno Nacional ha puesto a disposición de los empresarios tres instrumentos de apoyo: i) las líneas de redescuento y los productos financieros de Bancóldex, ii) las garantías ofrecidas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG), y iii) la política de la Banca de las Oportunidades.

A través de **Bancóldex y el FNG**, en los últimos años se ha registrado un aumento considerable de recursos canalizados hacia las Microempresas y las Pymes. En el caso de Bancóldex, los desembolsos a estos segmentos empresariales aumentaron en un 570% entre 2002 y 2006, lo cual representó un incremento de la participación de esos sectores en el total de desembolsos de 8% a 59% entre 2002 y 2006.

De igual manera, el crédito movilizado con garantía del FNG creció en 196% y el número de Microempresas y Pymes beneficiadas pasó de 50 mil en 2002 a 173 mil en 2006.

**Gráfico 3: Valor total del crédito otorgado a Microempresas y a Pymes 2002-2006**



Pese a estos importantes logros, aún se presentan limitaciones para seguir ampliando la cobertura y para colocar recursos de crédito de largo plazo. En el caso del FNG, se estima que la capacidad de emisión de garantías se copará en el año 2008, debido a que su límite de apalancamiento es de 9,09 veces el patrimonio técnico<sup>25</sup>.

En el caso de Bancóldex, aunque se han diseñado líneas de redescuento de largo plazo y se han generado incentivos para su colocación<sup>26</sup>, su uso por parte de los intermediarios financieros es aún limitado<sup>27</sup>. Los bajos niveles de colocación de crédito de largo plazo por parte de los intermediarios financieros se explican en gran medida por la dificultad que tienen los acreedores para hacer efectiva la recuperación de las garantías.

Por otra parte, aunque Bancóldex asumió las operaciones que realizaba el Instituto de Fomento Industrial (IFI)<sup>28</sup>, aún persisten algunas asimetrías regulatorias con otras entidades públicas de redescuento que limitan las condiciones bajo las cuales se proveen servicios financieros a las Microempresas y a las Pymes<sup>29</sup>.

Aparte de las líneas de redescuento, Bancóldex está desarrollando operaciones de factoraje con Microempresas y Pymes, con el objeto de facilitarles la obtención de liquidez inmediata y mejorar su

<sup>25</sup> Datos suministrados por FNG.

<sup>26</sup> Para las líneas de crédito de largo plazo, Bancóldex ha fijado unas tasas de interés más bajas frente a las demás líneas, con el objeto de ofrecer un margen de intermediación que incentive su colocación por parte de los intermediarios financieros. De igual manera, Bancóldex y el FNG han desarrollado un esquema de garantías compartidas que permite garantizar hasta un 70% de los créditos de largo plazo.

<sup>27</sup> Los períodos efectivos de colocación de los créditos de corto y largo plazo oscilan entre 3 y 5 años.

<sup>28</sup> Ley 795 de 2003

<sup>29</sup> Dentro de estas asimetrías de destacan la constitución de encaje, la obligatoriedad del seguro de depósito y la restricción para obtener recursos de organismos multilaterales y otras entidades internacionales y celebrar operaciones activas de crédito en moneda local con mecanismos que mitiguen el riesgo cambiario.

flujo de caja. En la actualidad, el tipo de factoraje que ofrece Bancóldex es en su gran mayoría para el sector exportador y está respaldado por compañías aseguradoras. Sin embargo, es necesario desarrollar y masificar este mercado para que las Microempresas y las Pymes, tanto exportadoras como no exportadoras, puedan acceder efectivamente a este instrumento de financiamiento.

En relación a la **Política de la Banca de las Oportunidades**, los resultados indican que en los últimos años se ha logrado expandir y profundizar de manera significativa la colocación de crédito por parte de bancos, cooperativas y ONG. Entre agosto 2006 y agosto de 2007 se han desembolsado 1.251.222 microcréditos por valor de 3,9 billones de pesos y se han instituido 147 corresponsales no bancarios y 3.392 puntos de atención Citibank a lo largo del territorio nacional. Además, se ha logrado el impulso de otros servicios financieros para Microempresarios, como las cuentas de ahorro de bajo monto.

Para continuar con el proceso de profundización financiera liderado por la Banca de las Oportunidades, es necesario extender el radio de acción a las regiones rurales más apartadas del país por parte del sector financiero regulado y no regulado y ajustar las condiciones de financiamiento a los requerimientos de las Microempresas y de las Pymes. Por ejemplo, en la política de impulso al microcrédito es importante hacer una diferenciación entre el crédito de consumo y el crédito productivo ya que en el caso de las Microempresas, la principal garantía para solicitar un crédito es el flujo de caja generado por su actividad productiva. Para lograr una mayor efectividad de los créditos productivos, es conveniente ofrecer servicios de acompañamiento técnico a las empresas. Adicionalmente, es necesario el fomento de nuevos productos financieros como los microseguros, y los servicios de pagos y transferencias.

#### **b. Instrumentos no financieros**

Como complemento a los servicios financieros, el Gobierno Nacional cuenta con una serie de instrumentos no financieros orientados al fortalecimiento de las capacidades técnicas, tecnológicas y de gestión de las Microempresas y de las Pymes. Mediante estos instrumentos, se apoyan con recursos no reembolsables programas y proyectos orientados fundamentalmente a: i) incentivar la creación de empresas, ii) fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, iii) facilitar el acceso a mercados, y iv) apoyar procesos de capacitación del recurso humano.

En materia de **creación de empresas**, se cuenta con la Ley 1014 de 2006 cuyo objeto principal es fomentar la cultura del emprendimiento, disponer de un conjunto de principios normativos para la

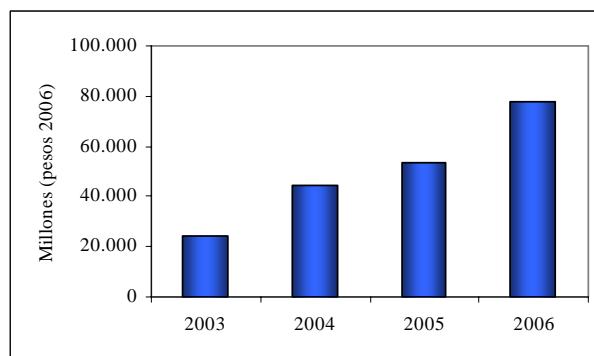
creación de empresas, y designar funciones a los entes territoriales. Así mismo, los Decretos 1520 de 1978, y 898 de 2002 otorgan funciones de promoción y destinación de recursos a las Cámaras de Comercio.

De igual manera, el SENA ha diseñado instrumentos de apoyo como el Fondo Emprender, que desde el año 2004 ha financiado la creación de 837 empresas por \$50,2 mil millones, y el Programa de Incubadoras de Empresas, que durante el período 1999-2006 ejecutó recursos por valor de \$174,7 mil millones para la conformación de un sistema de 35 incubadoras en 20 departamentos y la creación de 1.143 empresas y 8.772 empleos.

El Gobierno Nacional además cuenta con otros programas como el de Cultura Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>30</sup>; el Programa Presidencial Colombia Joven; y una gran variedad de programas de atención a poblaciones vulnerables, que dentro de sus estrategias plantean la creación de empresas como una alternativa de generación de ingresos.

Para fomentar la **innovación y el desarrollo tecnológico**, el Gobierno Nacional cuenta principalmente con los instrumentos operados por Colciencias, el SENA y el MCIT (Fomipyme). La financiación de actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación por parte de Colciencias fue de \$188,6 mil millones<sup>31</sup> entre el 2003 y el 2006, con los que se financiaron 711 proyectos.

**Gráfico 4: Recursos ejecutados por Colciencias 2003-2006**



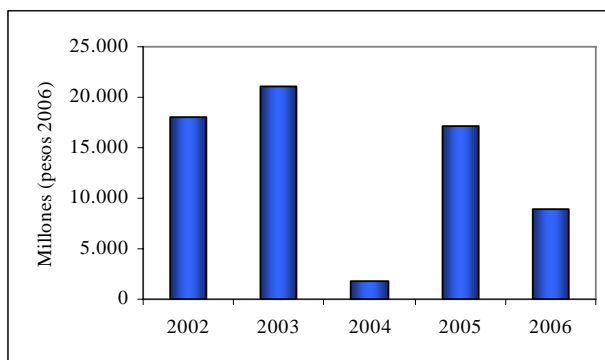
Fuente: Colciencias

<sup>30</sup> Mediante la Cátedra CEINFI, el MCIT ha impulsado el conocimiento de la cultura empresarial y la internacionalización de empresas con prácticas exportadoras. Dentro de los principales resultados del programa se destacan la vinculación de 247 Instituciones de Educación Superior y 35 Colegios, la inscripción de 52.379 estudiantes y la premiación de 22 planes de negocios.

<sup>31</sup> Esta cifra incluye los recursos ejecutados en convenio con el SENA, según lo dispuesto por la Ley 812 de 2003.

Por otra parte, durante 2001 y 2006, el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – FOMIPYME- cofinanció 320 proyectos productivos por un valor de \$ 58,5 mil millones, de los cuales 81% se dirigió a atender Microempresas y 19% a apoyar Pymes<sup>32</sup>.

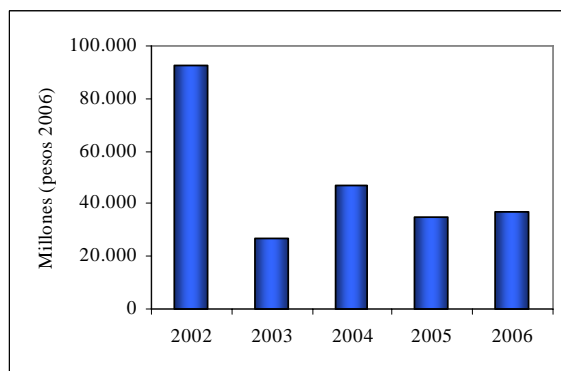
**Gráfico 5: Recursos de cofinanciación de Fomipyme 2002-2006**



Fuente: MCIT

De igual manera, la Ley 344 de 1996 estableció que de los ingresos parafiscales que recibe el SENA se destinara un 20% para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo productivo. Por este concepto en el periodo 2002-2006 se ejecutaron recursos por \$487,3 mil millones<sup>33</sup> para financiar programas de innovación y desarrollo tecnológico.

**Gráfico 6: Recursos ejecutados por el SENA en programas de innovación 2002-2006**



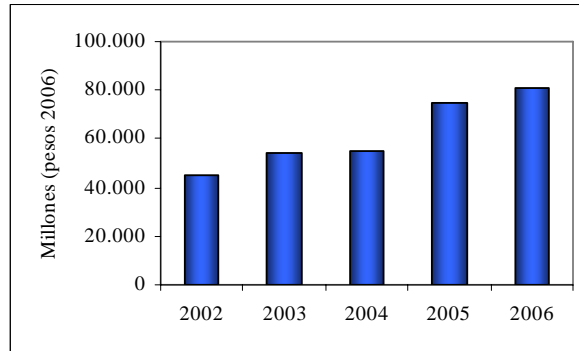
Fuente: SENA

<sup>32</sup> De acuerdo con el MCIT, a la fecha han culminado 256 proyectos con los cuales se atendieron 9.238 unidades productivas y se crearon 631 empresas individuales y 188 empresas asociativas. De igual manera, se ha fomentado el esfuerzo innovador de las empresas, mediante la asignación de recursos por valor de \$4 mil millones para apoyar el Premio Colombiano a la Innovación Tecnológica Empresarial (Premio Innova), que en sus tres versiones ha postulado en total 440 empresas. La evaluación del Fondo indica que éste ha tenido impactos positivos en el mejoramiento del capital humano, la formalización empresarial y el incremento de la asociatividad (Econometría, 2006. "Evaluación de Impacto del Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas FOMIPYME")

<sup>33</sup> Esta cifra no incluye los recursos ejecutados en convenio con Conciencias (Ley 812 de 2003)

En materia de **formación para el trabajo** con énfasis en innovación, entre 2002-2006 el SENA, a través del Programa Nacional de Formación Especializada y Actualización Tecnológica del Recurso Humano, invirtió \$97,7 mil millones, para mejorar las competencias laborales de 748.099 trabajadores y empleados independientes. De igual manera, a través del Programa de Modernización de Formación Profesional en los Centros, se invirtieron \$183,9 mil millones para mejorar las competencias de docentes y estudiantes al interior del SENA.

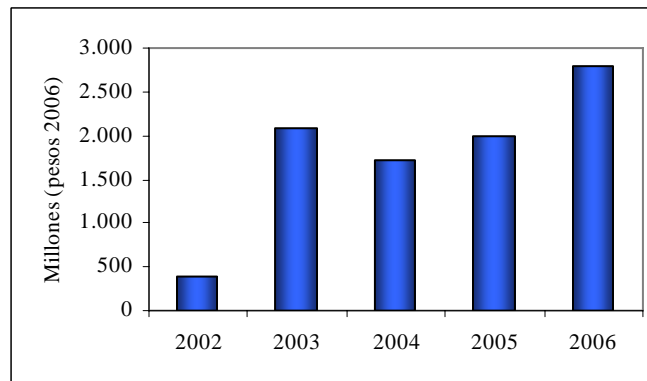
**Gráfico 7: Recursos ejecutados por el SENA en programas de formación 2002-2006**



Fuente: SENA

Para facilitar el **acceso a mercados internacionales**, Proexport cuenta con varios programas orientados a preparar a las Pymes colombianas para un efectivo proceso de internacionalización. Entre 2002 y 2006 a través del programa Expopyme<sup>34</sup> y del Programa de Redes Empresariales<sup>35</sup> se ejecutaron recursos por \$ 8,3 mil millones, con los cuales se atendieron 861 Pymes y se conformaron 15 redes empresariales.

**Gráfico 8: Recursos ejecutados por Proexport 2002-2006**



Fuente: Proexport

<sup>34</sup> Mediante este programa Proexport atiende a las empresas de manera individual, suministrándoles capacitación, asesoría y ayuda en la elaboración de sus planes exportadores.

<sup>35</sup> Este es un proyecto de gestión colectiva empresarial por medio del cual se elaboran proyectos emprendedores orientados a mercados internacionales.

Pese a los avances de los mencionados instrumentos no financieros, éstos presentan limitaciones, entre las que se destacan: i) la carencia de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto; ii) sus bajos niveles de cobertura; iii) la baja participación de las regiones en la elaboración, ejecución y financiación de los programas; y iv) los bajos niveles de articulación.

En efecto, la carencia de **sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto** es una de las grandes dificultades para diagnosticar la efectividad de los instrumentos no financieros de desarrollo empresarial. En aquellos casos en los que se han realizado estudios de evaluación de impacto, la ausencia de líneas de base ha dificultado la cuantificación de los efectos de las intervenciones.

Las cifras de ejecución de los programas y las evaluaciones de impacto de algunos de ellos indican que aunque se han logrado resultados positivos a nivel de las unidades empresariales atendidas, los **niveles de cobertura** continúan siendo bajos. Si bien la mayoría de los programas operan mediante esquemas de convocatorias públicas a las cuales pueden acceder tanto las empresas como los prestadores de servicios de apoyo, los recursos se han canalizado fundamentalmente a través de estos últimos. Este sesgo se explica, en parte, por la falta de información que tienen los empresarios sobre los instrumentos de apoyo y su limitada capacidad para estructurar proyectos que cumplan con los requisitos exigidos por los diversos programas. Los bajos hábitos de compra de servicios de apoyo por parte de las Microempresas y de las Pymes han desincentivado el desarrollo de un mercado amplio de servicios de desarrollo empresarial (SDE), y por ende, la capacidad de innovación y el desarrollo de productos y servicios especializados en estos segmentos empresariales por parte de los oferentes.

Adicionalmente, la **participación de las regiones** en la elaboración, ejecución y financiación de los programas ha sido baja. Aunque a través de los instrumentos de apoyo empresarial se han celebrado acuerdos con las regiones para aunar presupuestos destinados a apoyar a las Microempresas y a las Pymes, en su gran mayoría los programas operan de manera centralizada.

Finalmente, uno de los aspectos de política sobre el que más se ha insistido es la necesidad de llevar a cabo un **proceso de coordinación** de la oferta pública institucional de apoyo a las Microempresas y a las Pymes, así como la articulación de dicha oferta con los programas de las Cámaras de Comercio y de los organismos de cooperación internacional. Para subsanar en parte estas deficiencias de coordinación, Colciencias, Fomipyme, el MADR y el SENA han venido trabajando en la unificación de sus sistemas de información y gestión de proyectos, a través del montaje del Sistema Unificado de

Información de Gestión de Proyecto (SUIGP). En su primera fase, este Sistema garantizará flujos de información entre las entidades. Sin embargo, esta iniciativa que apunta inicialmente a la articulación de la información, no subsana la carencia de una política que logre integrar los diferentes instrumentos alrededor de objetivos precisos.

### c. **Políticas transversales**

Entre las políticas transversales que tienen un impacto diferenciado e importante en las Microempresas y en las Pymes, se destacan: i) el estímulo al aprovechamiento del mercado interno mediante las compras públicas; ii) la estrategia de simplificación de trámites; iii) la facilitación al acceso y uso de las TICs; y iv) las políticas ambientales.

Las **compras del sector público** son un importante instrumento de desarrollo y fortalecimiento de las Microempresas y las Pymes. Este instrumento ha sido utilizado por algunas instituciones públicas que han implementado programas para el desarrollo de proveedores, y se encuentra además incorporado en las leyes que promueven el desarrollo de las Microempresas y las Pymes<sup>36</sup>. Sin embargo, su desarrollo todavía es incipiente.

Por lo anterior, se promulgó la Ley 1150 de 2007 que reforma la contratación con recursos públicos y establece seis importantes modificaciones para ampliar la participación de las Microempresas y las Pymes: i) la exigencia de requisitos para participar en los procesos de selección adecuados y proporcionales a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor, ii) la reserva de procesos de selección cuya cuantía no supere los 750 salarios mínimos para esos segmentos empresariales, iii) la posibilidad de subcontratación preferente de las Microempresas y las Pymes en las contrataciones, iv) el establecimiento de líneas de crédito blando para la generación de capacidad financiera y de organización de los proponentes asociados en Microempresas y en Pymes, v) la eliminación del cobro del valor de pliegos de condiciones o términos de referencia y vi) y facilitación para la consecución de garantías por parte de las Microempresas y de las Pymes.

De igual manera, debido a que las Microempresas y las Pymes enfrentan mayores costos (como porcentaje de sus utilidades) asociados a los trámites, el Gobierno Nacional ha llevado a cabo una estrategia de **simplificación de trámites**. Siguiendo los lineamientos del CONPES 3292, se han logrado

---

<sup>36</sup> Empresas como ECOPETROL han implementado programas de desarrollo de proveedores. Además el artículo 9 de la Ley 905 de 2004 buscó promover la concurrencia de las Microempresas y las Pymes a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado.



avances en la simplificación de seis trámites empresariales: la ventanilla única de comercio exterior; el formulario único de comercio exterior; el formulario integrado de pago de aportes a la seguridad social; la inspección física en puertos; la factura electrónica y la reducción de procedimientos para la creación de empresas.

De igual manera, dada la importancia que tiene la **incorporación de las TICs** en la competitividad de las empresas<sup>37</sup>, el Gobierno Nacional a través del incremento de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones y del programa Compartel de telefonía rural, ha desarrollado estrategias centradas en la mejora del acceso a las infraestructuras de comunicaciones y a las TICs. Así mismo, ha promovido formación en el uso productivo al interior de las empresas, ha creado líneas de crédito para la introducción de tecnología en las empresas, ha aprobado la reglamentación tendiente a facilitar el uso del comercio electrónico, y ha otorgado incentivos para el desarrollo de la industria nacional de Software.

De igual manera, se ha mejorado la apropiación de TICs en la Administración Pública, mediante la provisión de herramientas y estándares que facilitan la relación de las empresas con el gobierno (automatización y virtualización de trámites, etc.) y la instauración de un marco legal que habilita la realización de procedimientos administrativos contractuales en formato digital. Además, se están realizando diagnósticos más profundos de la situación actual acerca del uso de las TICs en las principales cadenas productivas y las barreras que condicionan su desarrollo.

Finalmente, en materia **ambiental** el Gobierno ha expedido una serie de políticas para el desarrollo de su actividad productiva, dentro de las cuales se encuentran aquellas orientadas a la producción más limpia y a la gestión integral de residuos sólidos y de desechos peligrosos.

---

<sup>37</sup> El uso de herramientas como el comercio electrónico con clientes y otras empresas y las relaciones electrónicas con la administración pública y con sus propios empleados, son factores que contribuyen a mejorar la competitividad de las empresas al permitirles reducir sus costos, mejorar su gestión, comercialización y su integración con otras empresas, entre otros aspectos.

### III. ESTRATEGIAS PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y LA PROMOCIÓN DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

La formulación de esta política es el resultado de un trabajo concertado con las diferentes instituciones del gobierno comprometidas con el desarrollo de las Microempresas y las Pymes, las organizaciones del sector privado representativas de las mismas; los Consejos Superiores de la Microempresa y de la Pyme; el sector académico; y algunos organismos de cooperación internacional<sup>38</sup>.

Las estrategias de política que aquí se presentan, tienen como objetivo el logro de la transformación productiva y la mejora sostenible de la productividad y competitividad de las Microempresas y de las Pymes. Se busca que estas empresas se constituyan en una fuente creciente de generación de ingresos y empleo de calidad, y que logren insertarse y posicionarse en los mercados nacionales e internacionales.

Las estrategias y recomendaciones de política específicas para el desarrollo de las Microempresas y las Pymes planteadas en el presente documento harán parte de la Política Nacional de Competitividad (PNC). La articulación de las instituciones nacionales y locales encargadas del diseño y ejecución de la PNC, se logrará a través del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad. En particular, las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) como articuladoras de los actores públicos y privados regionales en materia de competitividad<sup>39</sup>, propenderán por la participación de los Consejos Regionales de la Micro, la Pequeña y Mediana Empresa dentro de este esfuerzo de concertación.

Entendiendo las particularidades de los segmentos empresariales Micro y Pyme, es necesario desarrollar una diferenciación en la aplicación de los instrumentos, de forma que se ajusten a sus características y necesidades, y se logre ampliar la cobertura de atención.

Siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, esta Política ha sido estructurada alrededor de nueve líneas estratégicas *interdependientes y complementarias*: i) la facilitación del acceso a servicios financieros; ii) el fomento a la formalización de la actividad empresarial; iii) el fomento al desarrollo del mercado de servicios no financieros de desarrollo empresarial (SDE); iv) el

---

<sup>38</sup> Los principales insumos para la elaboración de este documento provienen de las recomendaciones realizadas por la Corporación para el Desarrollo de la Microempresa, Acopi y USAID-Midas; las propuestas consignadas en la Agenda Interna Pyme; las tertulias convocadas por el MCIT con diversos actores del sector; el Plan Estratégico del MCIT; y las propuestas de las Mesas de Trabajo de los Consejos Superiores de la Microempresa y de la Pyme, entre otros.

<sup>39</sup> Ver, la Cartilla para orientar el trabajo de las Comisiones Regionales de Competitividad, [www.snc.gov.co](http://www.snc.gov.co)

fortalecimiento de la capacidad de innovación y la transferencia de tecnología; v) la promoción del uso de TICs; vi) el acceso a la formación para el trabajo; vii) la facilitación del acceso a mercados; viii) el fomento del emprendimiento; y ix) la promoción de la articulación productiva y la asociatividad empresarial

### **3.1 Acceso a servicios financieros**

Como se ha mencionado en la primera parte de este documento, uno de los principales obstáculos que enfrentan las empresas es la dificultad para acceder a recursos de largo plazo que les permita llevar a cabo actividades de modernización y reconversión productiva. Para garantizar la colocación efectiva de recursos de largo plazo, Bancóldex fortalecerá sus líneas de crédito de largo plazo con garantías complementarias para incentivar a los intermediarios financieros a que las coloquen manteniendo las condiciones favorables de plazo, tasa y periodos de gracia establecidas por Bancóldex. Este fortalecimiento supone igualmente la corrección de las asimetrías regulatorias con otras entidades públicas de redescuento, que permitan el acceso de las Microempresas y Pymes a los servicios financieros ofrecidos por Bancóldex en condiciones favorables.

De igual manera, con el objetivo de que el FNG continúe ampliando su capacidad de emisión de garantías, se fortalecerá su patrimonio mediante un proceso de capitalización para que de este modo, no sobrepase el nivel de apalancamiento indicado por los niveles de solvencia regulatorios.

Para continuar fortaleciendo los esquemas de microfinanzas, impulsados por la Banca de las Oportunidades, se llevará a cabo un programa de fortalecimiento de las instituciones microfinancieras no reguladas, de las cooperativas con actividad financiera y de las redes empresariales de Microempresas y de Pymes, para que logren ofrecer productos acordes con las necesidades de los empresarios. De igual manera, para garantizar que los créditos productivos otorgados a las Microempresas se destinen hacia el fortalecimiento de las mismas, se desarrollará un programa de acompañamiento y asistencia técnica para esas empresas.

Así mismo, se promoverán los esquemas de Banca Comunal y los fondos autogestionados. Para este efecto, la Banca de las Oportunidades apoyará estos esquemas mediante asistencia técnica y divulgación de información a las Cooperativas y ONG que puedan desarrollar estos instrumentos en lugares apartados y con poblaciones de menores ingresos. El Programa también destinará recursos para recopilar y divulgar mejores prácticas y socializar técnicas de implementación de esquemas de fondos

autogestionados. Adicionalmente, se avanzará en el estudio y desarrollo de otros productos financieros para las Microempresas, como los microseguros y las cuentas de ahorro de bajo monto.

Para garantizar el acceso a fuentes alternativas de financiación se establecerá una política de estímulo a los fondos de inversión, en la que se determine la clase de participación que tendrá el Estado, los recursos que dedicará a este objetivo y los esquemas de fomento y acompañamiento a las empresas, entre otros aspectos. Así mismo, para fomentar el uso de factoraje por parte de las Microempresas y las Pymes, se implementará un programa de compra de cartera en cadenas productivas para el desarrollo de proveedores y se identificarán los cambios regulatorios necesarios para el desarrollo de dicho mercado. Como mecanismo adicional, se optimizará el desarrollo de esquemas fiduciarios específicos para Microempresas y Pymes, que faciliten su acceso a fuentes de financiación.

### **3.2 Fomento a la formalización de la actividad empresarial**

La formalización de las Microempresas sólo puede ser el resultado de un proceso de fortalecimiento de su capacidad productiva y de su crecimiento económico. Por eso, las estrategias orientadas a mejorar su productividad y competitividad consignadas en este documento, contribuirán al proceso de formalización de las empresas.

Esta estrategia en particular está orientada a reducir los costos empresariales, a simplificar los trámites y a proveer información acerca de los procesos, implicaciones y beneficios de operar en el sector formal.

La determinación de las necesidades de simplificación se realizará en coordinación con el sector privado y para su priorización se estimará su costo e impacto. Para obtener mayor efectividad, esta estrategia se enfocará en la simplificación de familias de trámites, más que en trámites individuales, y se reducirán los costos y plazos para los empresarios por medio del uso de tecnologías de la información. De manera complementaria, se crearán incentivos para la simplificación de trámites a cargo de entidades territoriales. Para lograr este propósito se usarán los resultados del estudio *Doing Business* subnacional, que serán publicados en diciembre del presente año, y proveerán información sobre cinco trámites empresariales en trece ciudades. Como estos estudios han contado con la participación de los gobiernos locales, se espera que sus recomendaciones sean incorporadas en los nuevos planes de desarrollo de las ciudades participantes.

Con miras a reducir los costos de transacción que enfrentan las Microempresas y las Pymes para operar en la formalidad, se realizará un estudio que determine los costos asociados a la creación y formalización de empresas, así como el uso actual de estos recursos. El estudio debe incorporar recomendaciones para su racionalización.

### **3.3 Fomento del desarrollo del mercado de servicios no financieros de desarrollo empresarial (SDE)**

Frente al bajo desarrollo del mercado de SDE, la política buscará corregir sus principales fallas mediante la revisión y ajuste de los instrumentos. El objetivo será incentivar el aumento en el número de empresas dispuestas a demandar ese tipo de servicios, al tiempo que se fortalece y amplía el número de oferentes dispuestos a suministrarlos<sup>40</sup>.

A través de Fomipyme se llevará a cabo un programa piloto orientado al desarrollo del mercado de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para Microempresas y Pymes cuyo eje central consiste en fortalecer tanto a los demandantes (empresarios) como a los oferentes de SDE. Para el fortalecimiento de la demanda la estrategia busca: i) otorgar un subsidio directo y parcial al empresario para cubrir el costo del financiamiento de los SDE; ii) proporcionar al empresario información relacionada con los SDE y los posibles oferentes; iii) proporcionar información a los demandantes sobre la calidad de los oferentes de SDE; y iv) dar instrumentos a los empresarios para que puedan calificar y monitorear los servicios que reciben, entre otros aspectos.

Por otra parte, el fortalecimiento a la oferta consiste en: i) cofinanciar proyectos de los oferentes de SDE orientados a desarrollar nuevos productos y servicios innovadores que se ajusten a los requerimientos de los empresarios, ii) suministrar información a los oferentes acerca de las necesidades de servicios por parte de las Microempresas y las Pymes, iii) diseñar un sistema de gestión de conocimiento para identificar, adaptar y difundir innovaciones en servicios de apoyo a las Microempresas y a las Pymes, y iv) desarrollar un sistema de acreditación de proveedores de SDE y supervisar la calidad de los servicios ofrecidos, entre otros aspectos.

Este programa contará con un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto, y garantizará la participación efectiva de las regiones en términos de financiación, decisión y ejecución de

---

<sup>40</sup> El resultado esperado es que un gran número de empresas puedan elegir entre una amplia gama de productos y servicios ofrecidos fundamentalmente por suministradores del sector privado en el marco de un mercado competitivo.

programas y proyectos. A partir de la experiencia de Fomipyme, se evaluará la conveniencia de expandir el esquema a otros instrumentos de apoyo a las Microempresas y a las Pymes.

De igual manera, se profundizará en el montaje del SUIGP, que permitirá desarrollar una política integral que logre coordinar los diferentes instrumentos de apoyo alrededor de objetivos comunes.

### **3.4 Fortalecimiento de la capacidad de innovación y transferencia de tecnología**

Frente a la baja capacidad de innovación por parte de las Microempresas y las Pymes, esta estrategia está enfocada en proveer incentivos y crear condiciones para que las empresas realicen inversiones que les permita desarrollar sus capacidades de innovación y desarrollo tecnológico y se facilite la transferencia tecnológica. Para ello se trabajará en cuatro áreas:

En primera instancia, se promoverá la transferencia de tecnología en las Microempresas y en las Pymes de tal manera que puedan adquirir, usar, adaptar y adoptar tecnología. Con este propósito se apoyará a las empresas en sus actividades de búsqueda, evaluación, negociación y apropiación de tecnología mediante la promoción explícita de estas actividades, la realización de convocatorias donde se priorice la transferencia de tecnología y la financiación de proyectos con este componente.

De igual manera, para fortalecer los vínculos entre las Microempresas y las Pymes con todas aquellas entidades que generan conocimiento (como las universidades, los centros de desarrollo tecnológico o centros de investigación) se apoyará la creación y consolidación de comités universidad-empresa, oficinas de transferencia de resultados de investigación e innovación (OTRIs) y cualquier otro mecanismo de cooperación y transferencia de tecnología entre dichos actores. Esta estrategia permitirá que las necesidades del sector productivo se conviertan en agendas de investigación de las universidades y demás entidades de generación de conocimiento.

Así mismo, para fortalecer la formación de capital humano y su vinculación en el desarrollo de actividades de innovación en las Microempresas y en las Pymes, se cofinanciará la vinculación temporal de investigadores en las empresas y centros de investigación y desarrollo tecnológico, y se capacitará a los gerentes de las empresas en gestión de la innovación e incorporación de nuevas tecnologías.

Finalmente, se promoverá el sistema de propiedad intelectual mediante la cofinanciación de obtención de patentes, certificados de obtentor y licenciamiento de tecnologías.

### **3.5 Promoción del uso de TICs**

La estrategia buscará optimizar los programas actuales de promoción, acceso y uso de TICs, así como corregir los factores que limitan su adopción y el uso generalizado en las Pymes. Para tal efecto, se continuarán las acciones que actualmente se están desarrollando para promover el acceso, suministro y uso de información por parte del Gobierno y del sector productivo. Además, teniendo en cuenta los resultados de las políticas implementadas, los estudios en marcha y una evaluación de los factores que han limitado el uso del comercio electrónico en el país, se diseñará una estrategia para promover el uso de las TICs en el sector empresarial, como parte del Plan Nacional de Tecnologías y Comunicaciones que está desarrollando el Ministerio de Comunicaciones.

Para poner en marcha la implementación de la estrategia diseñada, el Ministerio de Comunicaciones gestionará el apalancamiento de sus recursos con cofinanciación del sector privado.

### **3.6 Acceso a la formación para el trabajo**

Además de continuar con el desarrollo de los programas actuales del SENA, se implementarán nuevos incentivos con el objeto de mejorar el acceso a los instrumentos y promover la asociatividad. Así, en el caso del Programa de Formación Especializada del Recurso Humano se definirá un porcentaje del presupuesto del Programa Nacional de Formación Especializada y Actualización Tecnológica del Recurso Humano para la atención de los proyectos que presenten las Microempresas y las Pymes. Además, se implementarán acciones de sensibilización que permitan a estos segmentos dinamizar su participación en las convocatorias.

### **3.7 Impulso al acceso a mercados**

Para facilitar el acceso a mercados nacionales e internacionales el Gobierno Nacional llevará a cabo acciones orientadas a promover: i) la actualización de estudios sectoriales, ii) la actualización de estudios sobre nuevos productos a nivel internacional, iii) la realización de proyectos de investigación en inteligencia competitiva.

A través de Proexport, se entregarán las herramientas necesarias tanto de información, como de conocimiento y penetración de mercados a las Pymes que hayan tenido la preparación previa y adecuado su estructura productiva para establecerse con éxito en los mercados internacionales.

Así mismo, para fomentar el acceso de las Microempresas y de las Pymes a las compras del Estado, el Gobierno Nacional reglamentará las modificaciones que sobre el particular fueron introducidas a la Ley 80 de 1993, a través de la Ley 1150 de 2007. Así mismo, se diseñarán mecanismos para hacer efectiva la participación real de las empresas en este mercado. En este sentido se implementarán programas orientados al desarrollo de capacidades para la preparación de ofertas, a través de servicios especializados en subcontratación, desarrollo de proveedores, encadenamientos productivos y formación de clusters; se ofrecerán servicios de apoyo orientados a ayudar a las empresas a licitar y a conseguir contratos con el Estado; se suministrará información oportuna sobre oportunidades para participar en procesos de contratación; y se brindarán facilidades para acceder a financiación, entre otros aspectos.

### **3.8 Fomento del emprendimiento**

Se diseñará y estructurará una estrategia para fomentar emprendimientos articulados a cadenas de valor con potencial real de mercado, que permitan ampliar la base empresarial y generar cambios sustanciales en la estructura productiva nacional.

El diseño de esta estrategia partirá de la realización de un inventario y una evaluación del impacto de los actuales programas de emprendimiento. A partir de allí, se generarán mecanismos de coordinación de los diversos instrumentos de apoyo y se desarrollarán instrumentos específicos de financiación adecuados a las diversas fases del proceso de formación y consolidación de las nuevas empresas (capital semilla, capital de arranque y capital de riesgo).

De igual manera, la estrategia contemplará el desarrollo de sistemas de información confiables que evidencien oportunidades de negocio; los mecanismos para fortalecer las redes de cooperación entre las universidades, el sector privado y las entidades del Estado para impulsar el surgimiento de emprendimientos; el desarrollo de mecanismos tendientes a reducir los costos de operación de las empresas en sus primeros años de operación; y el diseño de intervenciones diferenciadas de acuerdo a las características y capacidades de los diversos grupos de poblaciones con vocación emprendedora (jóvenes emprendedores, poblaciones vulnerables, etc.)

Lo anterior implica llevar a cabo un amplio ejercicio de coordinación que complemente esfuerzos entre las distintas áreas y niveles del Gobierno, los organismos de cooperación internacional y las organizaciones privadas que desarrollan programas de emprendimiento para definir derroteros de acción comunes hacia el logro de esos objetivos.



### **3.9 Articulación productiva y asociatividad empresarial**

La articulación productiva, la conformación de redes de colaboración y la promoción de la asociatividad empresarial, son mecanismos para mejorar la capacidad de las Microempresas y las Pymes para operar en la formalidad. Por eso, a través de los diferentes programas de apoyo a las Microempresas y a las Pymes se generarán *incentivos* para promover esquemas asociativos que les permita a las empresas aumentar su poder de negociación en la compra de insumos y en la comercialización de sus productos; incursionar en mercados donde individualmente resulta muy difícil; acceder a las compras del sector público; llevar a cabo proyectos tecnológicos e innovadores, difíciles de financiar de manera individual; acelerar los procesos de aprendizaje e intercambio de experiencias; y acceder a recursos de crédito y otras fuentes de financiamiento, entre otros aspectos

Mediante esta estrategia se promoverán esquemas de subcontratación a escala nacional e internacional; se desarrollarán programas de desarrollo de proveedores que incluyan componentes de formación profesional, transferencia de tecnología, normalización técnica y gestión de la calidad; se realizarán encuentros empresariales; y se apoyarán programas de cadenas productivas, promoción de clusters empresariales, y de agregación de ofertas para la comercialización.

Así mismo, con el objeto de fortalecer la integración internacional de las Microempresas y las Pymes, se promoverán y desarrollarán programas que: i) articulen esfuerzos público – privados para identificar y consolidar proyectos asociativos, ii) desarrollen y proporcionen metodologías para el trabajo asociativo empresarial, iii) posibiliten la gestión de recursos financieros y no financieros, iv) acompañen y evalúen los procesos iniciados, y v) sistematicen las experiencias, con el objeto de incentivar el desarrollo de estrategias de subcontratación industrial entre eslabones y/o cadenas productivas y/o clusters nacionales con los internacionales.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos del presente documento
2. Solicitar a las entidades miembro de los Consejos Superiores de la Microempresa y de la Pyme y a la Corporación para el Desarrollo de la Microempresa, a través del MCIT:
  - En un año, diseñar un plan de acción para diferenciar las estrategias de apoyo a las Microempresas y a las Pymes en cada uno de los instrumentos de fomento del sector.
3. Solicitar al MCIT:
  - Garantizar la vinculación de la población vulnerable, las minorías étnicas y población en situación de desventaja a esta Política (población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, indígenas, mujeres, etc).
  - En seis meses, entregar una evaluación de la operatividad de la Ley 590 de 2000 y 905 de 2004 y hacer recomendaciones sobre su aplicabilidad.
  - En un año, en coordinación con la DIAN y el Ministerio de Protección Social, realizar una campaña orientada a divulgar las implicaciones y beneficios de ser formal.
  - En seis meses, consolidar una estrategia de asociatividad empresarial que contemple el apoyo, acompañamiento y asesoría para el desarrollo y fortalecimiento de clusters; la realización de estudios e investigaciones sobre el estado de los clusters existentes a nivel nacional con el fin de determinar el potencial productivo regional y las condiciones para su consolidación.
  - En seis meses, implementar una línea de cofinanciación de procesos de certificación para Microempresas y Pymes del sector de software.

- En seis meses, realizar la reglamentación del artículo 23 de la Ley 905 de 2004.
4. Solicitar al DAFP, al DNP y al MCIT:
- En seis meses, y en coordinación con el sector privado, elaborar una lista de los trámites prioritarios a simplificar en el presente Gobierno para ser presentada al Grupo de Racionalización y Automatización de trámites.
5. Solicitar al DNP y al MCIT:
- Gestionar ante las entidades territoriales la inclusión de estrategias de simplificación de trámites empresariales en sus nuevos planes de desarrollo.
  - En un año, previa aprobación por parte del Consejo Administrador del Fomipyme, implementar a través de ese Fondo un programa piloto orientado al fortalecimiento del mercado de servicios de desarrollo empresarial (SDE). Dicho programa deberá estar enfocado a fortalecer tanto a los demandantes (empresarios) como a los oferentes de SDE y a garantizar la participación efectiva de las regiones en términos de financiación, decisión y ejecución de los programas y proyectos.
  - En un año, realizar un estudio que determine los costos asociados a la creación y formalización de empresas, así como el uso actual de estos recursos. El estudio debe incorporar recomendaciones para su racionalización.
6. Solicitar al MCIT, al SENA, a Colciencias, a Bancóldex y al FNG
- En un año, desarrollar un sistema de información que contenga todos los instrumentos de apoyo público al desarrollo empresarial.
7. Solicitar al SENA:
- En un año, ajustar o crear programas de formación de personal gerencial y técnico para liderar procesos de innovación empresarial.

- En un año, a través del Consejo Directivo Nacional, definir un porcentaje del presupuesto del Programa Nacional de Formación Especializada y Actualización Tecnológica del Recurso Humano para la atención de los proyectos que presenten las Microempresas y las Pymes.
  - En seis meses, financiar el 100% del costo de las capacitaciones que no son ofrecidas por los cursos regulares del SENA, cuando se trate de proyectos presentados por conglomerados de Microempresas y Pymes, mediante convenios que se realizarán con el SENA.
  - En tres meses, implementar acciones de sensibilización, promoción y divulgación del Programa Nacional de Formación Especializada y Actualización Tecnológica del Recurso Humano que permitan a los segmentos de Microempresa y de Pyme dinamizar su participación en las convocatorias que periódicamente realiza el SENA.
8. Solicitar a Colciencias, al MCIT y al SENA, en coordinación con el DNP:
- En un año, consolidar el montaje del Sistema Unificado de Gestión de Proyectos (SUIGP) y diseñar una estrategia de coordinación de sus instrumentos de apoyo orientada al logro de los objetivos estratégicos de esta Política.
9. Solicitar al DNP, en coordinación con el Comité Intersectorial de Evaluación:
- En dos años, llevar a cabo una evaluación de impacto del programa piloto de desarrollo del mercado de SDE del Fomipyme y examinar la conveniencia de expandirlo a los demás instrumentos de apoyo. Esta evaluación deberá incluir el impacto en la formalización como una de las variables a medir.
10. Solicitar al DANE, al MCIT, y al DNP:
- En seis meses, diseñar un programa para la realización de estudios y el levantamiento de información primaria sobre el sector de la Microempresa y la economía informal.
11. Solicitar al DNP y la Comisión Intersectorial de Contratación Pública CINCO, en coordinación con el MCIT y el sector privado:

- En seis meses, elaborar un borrador para reglamentar la Ley 1150 de 2007, que reforma la Ley 80 de 1993.

12. Solicitar a Bancóldex:

- En seis meses, en coordinación con el MCIT, presentar una propuesta que evidencie la necesidad de hacer una diferenciación entre crédito de consumo y crédito productivo y presentarla a consideración de la Superfinanciera.
- En seis meses, a través de la Banca de las Oportunidades y en coordinación con el MCIT, implementar un programa de acompañamiento a las Microempresas que reciban microcrédito productivo.
- En seis meses, implementar mecanismos alternativos de financiamiento, tales como la compra de cartera en cadenas productivas para el desarrollo de proveedores.
- En un año, evaluar el diseño de garantías complementarias a las ofrecidas por el FNG para facilitar el acceso a recursos de largo plazo.

13. Solicitar al MCIT y a Bancóldex:

- En un año, a través de la Banca de las Oportunidades, poner en marcha un programa de fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas no reguladas, cooperativas con actividad financiera y redes empresariales de Microempresas y Pymes, que incluya la asistencia técnica y la capacitación en Banca Comunal y la divulgación de mejores prácticas en fondos autogestionados.
- En seis meses, a través de la Banca de las Oportunidades, realizar un plan para fomentar el desarrollo de microseguros y el apoyo a la realización de un mapa de riesgo del país.

14. Solicitar a Bancóldex, al MCIT y al DNP:

- En seis meses, estudiar los cambios regulatorios necesarios para fomentar el uso del factoraje con el objeto de facilitar a las Microempresas y las Pymes la obtención de liquidez inmediata y mejorar su flujo de caja.

15. Solicitar a MCIT, en coordinación con Banca de las Oportunidades, Bancóldex y FNG:
  - En cuatro meses, culminar el diagnóstico e inventario de fondos de capital de riesgo público-privado en Colombia
  - En seis meses, realizar un plan de trabajo para la creación de fondos de alto impacto, incluyendo la estrategia de financiación.
16. Solicitar al MCIT y a Fiducoldex:
  - En cinco meses, optimizar el desarrollo de esquemas fiduciarios específicos para Pymes, incluyendo la capacitación en el uso del producto y su divulgación.
17. Solicitar a Bancóldex, al FNG, y al MCIT:
  - En tres meses, sujeto a la aprobación del Conpes de redistribución de utilidades de Bancóldex, realizar un plan de capitalización del FNG con recursos provenientes de la retención de utilidades de Bancóldex, en dos tramos iguales de \$25.000 millones, el primero en 2007 y el segundo en 2008.
18. Solicitar a Bancóldex, en coordinación con el MCIT, el MHCP y el DNP
  - En seis meses, adelantar los trámites necesarios para incluir en el proyecto de Ley de Reforma Financiera, las normas que permitan incorporar al régimen legal de Bancóldex aquellas modificaciones que eliminen las diferencias existentes respecto al régimen de otras entidades públicas de redescuento, siempre y cuando resulten pertinentes para el objeto social de Bancóldex.
19. Solicitar a Bancóldex, en coordinación con el MCIT, el Banco de la República y el DNP
  - En seis meses, coordinar con la Junta Directiva del Banco de la República la evaluación de las acciones necesarias para facultar a Bancóldex obtener recursos de organismos multilaterales y

otras entidades internacionales y celebrar operaciones activas de crédito en moneda local, utilizando las herramientas necesarias para mitigar el riesgo cambiario.

20. Solicitar al MCIT, en coordinación con el SENA, el DNP, Acción Social y Dansocial:
  - En dos años, reglamentar la Ley 1014 de 2006 y definir una estrategia de fomento al emprendimiento de acuerdo con los lineamientos consignados en este documento.
21. Solicitar al MCIT y al MAVDT
  - En tres meses, establecer la estrategia de trabajo en lo relacionado al impulso del componente ambiental dentro del sector de las Microempresas y las Pymes.
22. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con el DNP y el MCIT:
  - En un año, diseñar y poner en marcha una estrategia para promover el uso de las TICs en las Pymes como parte del Plan Nacional de Tecnologías y Comunicaciones, basada en los resultados de las acciones que actualmente está desarrollando el Gobierno. Esta estrategia debe articular los esfuerzos que el Fondo de Comunicaciones, el Sena, el Fomipyme, Compartel, y demás instituciones y programas realizan, para fomentar la inclusión digital en este segmento empresarial.
  - Gestionar el apalancamiento de los recursos para la implementación de la estrategia, con cofinanciación del sector privado.
  - En un año, establecer instrumentos de medición de uso y adopción de las TICs en las Microempresas y las Pymes.
23. Solicitar a Colciencias:
  - En un año, realizar la promoción y ejecución de convocatorias que apoyan actividades relacionadas con transferencia de tecnología para aumentar la participación de las Microempresas y Pymes.

- En un año, apoyar la creación y fortalecimiento de comités regionales Universidad – empresa, y oficinas de transferencia de resultados, asegurando la articulación con el SNCyT.
- En dos años, realizar convocatorias para la cofinanciación de obtención de patentes, certificados de obtentor y licenciamiento de tecnologías.
- En dos años, establecer un programa de cofinanciación de vinculación temporal de investigadores a empresas y centros de investigación y desarrollo tecnológico, y capacitación de gerentes en gestión de la innovación e incorporación de nuevas tecnologías

24. Solicitar al MCIT en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio:

- En un año, fomentar la innovación y la actualización tecnológica a través de: la difusión masiva del conocimiento contenido en patentes de dominio público, la promoción de la propiedad industrial, la divulgación del Premio Innova, la capacitación y sensibilización en gestión de tecnologías, la vinculación de expertos y/o investigadores colombianos radicados en el exterior y/o extranjeros con proyectos estratégicos que se adelanten en el país para las Microempresas y Pymes, y la agilización y flexibilización de trámites para el registro de marcas y obtención de patentes.

25. Solicitar a Proexport

- En seis meses, presentar una propuesta en la que se le dé prioridad a los planes exportadores de las Pymes atendidas por Proexport y en la que se defina una estrategia para la ampliación de las redes empresariales exportadoras.