

DESARROLLO EMPRESARIAL EN COLOMBIA

HÉCTOR ACEVEDO BEDOYA

ASESORA

CLAUDIA ÁLVAREZ Ph. D.

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN

PROYECTO DE GRADO

MEDELLÍN

Agosto de 2016

CONTENIDO

| | | |
|----|---|----|
| 1. | INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. | EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL..... | 6 |
| 3. | PATRONES DE SELECCIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA | 20 |
| 4. | NORMAS, MEDIDAS Y FUENTES DE APOYO PARA LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y EMPRENDEDORA EN COLOMBIA | 28 |
| 5. | CONCLUSIONES..... | 38 |

Resumen

Algunos de los mecanismos que ha promovido el Gobierno en la búsqueda de un ambiente económico sostenible están relacionados con la selección, promoción y apoyo a ciertos sectores empresariales y, en la actualidad, el fortalecimiento del emprendimiento. Dichos mecanismos han sido gestionados mediante la implementación de normas y conformación de instituciones de apoyo.

Con la intención de identificar cuáles han sido los instrumentos de política pública que han favorecido el emprendimiento y el desarrollo empresarial en Colombia se elaboró el presente trabajo. Para eso, se toma como marco conceptual la información propuesta por varios autores y organizaciones en los temas relacionados con el emprendimiento como fuente para la creación y desarrollo de la iniciativa empresarial. Posteriormente se presentan aspectos generales de lo que han sido los criterios de selección de sectores económicos en el país, y de los instrumentos de las políticas públicas definidas por el Estado a la hora de apoyarlos. Se presenta la forma como han sido oficializadas y aplicadas dichas políticas, a través de instituciones para promover el crecimiento y el desarrollo económico del país. Luego se citan de forma cronológica las normativas: leyes, decretos, artículos y documentos CONPES elaborados por el Gobierno para apoyar el emprendimiento y el desarrollo empresarial.

En resumen, el presente documento recopila los esfuerzos del Gobierno de Colombia durante la mitad del siglo XIX hasta la actualidad, en lo relacionado con los sectores económicos seleccionados y priorizados para ser fortalecidos por el Estado; presenta las razones que dieron lugar a dicha selección; muestra las políticas, normatividad, instrumentos legales e instituciones creadas por el Estado para promover y apoyar la iniciativa empresarial con la intención de lograr el fortalecimiento de la economía nacional.

Por último, se da respuesta al interrogante de cuáles han sido los mecanismos de promoción del emprendimiento por parte del Estado y su forma de promoverlos. Esto a través de la presentación histórica de la gestión implementada por el Gobierno, alrededor de la promoción y favorecimiento del desarrollo empresarial y del emprendimiento en Colombia.

Palabras clave: Emprendimiento, emprendedor, actividad emprendedora, sectores económicos, políticas de desarrollo productivo, política pública.

Abstract

Some of the mechanisms promoted by the Government seeking for a sustainable economical environment are related with the selection, promotion, and support of some of the business sectors, and nowadays, the strengthening of entrepreneurship. These mechanisms have been managed through the implementation of some standards and establishment of supporting institutions.

The objective of this paper is to identify what have been the public policy instruments that have favored the entrepreneurship and business development in Colombia. It is taken as conceptual framework the information proposed by several authors and organizations on topics related with entrepreneurship, as a source for the creation and development of business venture. General aspects are related with the selection criteria of the economic sectors in the country, and instruments of public policies defined by the Government in order to support them. The document presents the way these policies have been formalized and implemented through institutions that promote growth and economic development in the country. Then, the regulations are cited chronologically: laws, decrees, CONPES papers and documents created by the Government in order to support the entrepreneurship and business development.

To summarize, this paper compiles the efforts of the Colombian's Government from the mid-nineteenth century to the present, in relation to the economic sectors selected and prioritized to be strengthened. This document also presents the reasons that led to such selection; shows the policies, regulations, legal instruments and institutions created by the Government to promote and support entrepreneurship with the intention to achieve the strengthening of the national economy.

Finally, it responds to the question about the Government's mechanisms of promotion of the entrepreneurship and its way of promoting them. This, through the historical presentation of the management implemented by the Government, regarding the promotion and facilitation of business development and entrepreneurship in Colombia.

Key words

Entrepreneurship, Entrepreneur, Entrepreneurial Activity, Economic Sectors, Productive Development Policies, Public Policies.

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo empresarial de un país está sujeto a las decisiones y estrategias definidas a nivel nacional y local por los gobiernos, para orientar y fortalecer las herramientas y sectores que se consideren necesarios en la consolidación de su economía. Estas son consecuencia de los contextos global, nacional e interno y principalmente de las variables que puedan afectar a cada nación. Es decir, que ciertas situaciones internacionales pudieran afectar decisiones estratégicas a la hora de elegir por parte de los gobiernos, a qué sectores empresariales apoyar y a cuáles permitir que se fortalezcan por su propia cuenta. En igual medida, el escenario interno de cada nación y el grado de desarrollo de sus instituciones permitirán de manera eficiente la plena identificación de sus necesidades y aprovechamiento de sus recursos.

Desde este punto de vista, para el caso de Colombia se hace necesaria la identificación de las estrategias implementadas por el Gobierno Nacional, en temas relacionados con el desarrollo económico y empresarial, entre las cuales están: desarrollo de mecanismos, adopción de modelos, identificación y selección de sectores económicos, desarrollo de políticas, instrumentos e instituciones que se han consolidado a través de su historia. Lo anterior con la intención de lograr un desarrollo económico del país por medio de organizaciones empresariales de los sectores público, privado y del suministro de bienes transversales que facilitaron la actividad empresarial.

Colombia en términos generales ha tenido un desarrollo empresarial influenciado por políticas definidas por el gobierno, que a su vez dependieron de circunstancias de orden internacional en el pasado, por ejemplo: los aspectos de seguridad nacional que fueron consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría, la necesidad de proteccionismo de su economía que debió modificarse inicialmente por una economía mixta de mercado cerrado, simultáneamente con la promoción de ciertos sectores ante el mercado internacional. Posteriormente se llegó a una completa apertura que pretendía consolidar su crecimiento y estabilidad económica. En la actualidad se intenta promover una economía influenciada por la sociedad del conocimiento, la tecnología y la innovación; todo esto apoyado en propuestas de emprendimientos con calidad, alta generación de valor agregado y de la promoción del desarrollo empresarial.

La identificación y descripción de los instrumentos de política pública para promover el emprendimiento y el desarrollo empresarial en Colombia, alrededor de su intento por alcanzar el desarrollo económico y empresarial sostenible de la nación es justificada. En particular, desde el punto de vista de tener una visión secuencial e integral de lo que se ha hecho en el tema, conocer los aspectos positivos y negativos de las decisiones tomadas y contar con una fuente de consulta para quienes estuvieran interesados en conocer parte de la historia empresarial público-privada del país.

Con base en lo descrito anteriormente, se plantea la pregunta a la que el presente documento pretende responder: ¿Cuáles han sido los instrumentos de política pública que han favorecido el emprendimiento y el desarrollo empresarial en Colombia?

2. EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL

El crecimiento económico como objetivo de política económica y su resultado positivo o negativo según el crecimiento alcanzado han sido prioridades en la mayoría de los países del mundo. En las naciones con mayores niveles de crecimiento se asume que han desarrollado las mejores políticas económicas. Un mayor crecimiento genera bienestar a la sociedad, provee bienes y servicios, genera empleo y paz social. Es por esto que es necesario fortalecer los factores que favorecen el crecimiento y que potencian el desarrollo económico, para lo cual se consideran perspectivas tanto sociales como económicas (Martín y Picazo, 2011, p.66).

El emprendimiento en toda su concepción y significado ha tomado fuerza en los últimos años como elemento indispensable para promover el desarrollo desde las perspectivas antes mencionadas. Para esto, deben ser los gobiernos desde sus instancias locales y regionales los que, a través de políticas y normativas, faciliten y promuevan el emprendimiento en un espacio de menor incertidumbre, dinamismo empresarial y de mejores condiciones para la población. Sin embargo, el grado de contribución de la empresa creada al desarrollo económico de la región o del país dependerá del impacto y la calidad de la misma; por esta razón se busca generar un emprendimiento con alto potencial de crecimiento, el cual debería estar enfocado en aspectos como fortalecimiento del sector industrial donde se crea el emprendimiento, dinamizando el mercado con productos y servicios innovadores, diferenciados y con valor agregado, expandiendo el emprendimiento a distintas regiones y mercados globales (Quiroga y Mercedes, 2014, p.7).

Algunos autores afirman que no es suficiente con el conocimiento para crear y desarrollar una empresa de éxito, se requiere de una capacidad para transformar los conocimientos existentes y nuevos en oportunidades económicas. Es necesaria de una sumatoria de habilidades, aptitudes, ideas y cualidades del ambiente, que generalmente no están dispuestas en el común de las personas; y es allí donde la figura del emprendedor es capaz de intervenir en los procesos de creación y distribución de conocimiento, aplicado a la generación de empresas, de riqueza, del empleo y el crecimiento del desarrollo económico (Lupiáñez, Priede, y López, 2014, p. 61).

Para conocer mejor la actividad emprendedora, se presentan a continuación algunos fundamentos sobre el emprendimiento, el significado e interpretación del emprendedor, algunos enfoques para el análisis de sus características, los tipos de emprendedor, el proceso que vive el emprendedor como individuo para desarrollar su iniciativa, y la cadena de emprendimiento que experimenta durante la consolidación del proyecto empresarial.

En la literatura consultada se mencionan términos como iniciativa emprendedora, *entrepreneur*, *entrepreneurship*, actividad empresarial y espíritu empresarial; siempre asociados al significado y desarrollo del emprendimiento. “En términos generales, la iniciativa emprendedora incluye el estudio de las fuentes de oportunidades, los procesos de descubrimiento, evaluación y explotación de las mismas, y las personas que las descubren, evalúan y explotan” (Álvarez, Alemany, Planellas & Urbano, 2011, p12).

De acuerdo con Vérin (citado en Rodríguez, 2009, p.96), la palabra emprendimiento tiene sus raíces en el término francés *Entrepreneur*, el cual significa estar listo para tomar decisiones o iniciar algo; se identificaba en los siglos XVII y XVIII a los maestros de obra y a los arquitectos como personas que ejercían el emprendimiento de obras. Al desempeñar esta actividad se generó la concepción de empresa, identificada como una labor económica, para la cual se debería de tener en cuenta la evaluación previa de la producción y del dinero requerido para la misma.

El concepto moderno de *Entrepreneur*, según el pensamiento económico clásico se dio en siglo XVIII en Francia y se definió como “el individuo que asume riesgos en condiciones de incertidumbre, dividiendo a los productores de la economía de mercado en contratados, que reciben salarios o rentas fijas, y los emprendedores que reciben ganancias variables e inciertas” (Cantillon citado en Rodríguez, 2009, p.97). Como se menciona en el siguiente texto:

El emprendimiento está relacionado con el desarrollo de productos cuyo valor está determinado por la utilidad que estos le representen a las personas, esta utilidad puede variar en función de la persona, el tiempo y del contexto del emprendimiento, quien logra desarrollar esta actividad es el llamado empresario, el cual es definido como un trabajador superior según Hoselitz (Rodríguez, 2009, p.98).

De acuerdo con la escuela alemana, el emprendimiento está fundamentado en la teoría de la productividad marginal, y es el que ejerce la actividad empresarial quien está llamado a asumir el riesgo y el uso del ingenio para para maximizar los beneficios de la actividad económica (von Braeuer citado en Rodríguez, 2009, p.99).

Una visión más moderna relaciona el emprendimiento, con la generación de empresas y el mejoramiento de las existentes, la promoción del crecimiento y el desarrollo económico para los países, según se presenta en el siguiente texto:

El emprendimiento es la actividad que involucra el proceso de creación de nuevas empresas, el repotenciamiento de las actuales y la expansión de las firmas en los mercados globales, entre otros aspectos claves. Guarda una estrecha relación con la dinámica productiva de los países, el crecimiento económico, el desarrollo social y la formación de una fuerte cultura empresarial necesaria para el progreso. Ahora se utiliza frecuentemente el término espíritu empresarial como sinónimo de emprendimiento (Duarte, 2007, p.46).

Como se ha mencionado hasta el momento, el emprendimiento ha influenciado la creación de empresas, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico de las regiones. Como prueba de esto se han creado instituciones con el propósito de estudiar esta actividad:

Una muestra del creciente interés por el emprendimiento a nivel mundial, es la creación del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), un consorcio de investigación académica, cuyo objetivo es realizar estudios sobre la actividad empresarial en todas las latitudes del planeta. Inició en 1999 como un programa de investigación con la asociación entre London Business School y el Babson College para evaluar el nivel de actividad empresarial en 10 países. Desde entonces ha ido incrementando su cubrimiento hasta

llegar a evaluar un total de casi 100 economías en 2013 (Marulanda, Montoya y Vélez, 2014, p.90).

Otras definiciones en torno al emprendimiento se presentan en la Tabla 1, en la que se evidencia que no existe una definición comúnmente aceptada para la iniciativa emprendedora. Los autores proponen diferentes puntos de vista, algunos consideran el emprendimiento como una actividad que destruye la creatividad, otros la ven como la creación de nuevas oportunidades, otros lo enfocan en la creación de nuevas empresas y otros consideran que es la creación de nuevos proyectos innovadores (Álvarez et al., 2011, p12).

En términos generales, la iniciativa emprendedora incluye el estudio de las fuentes de oportunidades, los procesos de descubrimiento, evaluación y explotación de las mismas, y las personas que las descubren, evalúan y explotan (Álvarez et al., 2011, p.12).

La Comisión de las Comunidades Europeas en el libro *El espíritu empresarial en Europa* (citado en Álvarez et al., 2011) define la iniciativa emprendedora como una forma de pensar del individuo, que involucra aspectos de innovación y capacidad, quien a su vez identifica una oportunidad, de manera independiente o en el interior de una organización, la materializa y logra generar valor económico y/o social.

Se propone que dicha actividad emprendedora propende por el cambio interior del individuo, contribuye al desarrollo y apoyo de la innovación como consecuencia de agentes externos, requiere permanente motivación para el éxito, asumir el cambio, identificar metas y cumplirlas, y tener la responsabilidad para asumir las consecuencias de las acciones (Comisión Europea citado en Álvarez et al., 2011, p.12).

Después de presentar los aspectos relacionados con la actividad emprendedora y el emprendimiento, se continúa con la exploración del significado del emprendedor, sus enfoques y los tipos de emprendedor.

Tabla 1. Algunas definiciones de iniciativa emprendedora

| Definición | Autor |
|--|---|
| El emprendedor compra productos a un precio determinado en el presente, los combina de forma acertada para obtener un nuevo producto y luego lo vende a precios inciertos en el futuro. No posee un retorno seguro y debe asumir los riesgos y la incertidumbre presentes en el mercado. | Cantillon (1756) |
| Los emprendedores intentan predecir y actuar sobre el cambio en los mercados. El emprendedor carga con la incertidumbre de la dinámica del mercado. | Knight (1921, 1942) |
| El emprendedor es un innovador que implementa el cambio en los mercados a través de la realización de nuevas combinaciones que pueden tomar varias formas: <ul style="list-style-type: none"> • Introducción de un nuevo bien o de una nueva calidad del mismo. • Introducción de un nuevo método de producción. • Apertura de un nuevo mercado. • Conquista de una nueva fuente de abastecimiento de nuevos materiales o de sus partes. • Creación de una nueva organización. • Reorganización de una organización existente. | Schumpeter (1934) |
| El emprendedor reconoce las oportunidades y toma acciones para aprovecharlas. Es aquel que tiene habilidades para aprovecharse de las imperfecciones del mercado. | Kirzner (1973) |
| Creación de nuevas empresas. | Gartner (1985) |
| La iniciativa emprendedora incluye el estudio de las fuentes de oportunidades, los procesos de descubrimiento, evaluación y explotación de oportunidades, y las personas que las descubren, evalúan y explotan. La iniciativa emprendedora no requiere, pero puede incluir, la creación de nuevas organizaciones. | Shane y Venkataraman (2000) |
| La iniciativa emprendedora es la actitud y el proceso para crear y desarrollar una actividad económica, combinando la toma de riesgos, la creatividad y/o la innovación con una gestión sólida, en una organización nueva o en una existente. La iniciativa emprendedora es, sobre todo, una forma de pensar o una mentalidad. Incluye la motivación y la capacidad del individuo, bien sea de forma independiente o dentro de una organización, para identificar una oportunidad y luchar por ella y así producir nuevo valor o éxito económico. | Comisión de las Comunidades Europeas (2003) |
| La iniciativa emprendedora incluye la propensión a inducir cambios en uno mismo, la capacidad de aceptar y apoyar la innovación provocada por factores externos, de dar la bienvenida al cambio, de asumir la responsabilidad por las propias acciones (sean positivas o negativas), de terminar lo que se empieza, de saber en qué dirección se está yendo, de establecer objetivos y cumplirlos, y de tener la motivación necesaria para el éxito. | Comisión Europea (2004). |

Fuente: Álvarez et al., 2011, p. 13

Habiendo presentado en los párrafos anteriores los temas de emprendimiento, desarrollo empresarial e iniciativa emprendedora, se exponen a continuación algunos de los aspectos más relevantes del emprendedor y su influencia en el desarrollo de la actividad emprendedora.

Como se ha podido notar el principal protagonista en la actividad del emprendimiento es el emprendedor; el individuo que identifica las oportunidades, asume el riesgo de los resultados y se decide a materializar sus iniciativas. Para comprender mejor la esencia de quien se decide a aventurarse en la creación de empresas, se presentan a continuación algunas definiciones propuestas sobre el significado del emprendedor y sus características.

Según Cantillon (citado en Rodríguez, 2009, p.96) el emprendedor era “el hombre racional por excelencia, que actuaba en una sociedad mercantil donde la competencia y la incertidumbre hacen evaluar las probabilidades para tomar decisiones”.

El término emprendedor es usado para dirigirse a aquellas personas emprendedoras y empresarios que con sus desarrollos y actividades económicas generan inestabilidades en los mercados de bienes y servicios según Schumpeter (citado en Rodríguez, 2009, p.100), sin embargo; Castillo (1999) presentó un punto de vista diferente al manifestar que muchos emprendedores lograban mejorar y aportar a la eficiencia de los mercados de bienes y servicios contrarrestando las turbulencias y generando nuevas riquezas.

Knight (citado en Chamorro & Villa, 2007, p. 42) identifica al emprendedor como “el factor básico en la coordinación dentro del sistema económico o, más allá, como el único factor productivo, puesto que la tierra, el trabajo y el capital solo son medios de producción”. Adicionalmente, el autor menciona la capacidad de juicio de debe poseer el empresario para interrelacionar los beneficios y la empresa con la existencia de la incertidumbre y a su vez establece una clara distinción entre riesgo (aleatoriedad con probabilidades conocidas) e incertidumbre (aleatoriedad con probabilidades desconocidas).

Es así como el emprendedor es un agente dinámico que impulsa el desarrollo y promueve la innovación en un ambiente oscilante e interrelacionado donde la modificación de alguna de las variables afecta a otras en menor o mayor proporción. Esta capacidad de juicio tomada por el espíritu empresarial del emprendedor para saber leer estos escenarios no es fácil de cuantificar:

El espíritu empresarial representa ese juicio que no puede ser evaluado en términos de su producto marginal y al cual, en consecuencia, no se le puede asignar un salario. Esto es especialmente porque el espíritu empresarial es un juicio para analizar los eventos más inciertos, tales como comenzar una nueva empresa, definir un nuevo mercado y quién lo va a llevar a cabo (Chamorro & Villa, 2007, p. 53).

La definición del término emprendedor ha ido evolucionando y se ha transformado, es aquella “persona en un estado de innovación permanente, altamente motivada y comprometida con una tarea, que reporta unas características de planeación y ejecución propensa al riesgo, y a la vez esquivada a la comprensión de sus propias dinámicas” (Rodríguez, 2009, p.97).

El emprendedor, según Andy Freiré, conocido empresario latinoamericano y cofundador de Officenet en Argentina (citado en Duarte Cueva, 2007, p.47) es aquella persona que de alguna manera participa en un grupo de inversionistas

para adquirir una organización o que de forma individual identifica la oportunidad y desarrolla el proceso emprendedor hasta crear una empresa.

Sin embargo, se encuentra bibliografía donde se hace referencia a la diferencia entre el emprendedor o empresario y el capitalista. El emprendedor realiza la actividad emprendedora asociada a la creación y desarrollo de empresas o negocios lucrativos, y comparte estas características con el empresario. Pero va más allá de este cuya figura se ha asociado con el poseedor o dueño de los medios de producción o del dinero necesario para crear una empresa (Chamorro & Villa, 2007, p.42).

Habiendo mencionado los aspectos principales acerca del significado del emprendedor, se presentan a continuación algunos enfoques para el análisis del tema. Marulanda et al. (2014) proponen un esquema general para hacer más comprensible el análisis de las características del emprendedor con base en tres grandes perspectivas: a) Características individuales, b) Motivaciones, c) Funciones.

Las características individuales. Para el análisis de las características individuales se consideran tres aspectos: rasgos de personalidad del emprendedor, valores-actitudes, capacidades y competencias. Según Schiffman & Kanuk (citados en Marulanda et al., 2014, p.91) **“los rasgos de personalidad del emprendedor** pueden definirse como las características psicológicas internas que determinan y reflejan la forma en que un individuo responde a su ambiente”.

Una de las principales características que muestra el emprendedor es la necesidad de logro, esto le permite aprovechar con mayor facilidad la oportunidades que ofrece el mercado, sin embargo los estudios realizados ha demostrado que esta característica no es innata y que por el contrario se puede aprender. Otras características identificadas son toma de riesgo moderado, en función de sus habilidades y no de probabilidades, decisión, responsabilidad individual, conocimiento de los resultados de sus decisiones, dinero como medida de resultados, anticipación a futuras posibilidades y habilidades organizacionales (McClelland citado en Marulanda et al., 2014, p.91).

En cuanto a **los valores y actitudes del emprendedor**, en la bibliografía consultada se plantean propuestas como resultados de algunas investigaciones. Schwartz y Bilsky (citados en Marulanda et al., 2014, p.92); definen *“como representaciones cognitivas tres tipos de necesidades humanas universales: necesidades de los individuos como organismos biológicos, necesidades de coordinación de la interacción social, necesidades de supervivencia y bienestar del grupo”*; en otras investigaciones los autores proponen una estructura de valores formada por diez tipos de valores: poder, logro, hedonismo, estimulación, autodirección, independencia, benevolencia, tradición, conformidad (actuar de acuerdo con las expectativas y normas sociales), seguridad y universalismo (comprensión, aprecio, tolerancia y protección para el bienestar de toda la gente y para la naturaleza).

Hofstede (citado en Marulanda et al., 2014, p.92) presenta un modelo conocido como *“las cinco dimensiones”*; para reconocer patrones culturales que permiten identificar los países. Concretamente estas dimensiones son: distancia del poder, individualismo vs. colectivismo, masculinidad vs. feminidad, manejo de la incertidumbre y orientación a largo o corto plazo.

Según las dimensiones mencionadas y los valores personales dentro de la dimensión “individualismo vs. colectivismo” que estimulan la conducta emprendedora; el autor presenta algunas conclusiones:

Existen diferencias significativas en los valores personales individualistas y colectivistas entre el grupo de emprendedores y trabajadores por cuenta ajena. Existe una tendencia a que los emprendedores están inspirados por unos tipos de valores más individualistas, especialmente el hedonismo, poder realizar aquello que realmente les agrada. El valor de ser emprendedor correlaciona positiva y significativamente con los tipos de valores del individualismo: poder, logro, autodirección y estimulación (Marulanda et al., 2014, p.92).

Respecto a las capacidades y competencias del emprendedor, López, Santos y Bueno (2004, p. 818) mencionan que estas son habilidades y competencias que el individuo ha venido adquiriendo en su vida a través de sus experiencias, representadas en cualidades como la innovación y creatividad, capacidad de análisis y capacidad de influencia.

Se manifiesta que el emprendedor es una persona con creatividad y con capacidad de establecer y alcanzar objetivos, con alto nivel de conciencia del ambiente en el que se desenvuelve para así identificar oportunidades, tomando decisiones arriesgadas alrededor de estas (Filion, 1999, p.8).

Según Moriano, Descals, y Trejo (2001, p.231) en estudios realizados con 50 expertos que trabajan con emprendedores aparecen como competencias personales las siguientes:

Adaptabilidad (flexibilidad para adaptarse a los cambios); **autonomía** (búsqueda de independencia y libertad de acción), **capacidad de asumir riesgos** (estar dispuesto a aceptar los riesgos y asumir las responsabilidades que esto supone); **confianza en sí mismo** (seguridad en la valoración sobre nosotros mismos y nuestras capacidades); **fijación continua de objetivos** (capacidad de establecer metas claras que son desafiantes pero alcanzables); **innovación** (sentirse cómodo y abierto ante las nuevas ideas, enfoques e información); **locus de control interno** (percibe que el éxito depende de él, más que de circunstancias externas); **perseverancia** (capacidad de sacrificio, empeño y determinación); **poder de persuasión** (capacidad de influir en los demás para obtener los intereses propios); **proactividad** (actuar anticipándose a los problemas futuros, necesidades o cambios); **tolerancia a la incertidumbre** (soportar tensiones y vivir con cierta inseguridad).

Analizando el emprendedor desde las perspectivas de la **motivación** y su función o aporte en la economía; según Shapero (citado en Marulanda et al., 2014, p.94) **la perspectiva motivacional** del emprendedor pudo ser generada por situaciones que en particular el individuo haya experimentado en la vida, las cuales pueden haber sido positivas o negativas, como la pérdida del empleo o recibir dinero de manera imprevista; lo cual lo habría incentivado a preguntarse sobre la conveniencia o la deseabilidad y factibilidad o viabilidad de crear una empresa. En cuanto a la conveniencia, esta puede estar más promovida en la cultura donde se valoren las actividades de emprendimiento, mientras que la factibilidad proviene de la experiencia de observar a otros similares y ver los buenos resultados para que se genere la motivación.

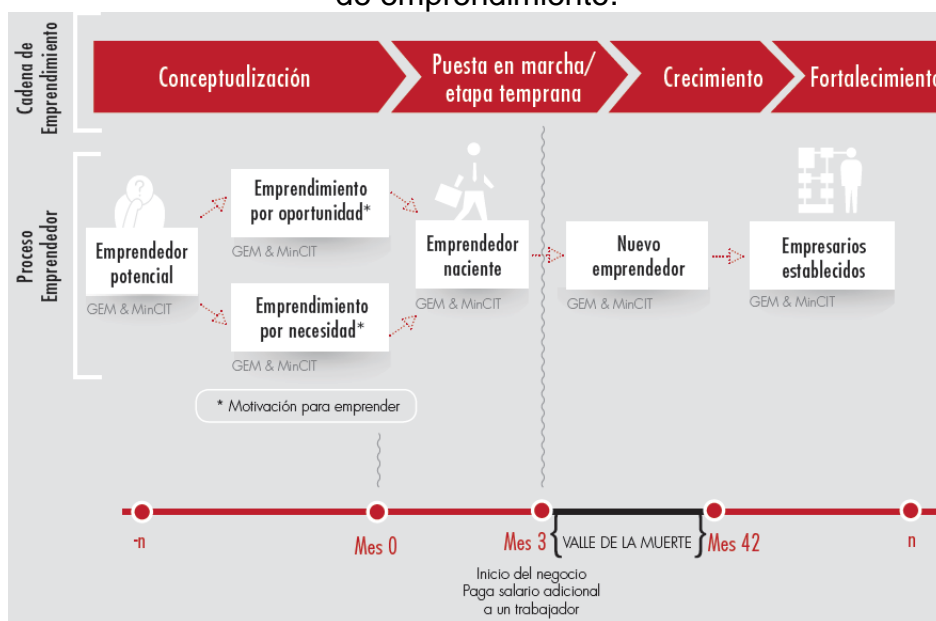
La perspectiva de la función se menciona desde la disciplina de la economía y la gestión, que a su vez se enfoca en como el emprendedor realiza su aporte

económico en la sociedad. Tiene que ver con cómo el individuo identifica las oportunidades, analiza el riesgo, toma la decisión y materializa su iniciativa hasta que se genera una utilidad que está atada a la función económica dentro de una sociedad determinada (Marulanda et al., 2014, p.97).

Luego de haber presentado la actividad emprendedora, el emprendedor y sus características, se muestran a continuación el desarrollo y la interacción de los elementos que intervienen en la creación de iniciativas empresariales. La integración entre el emprendedor, su proceso y la cadena de emprendimiento son los principales elementos que se interrelacionan para materializar un proyecto empresarial.

En la Figura 1 se resume la actividad emprendedora en la cadena de emprendimiento que comprende el recorrido del emprendedor en la travesía de su proyecto empresarial. Esta se refiere más a la consolidación de la empresa en desarrollo, desde que esta inicia, crece y logra establecerse. Se integra dicha cadena con el proceso del emprendedor, que se refiere a las características propias que este debe ir desarrollando a medida que adquiere las competencias para consolidar su iniciativa.

Figura 1. Clasificación del proceso emprendedor según la etapa en la cadena de emprendimiento.



Fuente: Quiroga y Mercedes, 2014, p.20, a partir de información de MinCIT y GEM.

La cadena de emprendimiento se refiere al ciclo que experimenta el emprendedor desde el momento en que siente el deseo de montar una empresa, la inicia, esta crece y logra consolidarla; el primer paso es la conceptualización-generación de idea, evaluación y desarrollo de un plan como se menciona a continuación (Quiroga y Mercedes, 2014, p.19).

El proceso emprendedor hace referencia a las etapas que debe desarrollar quien emprende su proyecto de empresa. Dependiendo de la etapa en que se encuentren, el GEM clasifica a las personas:

El GEM también hace referencia al proceso emprendedor; el cual permite clasificar a una persona dependiendo de la etapa en la que se encuentra su proyecto empresarial. Inicia con el emprendedor potencial, aquel que cree

contar con las capacidades y habilidades para concretar en un futuro cercano una idea empresarial; sigue con el emprendedor naciente, quien ya realiza actividades para dar inicio a su proyecto, como consecución de recursos iniciales o diseño de prototipos de productos o servicios; continúa con el nuevo empresario, aquel que ya paga salarios gracias a ingresos generados por su dinámica empresarial; y llega al empresario establecido, quien ha gerenciado y coordinado las actividades de su negocio por más de 42 meses (Reporte de GEM Bogotá año 2013, citado en Quiroga y Mercedes, 2014, p.14).

El desarrollo de la cadena de emprendimiento y el proceso emprendedor se van realizando a medida que interviene el emprendedor. La cadena de emprendimiento inicia con **la etapa de conceptualización** donde ocurre la generación de la idea, la evaluación y diseño del plan, como se indica en el siguiente texto:

En esta etapa de **conceptualización** un emprendedor conceptúa una idea de negocio, evalúa la oportunidad detrás de la idea –aspectos técnicos, comerciales y financieros–, diseña un plan de negocios para llevarla a cabo, conforma su equipo de trabajo y lista los recursos que necesita para su emprendimiento, construye un prototipo del producto/servicio y lo prueba en el mercado para finalmente constituir su empresa legalmente (GEM, 2014, p.8).

Implícitamente en el desarrollo de la etapa de conceptualización se encuentra la actividad que está realizando el emprendedor según sea su momento dentro de su proceso emprendedor; este proceso inicia con la participación del emprendedor potencial, quien tiene cierto conocimiento de dicha actividad:

Emprendedor potencial. Son los emprendedores que se clasifican dentro de la primera fase del proceso emprendedor. Esta fase identifica a las personas que en la encuesta APS afirman estar desarrollando conocimientos y habilidades emprendedoras y que pueden estar en desarrollo y conceptualización de una futura actividad emprendedora, la cual realmente no se ha iniciado todavía. De las personas en este estadio de desarrollo, GEM analiza únicamente sus actitudes, su percepción de oportunidades y su entendimiento sobre la actividad emprendedora (GEM, 2014, p.9).

El emprendedor potencial desde su situación particular pudo tener dos razones para iniciar una actividad emprendedora; por oportunidad y por necesidad. El **emprendedor por oportunidad** es un individuo que conoce y ha analizado el entorno, identificando las opciones y alternativas que pudiera aprovechar, finalmente, después de haber priorizado selecciona la mejor oportunidad y se decide por esta:

Son aquellas personas que al tomar la decisión de acometer la actividad emprendedora han analizado en algún grado de detalle las diversas opciones que poseen, han definido la existencia de una oportunidad emprendedora y han seleccionado esa actividad emprendedora frente a otras alternativas (GEM, 2014, p.10).

Emprendedor por necesidad se considera a aquel individuo que no tiene ninguna otra alternativa para generar ingresos y decide de alguna manera

obtenerlos a través de actividades que por tradición y experiencia personal pueda realizar. Según el GEM son *“aquellas personas que al tomar la decisión de acometer la actividad emprendedora, no disponían de otras alternativas de generar ingresos”* (GEM, 2014, p.10)

La etapa de conceptualización con la participación del emprendedor potencial por oportunidad o por necesidad tiene un tiempo de realización que cubre desde un periodo menos “n” hasta el mes cero, y durante dicho periodo se presenta el ciclo de definición del proyecto empresarial.

La etapa siguiente en la cadena de emprendimiento es **la etapa de puesta en marcha / etapa temprana**, donde se inicia la operación y se ajusta el modelo de la empresa.

Inicia con las operaciones de la empresa: producción, ventas y comercialización. El objetivo principal de la empresa en esta etapa es alcanzar el punto de equilibrio, así como consolidar sus primeros clientes y realizar alianzas estratégicas con proveedores. El emprendedor realiza los ajustes necesarios al modelo de negocio de la empresa (Quiroga y Mercedes, 2014, p.19).

En esta etapa, dentro de su proceso de emprendimiento ya se considera que se trata de un emprendedor naciente, pues ya es una realidad la empresa:

Emprendedor naciente. Son aquellos que se clasifican en la segunda fase del proceso emprendedor. En esta fase se tienen en cuenta las personas que han iniciado su actividad emprendedora combinando de manera novedosa los recursos que consiguen, y quienes afirman aún no haber pagado salarios a sus empleados o a sí mismos por un período no mayor a tres meses. Esta etapa se denomina “nacimiento de la empresa” o la etapa en la que el emprendedor convierte en realidad su concepto emprendedor (GEM, 2014, p.9).

A la puesta en marcha / etapa temprana de la cadena de emprendimiento y el desarrollo de actividades del emprendedor naciente se le calcula una duración de tres meses, lapso en el que ocurre el inicio del negocio y se paga salario adicional a un trabajador.

Continúa entonces la etapa de crecimiento en la cual se aumenta las ventas y hay un crecimiento en todos los aspectos de la organización:

La empresa aumenta su producción, sus ventas y su distribución. Diseña e implementa una plataforma –cadena de valor– que soporte su crecimiento, al igual que una estructura organizacional que delegue funciones y mejore la eficiencia en las actividades de la organización. En esta etapa, la gestión de los fondos para el crecimiento y los costos y gastos de la organización es clave (Quiroga y Mercedes, 2014, p.19).

Durante el **periodo de crecimiento** se considera al emprendedor como un nuevo emprendedor. Se reconoce en este grupo a aquellos que ya han ejercido la actividad emprendedora:

Son aquellos que se clasifican en la tercera fase del proceso emprendedor. En esta fase se identifican aquellas personas que han estado en actividad emprendedora, pagando salarios durante un lapso que va de los tres a los

42 meses. Se podría decir que estas personas pertenecen a empresas que están en etapa de despegue (GEM, 2014, p.10).

El ciclo de crecimiento con la participación del emprendedor tiene una duración que va desde el mes tres, pasando por el “valle de la muerte”, hasta aproximadamente el mes 42, donde se considera un nuevo emprendedor. Finalmente se llega a la etapa de fortalecimiento; en este momento la empresa alcanza reconocimiento en el sector y busca internacionalizarse:

La empresa logra un liderazgo significativo en el sector en el que participa en su región o a nivel nacional. El objetivo principal en esta última etapa es diseñar e implementar estrategias de internacionalización y lograr la tracción y escalabilidad del negocio (Quiroga y Mercedes, 2014, p.19).

Respecto al emprendedor, para este momento ya se reconoce como un empresario establecido, al interior de la empresa se ha pagado salario por un periodo mayor de 42 meses y se considera como una empresa sostenible:

Son aquellos que se clasifican en la cuarta fase del proceso emprendedor. En esta fase se contabilizan las personas que han estado al frente de la operación de su empresa pagando salarios durante más de 42 meses. Esta etapa podría denominarse “de sostenibilidad y de crecimiento de la empresa” (GEM, 2014, p.10).

El **ciclo de fortalecimiento** va desde el mes 42 hacia el futuro, se considera al emprendedor como un empresario establecido y la empresa continúa su crecimiento. Después de que se ha superado el valle de la muerte pasados los 42 meses se pueden presentar dos tipos de emprendimiento. El primero, un emprendimiento de alto impacto con ventas anuales de más de 6.000 millones antes del año 10; con un promedio 7% en margen operativo histórico. El segundo es un emprendimiento dinámico con ventas anuales de más de 4.000 millones antes del año 10, en promedio 4% en margen operativo (Quiroga y Mercedes, 2014, p.21).

Para el caso de Colombia y a manera de referencia respecto al modelo propuesto por el GEM para la cadena de emprendimiento, el MinCIT presenta una clasificación de la cadena de emprendimiento, según la mirada de las instituciones de apoyo, y la define en cinco etapas: sensibilización, identificación, formulación y puesta en marcha (Montes citado en Quiroga y Mercedes, 2014, p.16).

Sensibilización. En esta etapa, las instituciones de apoyo y el ecosistema de emprendimiento promueven, a través de distintas actividades, la cultura de la innovación y la mentalidad emprendedora (transformación de paradigmas).

Identificación. Los emprendedores identifican y reconocen las oportunidades, problemas o necesidades del mercado, valiéndose de técnicas de observación, investigación, etnografía, entre otras, con el propósito de diseñar una idea de negocio enfocada en la diferenciación, mediante una propuesta de valor clara y concreta.

Formulación. El emprendedor diseña su modelo de negocios diferenciado, utilizando servicios de prototipo industrial para validar con el mercado su producto y/o servicio. También recibe acompañamiento técnico mediante

procesos de mentoría en el diseño de la estrategia y de la visión del negocio a largo plazo, entrenamiento del equipo de trabajo en competencias gerenciales y preparación de los emprendedores para la gestión de recursos de capital semilla.

Puesta en marcha. Comienza la operación de la empresa y el equipo de trabajo desarrolla procesos de gestión comercial. Es la etapa en la que se validan y se realizan ajustes permanentes para asegurar la innovación en el modelo de negocio. Con base en la información que se obtiene en el mercado, se diseñan estrategias y se conforman juntas directivas o consejos asesores; se definen procesos y procedimientos de la empresa; se gestionan proveedores, aliados y asesores especializados en temas gerenciales, financieros, técnicos y comerciales; se busca la generación de un flujo de caja que permita mantener las operaciones de la empresa.

Aceleración. En esta etapa, la empresa maximiza su valor agregado a través de la internacionalización y la innovación y orienta sus esfuerzos hacia la consolidación de su crecimiento sostenido, mediante la búsqueda de socios estratégicos y nuevos clientes vía redes de contactos internacionales (diáspora) y atracción de capital. La aceleración de empresas involucra el incremento en la velocidad de ejecución – escalabilidad– y consecución de resultados de la gestión directiva, comercial, administrativa, financiera, tecnológica y de recursos humanos de una empresa, alineados a una serie de objetivos y estrategias de negocio, en un tiempo determinado (Quiroga y Mercedes, 2014, p.16).

Presentado el contexto de la cadena de emprendimiento y del proceso emprendedor, se menciona a continuación cierto comportamiento que presenta la actividad emprendedora respecto al desarrollo económico.

Se trata de la relación con aspectos económicos de un país. GEM identifica una relación gráfica en forma de “U” entre el grado de desarrollo económico de un país, su nivel y tipo de actividad empresarial.

Según el GEM (2014, p.10) “la Tasa de Actividad Emprendedora (en inglés TEA, Total Entrepreneurial Activity), se define como el índice que suma el porcentaje de las personas adultas (entre 18 y 64 años) que se pueden clasificar entre la fase de “emprendedor naciente” más el porcentaje de personas adultas que se pueden clasificar entre la fase de “nuevo emprendedor”. Esta suma representa el total de los emprendimientos en etapa temprana, una de las medidas claves dentro de la metodología de GEM”.

Para medir la actividad emprendedora en las etapas iniciales, el GEM realizó estudios en 2007, a través de la encuesta anual a población adulta (APS por su sigla en inglés) en 42 países intervinientes. “*La forma en U entre el producto interno bruto per cápita y la actividad emprendedora en las etapas iniciales ha sido consistente a lo largo de los años*” (GEM, 2007, p. 32).

En las economías que presentan grandes empresas, estas emplean numerosas cantidades de personas, lo cual puede llegar a generar reducción en la creación de nuevos negocios; sin embargo aunque la tendencia de la actividad emprendedora presentada por el GEM es consistente en su forma en “U”, no indica que todos países sigan este patrón con el paso del tiempo, debido a que existen otras condiciones nacionales que pueden determinar la tasa de actividad emprendedora.

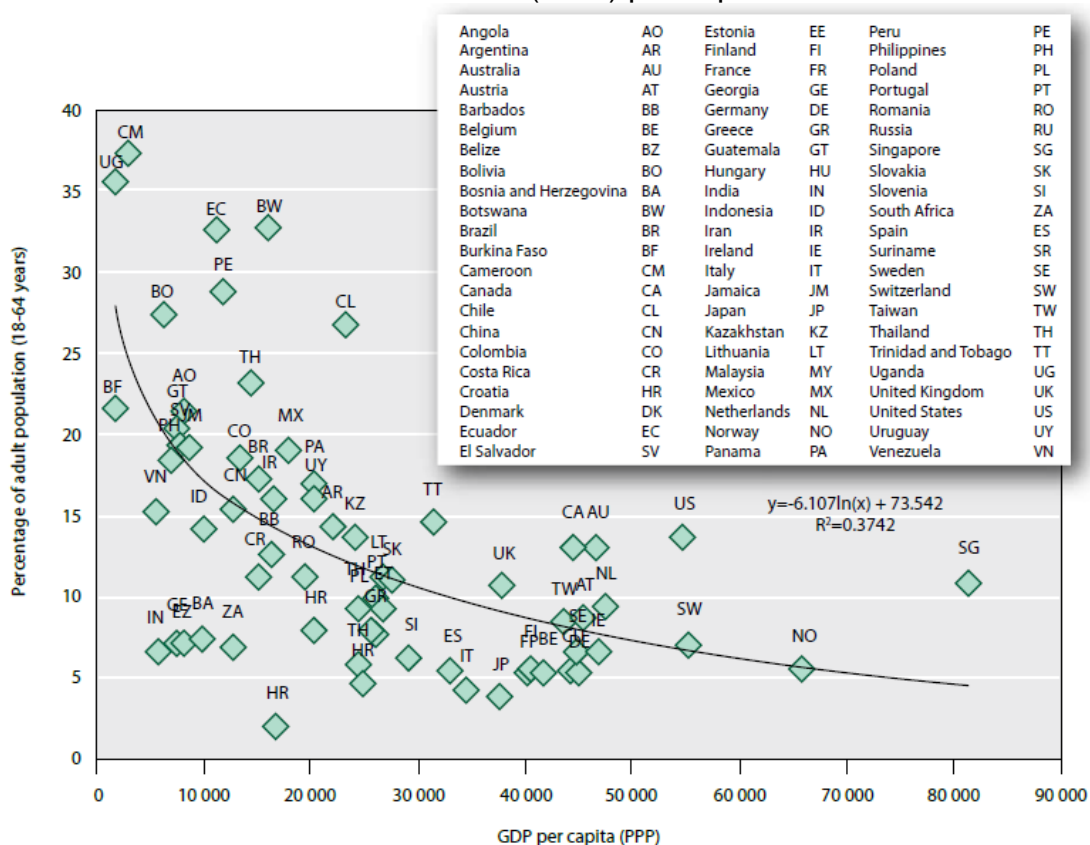
Según Swedberg, Verheul y Wennekers (citados en GEM, 2007, p. 36) las tasas de prevalencia de la actividad emprendedora también dependen de características demográficas, culturales e institucionales.

Los resultados más recientes de la actividad emprendedora se presentan en la Figura 2, que muestra el comportamiento de la actividad emprendedora y el producto interno per cápita actualizado a 2014 (Global Entrepreneurship Monitor 2014 Global Report citado en Singer, Amorós, y Moska, 2014, p. 53).

En la figura 2 se observa una coincidencia entre las economías con bajo PIB per cápita o Gross domestic product (GDP) y altas tasas de emprendimiento, y entre los países con alto GDP per cápita (PPP) y niveles moderados de emprendimiento. También se identifican dos grandes regiones; una comprendida entre el eje del nivel de desarrollo GDP per cápita que va desde 0 a 35.000 y la tasa de actividad emprendedora de 5 a 25; en dicha región se observa la mayor densidad de países con más emprendimiento y una tasa GDP per cápita (PPP) por debajo de 35.000.

La segunda región coincide con el área compuesta por un nivel de desarrollo GPD per cápita (PPP) que va de 35.000 a 70.000 y una tasa de actividad emprendedora entre 5 y 15, donde se observan unos pocos países que alcanzan altos valores de GDP per cápita (PPP) con tasas de actividad emprendedora mucho menor respecto a la primera región.

Figura 2. Actividad emprendedora en relación con el nivel de desarrollo económico (GDP) per cápita



Fuente: Singer et al., 2014, p. 52.

Lo anterior muestra que en unos pocos países se da un alto nivel de desarrollo GPD per cápita (PPP) (entre 35.000 y 70.000) coincidente con valores bajos de iniciativa emprendedora; contrario con lo observado para países que tienen

menores valores de GDP per capita (PPP) en un rango de (0 a 35.000) y altas tasas de actividad emprendedora.

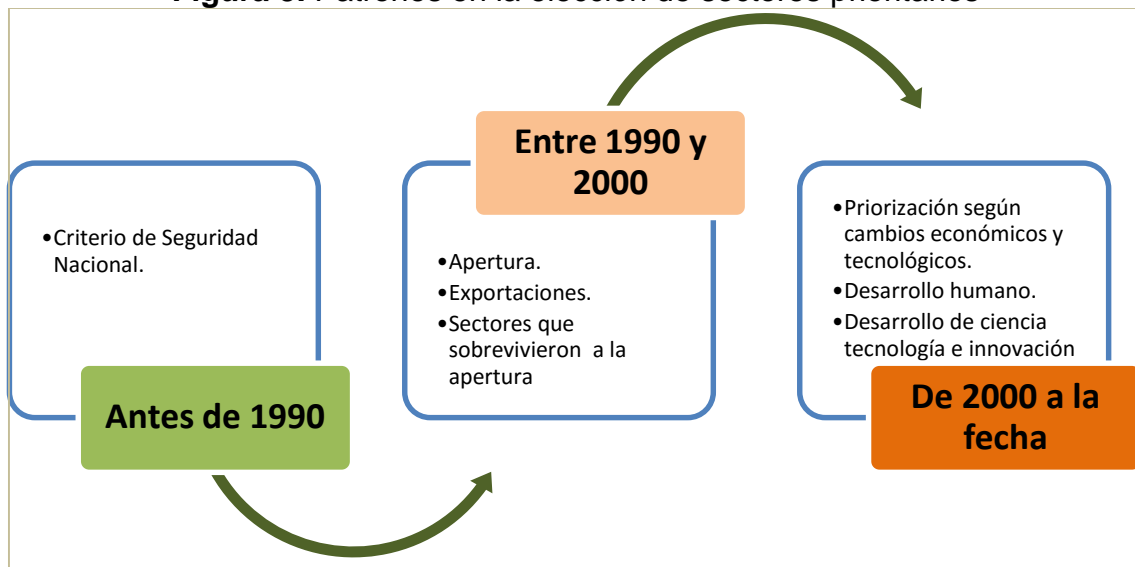
Colombia en 2007 presentaba una Tasa de prevalencia de Actividad Emprendedora (TAE) de 22,5% y un ingreso per cápita de 10.000. Para el año 2014, el ingreso per cápita es de aproximadamente 13.000 y la TAE de 20%. Es decir que en ese periodo de siete años el ingreso per cápita en Colombia aumentó 40% y disminuyó 2,5% de la Tasa de Actividad Emprendedora. Lo anterior podría estar relacionado con lo expresado en GEM (2007, p.33) *“para países con bajos niveles de ingreso per cápita, una disminución de las tasas de prevalencia de la actividad emprendedora puede ser una buena señal, especialmente si va acompañada de crecimiento económico y estabilidad política”*.

Según el reporte (GEM, 2014, p.7) de las encuestas realizadas durante 2013, se desprende que el 57% de la muestra son emprendedores potenciales, 13% son emprendedores nacientes, 10% nuevos emprendedores y 5% emprendedores establecidos.

3. PATRONES DE SELECCIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Los patrones de selección que han sido tenidos en cuenta en la elección de sectores económicos prioritarios en Colombia se presentan en la Figura 3 contextualizados en los periodos previos a 1990, entre los años 1990 y 2000, años 2000 a la fecha.

Figura 3. Patrones en la elección de sectores prioritarios



Fuente: Elaboración propia con base en Leal (2003), Garay (1996) y DNP (2002).

Se considera que los sectores económicos que se hubieran definido como prioritarios por los gobiernos de América del Sur, y en especial en Colombia, antes de 1990 estuvieron influenciados por el concepto de Seguridad Nacional, desarrollado por Estados Unidos. Este concepto se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, como producto de la división política e ideológica posterior a la Segunda Guerra Mundial. En 1947 Estados Unidos promulgó el Acta de Seguridad Nacional que se convertiría en el instrumento para la concepción del estado de seguridad nacional, que daba a los militares el poder para movilizar y racionalizar la economía con motivo de alistamiento para una eventual guerra. Lo anterior por la inestabilidad política y militar mundial ocasionada por la Unión Soviética y la intención de expansión de su ideología. Se proponía el concepto de contención como la utilización de todos los medios disponibles para detener dicha expansión excluyendo la confrontación atómica del conflicto (Leal, 2003).

Con el desarrollo de instituciones de la política estadounidense hacia América Latina se difundió el concepto de seguridad nacional en estos países; a partir de 1945 se firmó un conjunto de acuerdos que proponía la defensa colectiva del continente frente a una inconclusa guerra mundial. Entre los acuerdos que se firmaron están el Acta de Chapultepec, el Plan Truman y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que termina consolidando la integración militar de América. Algunos de estos acuerdos permitieron la

transferencia de tecnología, organización y entrenamiento por parte de Estados Unidos a los militares latinoamericanos (Leal, 2003).

El modelo político estadounidense para enfrentar la Guerra Fría tiene **bases geopolíticas de origen alemán e inglés**, en las cuales cada estado nación es responsable de su supervivencia, confiando solo en sí mismo y debe protegerse de los demás debido a la concepción de un mundo anárquico.

En Colombia a pesar de no haberse implementado una doctrina de seguridad nacional, las instituciones militares que se mantuvieron subordinadas al poder civil sí acogieron de manera fragmentada las enseñanzas de esta doctrina (Leal, 2003).

Después de la posguerra, la estrategia de crecimiento para Colombia se basó en el modelo de sustitución de importaciones propuesto por Raul Prebisch en la escuela de la Cepal, desarrollado en los países latinoamericanos con la intención de fortalecer su industria. En Colombia se crea un sector manufacturero con el apoyo del Estado, acompañado de una política de control de importaciones, y una serie de políticas de carácter sectorial. Posteriormente en las décadas de 1960 y 1970, Colombia pasa del modelo de sustitución de importaciones a un modelo mixto de orientación exportadora basada en los sectores potencialmente industrializados (Garay, 1996).

En **los ochenta**, para promover el desarrollo de la economía se plantean políticas como reducción del gasto público, devaluación del peso, fortalecimiento de instrumentos para exportar y desmonte parcial de mecanismos proteccionistas. Con la llegada de la apertura económica, en **los noventa** se desarrollan políticas y herramientas para adecuar el funcionamiento interno de la economía hacia los requerimientos de un modelo de desarrollo de economía externa; algunas políticas fueron la reducción de aranceles, un acuerdo de integración comercial, acceso a inversión extranjera controlada y actualización financiera. Para esta época la estrategia estaba basada en brindar una mayor promoción de proyectos industriales, usando adaptación tecnológica, provisión de financiamiento industrial y apoyo a programas de iniciativa empresarial (Garay, 1996).

Con la llegada del nuevo milenio y la revolución del cambio tecnológico, en el Plan Nacional de Desarrollo del 2002 se propuso, como uno de sus hitos, impulsar el crecimiento económico sostenible. Para esto fue necesario plantear reformas en los sectores minero, transporte, telecomunicaciones, fortalecimiento de la infraestructura, impulsar la formación de capital humano en todos los niveles, promover la ciencia, la tecnología y la innovación. En cuanto a competitividad y desarrollo, se ayudó en la eliminación de trámites ante el Estado, se coordinaron iniciativas para **identificar oportunidades de cada sector** y adelantar los proyectos en cuanto a mejora de la competitividad. Adicionalmente se promovió el acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones, además se desarrollaría **la biotecnología como iniciativa para el aprovechamiento de la biodiversidad** y los recursos genéticos. Esto debido a que en el ámbito empresarial se habían tenido procesos de innovación biotecnológica en sectores de alimentos, flores y vacunas (Departamento de Planeación Nacional DNP, 2002).

En términos generales, los patrones de selección de los sectores prioritarios en Colombia estuvieron afectados por el criterio de seguridad nacional de origen global, aspectos de origen regional e interno, una política de proteccionismo de ciertos sectores y el cambio a una estrategia de comercio económica mixta con

intención de reactivar el crecimiento. Finalmente llegaría una economía abierta con una marcada participación del sector privado, de las tendencias de cambio tecnológico, telecomunicaciones, innovación y del conocimiento.

En cuanto a los **instrumentos de política pública** como estrategia líder para el crecimiento y la industrialización a mediados y hasta finales del siglo XX, Colombia se apoyó en el modelo de sustitución de importaciones promovido teórica y conceptualmente por la escuela cepalina adoptada en su mayoría por los países latinoamericanos.

A partir de 1945, el modelo de sustitución de importaciones se acompañó de una política definida de control a las importaciones, con un propósito industrialista, y de la aplicación de una serie de políticas de carácter sectorial que permitieron un acelerado y dinámico crecimiento del sector manufacturero (Garay, 1996).

Se manejaron tres etapas de consolidación en la industrial nacional a través del modelo de sustitución de importaciones: en los cincuenta se inicia con la llamada sustitución temprana (básicamente la agroindustria), sustitución intermedia (textiles, caucho y minerales no metálicos), y en los sesenta y setenta sustitución tardía (diversificación industrial metalmecánica y petróleo-industria petroquímica) (Garay, 1996).

En el periodo de 1950 a 1975 la economía colombiana fue jalonada por el sector manufacturero con un incremento del 13% al 18% de PIB, como resultado de la política de sustitución de importaciones. En el periodo de 1967 a 1982 la política industrial colombiana se vio obligada a replantear su estrategia debido a la disminución del crecimiento económico por el desajuste de la balanza comercial y la inflexibilidad del sistema cambiario. Ante esta problemática se decidió complementar la política de sustitución de importaciones de industrias complejas (automotriz, petroquímica y maquinaria), con la simultaneidad de exportaciones de industrias ya fortalecidas como las de la sustitución temprana (Mortimore, 1985, p 68). Para esto se definieron criterios de un **modelo mixto de orientación exportadora** en el decreto-ley 444 de 1967 (Presidencia de la República, 1967).

En términos generales, en Colombia se identifican políticas sectoriales verticales dedicadas a la concentración de ciertos sectores y políticas transversales u horizontales enfocadas a facilitar el acceso a la infraestructura, tecnología y capital humano para mejorar el ambiente de los negocios (Rocha, 2005, p.179). A continuación se presentan las principales políticas adoptadas en el país vistas desde las perspectivas nacionales, regional y coordinadas.

Las políticas nacionales sectoriales. En la primera etapa del modelo de sustitución de importaciones las políticas nacionales fueron proteccionistas, de inversión y financiamiento por parte del Estado, con participación de capitales externos. Dichas políticas dieron lugar a la creación del Instituto de Fomento Industrial (IFI) en 1940, la inversión y montaje de sectores industriales priorizados como la industria química, de caucho y metalúrgica. Se plantearon restricciones arancelarias de tipo cuantitativo, cuotas de importación y adopción de licencias previas. La política de financiamiento del Estado suministró el capital de riesgo de diversas empresas, entre ellas Siderúrgica de Medellín (1941), Empresa Siderúrgica del Pacífico (1947), Paz del Río (1948), Compañía Nacional de Fertilizantes (1952), Cementos Boyacá (1955), Sofasa, entre otros.

La industria extranjera apoyó al sector papelerero, productos químicos, textiles sintéticos y productos metalmecánicos. Durante la etapa del modelo mixto con orientación exportadora se adoptó un sistema cambiario de devaluación “crawling peg”, se incentivaron y promocionaron las exportaciones, se creó Proexpo (Fondo de Promoción a las Exportaciones) y el Plan Vallejo (exención de impuestos y aduana a productos importados para procesar con destino externo). En el periodo de 1985 a 1990 se adoptaron políticas de ajuste macroeconómico como reducción del gasto público como consecuencia de la inflación, devaluación del peso, debilitamiento de licencias previas (autorizaciones dadas para exportación de ciertos productos, en un contexto de economía cerrada) y perfeccionamiento de instrumentos de exportación (Garay, 1996).

Las políticas nacionales y regionales generales adoptadas por el Estado.

El proceso de industrialización presentado en América Latina se dio de acuerdo con la lógica del modelo de sustitución de importaciones; y en Colombia se generaron instrumentos de políticas tradicionales (existe una prevalencia por conseguir rentas del Estado). Estas políticas nacionales sectoriales fueron descritas en el presente documento, sin embargo el Estado identificó que era necesario un cambio en el enfoque de ellas, decidió orientarse a otras más modernas con un enfoque de desarrollo productivo y competitivo; reconociendo que existían fallas en las políticas inicialmente seleccionadas:

El enfoque de la política ha cambiado hacia generar industrias competitivas que se puedan defender solas mediante mitigación de fallas de mercado, eliminación de cuellos de botella y solución de problemas de coordinación. En este proceso es importante resaltar el papel que han jugado las políticas de *second best*, las cuales reconocen que hay unas fallas del Estado que son difíciles de resolver, por lo cual el Estado trata de compensarlas mediante otros instrumentos (Jaramillo et al., 2010, p.16).

Las políticas llamadas *second best* por el autor fueron las utilizadas para mitigar el alto proteccionismo de la economía, las principales fueron: Plan Vallejo, créditos de Proexpo subsidios a exportaciones, exención tributaria y creación de zonas francas.

Según Rocha (2005, p.180) las principales razones por las que se presentó la evolución de políticas sectoriales con esquemas centralizados a mecanismos descentralizados, coordinados con el sector privado fueron: las externalidades negativas producidas por ciertas políticas sectoriales, la regulación de subsidios y las restricciones fiscales.

Con la apertura económica se generan nuevas políticas de desarrollo productivo y de crédito a las exportaciones, las primeras con la intención de facilitar el acceso a mercados a través de tratados de libre comercio y las segundas para impulsar las exportaciones:

En la década de los noventa se pasó de las políticas de *second best* a políticas de desarrollo productivo modernas. Con la apertura económica, las políticas se enfocaron en una reducción general de aranceles (con excepción del sector agropecuario), con tratados de libre comercio que buscan solucionar problemas de acceso a los mercados, mediante negociaciones bilaterales para eliminar las barreras de acceso a los mercados. En cuanto a las políticas de créditos a las exportaciones, se

presenta otro cambio de paradigma, ya que se pasa de la figura de créditos subsidiados de Proexpo a las líneas de crédito de Bancoldex (que no presentan subsidios explícitos) y a Proexport (Jaramillo et al., 2010, p.16).

En cuanto a los créditos, se da paso de subsidios del Banco de la República a ciertos sectores, a políticas de microcrédito orientadas a facilitar garantías colectivas; esta política se complementa con oficinas bancarias subsidiadas, la banca de oportunidades y las líneas de crédito de Bancoldex para Mipymes (Jaramillo et al., 2010, p.17).

Las políticas nacionales generales y regionales posteriores a la década de los noventa, se centran en aspectos de banda cambiaria, comerciales, financieras y de inversión. Respecto a **la banda cambiaria**, se planteó un sistema que permitía la fluctuación del peso frente al dólar, al momento de superar los límites de dicha banda el gobierno intervendría a través del Banco de la República. En cuanto a **las políticas comerciales** orientadas a una mayor apertura económica, llevaron a una reducción de los aranceles de 34% antes de los noventa a 11% dos años después, y para 2002 de 7%. Además se hizo la apertura de mercados por medio de asociaciones como la CAN, el Grupo de los Tres, el Caricom, el mercado centroamericano y avances en el tratado de libre comercio con Estados Unidos. En **la política financiera** se pasó de fondos de redescuento adscritos al Banco de la República a una banca de desarrollo financiero con emisión de deuda y con condiciones más favorables que las del mercado. Por ejemplo, **las políticas de inversión** (Estado y sector privado) se realizaron en la región del departamento del Valle asociadas a reformas de puertos, vías de acceso y vías férreas. (Rocha, 2005, p.184-85).

Adicionalmente se establecieron políticas enfocadas al mejoramiento de la competitividad y de formación:

El establecimiento de políticas de competencia y competitividad, siguiendo los parámetros del Foro Económico Mundial; la promoción de cadenas productivas y clusters, incluyendo la conformación de comités regionales de comercio exterior; la adaptación de los programas estatales de capacitación de mano de obra a las áreas de tecnología y comercio exterior, el financiamiento de fondos que promuevan la adopción de tecnologías a través de organismos como Fomipyme y Colciencias; y el aporte financiero para el aumento de la productividad en empresas exportadoras (Rocha, 2005, p. 186).

Las políticas coordinadas focalizadas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su publicación de 2014, “¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica” presenta a los países de América Latina y del Caribe con un decepcionante desempeño de desarrollo de sus capacidades productivas. Según los resultados, para un país típico de la región el ingreso per cápita es de 25% por encima del promedio de los países, pero 80% inferior a un país desarrollado como Estados Unidos (Agosin et al., 2014, p.3).

El BID atribuye este desempeño del desarrollo productivo a la baja productividad con la que se utilizan los factores de producción, sostiene que las políticas deben tener un objetivo focalizado en “*establecer las condiciones para mejorar la productividad con el fin de alcanzar el ritmo de otros países con mejores resultados*” (Agosin et al., 2014, p.6) y propone el mejor uso de los factores

productivos existentes e incentivos a factores del futuro para una sólida transformación productiva.

En términos generales, las políticas de desarrollo productivo más amplias pueden ser horizontales y verticales, que se refieren a aspectos como: modernización de tecnología en las empresas, incentivos para empresas de alto impacto y productividad, estímulos en la coordinación a nivel sectorial, suministro de bienes públicos como la infraestructura y en sentido amplio políticas que favorezcan los negocios (Agosin et al., 2014, p.7).

Se trata de cómo el Estado, a partir de ciertas tipologías de intervención, puede apoyar o hacer intervenciones en aspectos como el mercado y los bienes públicos de manera simultánea a través de políticas horizontales y verticales. Se recomienda centrarse en estas cuatro dimensiones debido a que en el pasado los Planes de Desarrollo Productivo (PDP) tuvieron enfoques rentistas (intervenciones verticales) y de captura *“precisamente el tipo de problemas que dio a las políticas industriales una mala reputación en el pasado”* (Agosin et al., 2014, p. 37). Las políticas de desarrollo productivo pueden diferir de las planteadas en cada uno de los cuadrantes, si prevalece alguna de estas se podrían generar beneficios concentrados. Estos beneficios se dan más en el caso de las intervenciones del mercado donde a veces ciertos sectores pueden recibir beneficios recurrentes y hasta permanentes. El resumen de las principales políticas propuestas por el BID para ser tenidas en cuenta en los PDP son presentadas de manera resumida la Tabla 2.

Tabla 2. Tipología de intervenciones de Programas de Desarrollo Productivo (PDP)

| | POLÍTICAS HORIZONTALES | POLÍTICAS VERTICALES |
|---------------------|---|---|
| BIEN PÚBLICO | <p>Respeto de los derechos de propiedad.</p> <p>Mejoramiento de la educación e Infraestructura.</p> <p>Facilidad de trámites de inicio de negocios.</p> <p>Las políticas concretas cumplen los fundamentos: a) Diseño de intervenciones adecuado para el logro de los objetivos, b) Se obtiene el impacto deseado, c) Son costoefectivas.</p> | <p>Bienes públicos proporcionados por el Estado que favorecen sectores específicos. Estas políticas son más polémicas al favorecer a unos y no a otros.</p> <p>La promoción del turismo desde el exterior, la creación de carreras universitarias específicas para atraer cierto tipo de inversiones, la investigación en nuevas variedades más productivas de cultivos, o la coordinación logística para ciertos productos.</p> <p>Sí es importante que el Estado proporcione bienes públicos que beneficien a ciertos sectores.</p> |

**INTERVENCIONES
DEL MERCADO**

Este cuadrante debe identificar y resolver la falla del mercado que se desea resolver; por ejemplo las externalidades.

No favorece sectores específicos, promueve actividades.

Exoneraciones fiscales para atraer inversiones extranjeras.

Subsidios formación laboral e inversión y desarrollo (I+D).

Créditos subsidiados a pequeñas y medianas empresas (PyME).

Protección arancelaria.

Asociado a subsidios o la protección para sectores específicos. Se puede afectar por favoritismo, arbitrariedades de la política y económicas, conductas rentista del sector privado. Están contenidas en subsidios, protección, producción estatal o crédito dirigido a sectores específicos.

Estas intervenciones en algunos casos se ven afectadas por la capacidad de lobby de sectores en declive y de poca ventaja competitiva. Las intervenciones de este cuadrante se deben enfocar en sectores más productivos y en sectores con potencial competitivo latente para contribuir a su coordinación.

Fuente: Elaboración propia con base en BID, 2014.

En la figura anterior se presentan cuadrantes que deben ser tenidos en cuenta por el Estado a la hora de desarrollar Programas de Desarrollo Productivos (PDP); a partir de los cuales se resumen las actividades que podrían referenciarse en los instrumentos de política (intervención de mercado, bien público) de acuerdo al tipo de orientación de esta.

En cuanto al desarrollo de la coordinación, se requiere que las políticas sean promovidas y elaboradas desde las regiones, se eliminen las restricciones de tipo geográfico, por medio de instituciones que las lideren y las alineen con las políticas nacionales:

Una dimensión crucial para asegurar el éxito y buen desarrollo de una política desarrollo productivo es la especificación geográfica, pues en muchas ocasiones los cuellos de botella o distorsiones se circunscriben al territorio. En este sentido, una política moderna debe asegurar la regionalización de las políticas de desarrollo productivo, lo cual implica asumir un enfoque de elaboración y promoción de la política “desde abajo”, siendo necesario contar con instituciones locales que informen, implementen y lideren las diferentes políticas, además de garantizar la articulación con las instancias nacionales (Gómez et al., 2015, p.22).

Según (Gómez et al., 2015, p.23), las responsabilidades de la política de desarrollo productivo deben ser compartidas entre el gobierno central y el regional; plantea que las políticas verticales deben provenir de instituciones locales, con acompañamiento del sectores público y privado. Dichas instituciones podrían ser asociaciones, alcaldías, gobernaciones y cámaras de comercio. Las políticas horizontales deben provenir del ámbito nacional desde los ministerios (encargados de liderar la política y su ejecución) y el Departamento de Planeación Nacional (responsable de la coordinación entre las instituciones), la orientación de la política según sea el nivel y las instituciones que las deben apoyar. Esto se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. Nivel de las políticas de desarrollo productivo

| | ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA | |
|-------|-----------------------------------|--|
| | Horizontal | Vertical |
| Nivel | Nacional | DNP, ministerios. Coordinación nación-región. |
| | Regional o local | Coordinación nación-región. Alcaldías, gobernaciones, cámaras de comercio, productores locales, APP. |

Fuente: Llinás (citado en Gómez et al., 2015, p.22).

Colombia está aspirando a ser parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) desde 2013. El reporte presentado por esta institución “Serie Mejores Políticas”, Colombia políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo” entregado en enero de 2015 se refiere a la importancia de mejorar en la productividad y competitividad, haciendo énfasis en la implementación de políticas horizontales en todas las regiones. Además, recomienda que se promueva la coordinación entre las administraciones de diferentes niveles, que permitan identificar las oportunidades claves de inversión. En cuanto a I+D la OCDE menciona que la inversión de Colombia alcanza un 0,2% del PIB, mientras el promedio de la OCDE es de 2,4%. Por lo tanto desde el punto de vista de la innovación como contribución al desarrollo de nuevas actividades económicas, se debe potenciar la productividad y creación de empleo. Adicionalmente recomienda la implementación de políticas orientadas a fortalecer la inversión público-privada desde las regiones en áreas de ciencia, tecnología e innovación, sumadas a las requeridas en I+D. Para potenciar la innovación se requiere invertir en competencia de ingeniería, diseño, tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, 2015).

Después de presentar algunos criterios en la selección de sectores económicos, tales como la seguridad nacional, la apertura económica y los cambios en la economía y tecnología; políticas públicas verticales y horizontales, políticas vistas desde la perspectiva nacional, regional y coordinadas, todos con la intención de fortalecer el desarrollo económico, a continuación se presentan los instrumentos normativos (leyes, artículos, decretos, documentos CONPES, creación de instituciones) que se han desarrollado desde las políticas públicas y que a su vez han servido de fuente de apoyo para la actividad industrial y emprendedora en Colombia.

4. NORMAS, MEDIDAS Y FUENTES DE APOYO PARA LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y EMPRENDEDORA EN COLOMBIA

A continuación se presentan de forma resumida y cronológica las leyes, normas y entidades establecidas por el Estado, a partir de las cuales se fomenta la actividad emprendedora y empresarial en el país.

El Fondo Nacional de Garantías (FNG) se constituyó en 1982, adscrito al Ministerio de Industria, su propósito inicial fue garantizar las solicitudes de crédito para la pequeña y mediana industria manufacturera. Posteriormente, en 1992 el alcance fue ampliado para otorgar créditos a otras actividades empresariales como el comercio y los servicios, además de la industria. En la actualidad el FNG presta beneficios a los empresarios como: acceso a personas naturales o jurídicas con bajo respaldo patrimonial, aumento de las posibilidades de aprobación del crédito, y, para las Pymes, ampliar los volúmenes de crédito y ofrecer descuentos tributarios (FNG, 2016).

En cuanto a políticas de apoyo a la creación de empresas por parte del Gobierno Nacional, a la fecha no se contaba explícitamente con una que lo reglamentara. En los Planes de Desarrollo de los años 1984, 1988, 1991 y 1994 se hacía referencia al desarrollo de la microempresa (Gómez et al., 2006, p. 13).

Respecto a la promoción de empresas basadas en innovación y desarrollo tecnológico, se definió en la Ley 29 de 1990 (Ley de Ciencia y Tecnología), la responsabilidad del Estado de promover y orientar el adelanto científico y tecnológico. Esta ley debía incluir los temas de ciencia y tecnología en los planes y programas de desarrollo económico y social. Adicionalmente estableció los medios para la relación y asociación entre el Estado, la universidad, la comunidad científica y el sector privado. Los decretos 393, 591 y 585 de 1991 desarrollaron la ley de ciencia y tecnología y definieron los siguientes aspectos: el objeto de la ley, las normas de asociación, los tipos de contrato, creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y definición del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología como organismo de dirección y coordinación de dichos temas (Congreso de Colombia, 1990).

Para promover el comercio exterior la Presidencia de la República presentó al Congreso la ley 7 de 1991, que dispuso normas generales para regular el comercio exterior, creó el Ministerio de Comercio Exterior, determinó la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, y otras instituciones como el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica. Se definieron reglas para otorgar la mayor libertad posible al comercio exterior colombiano mientras lo permitiera la economía; entre estas se mencionó *“impulsar la internacionalización de la economía colombiana para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo, promover y fomentar el comercio exterior de bienes, tecnología, servicios y en particular, las exportaciones”* (Congreso de Colombia, 1991).

Dicha ley en el artículo 21 define la creación del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), vinculado al Ministerio de Comercio Exterior que ejercería las funciones de promoción de las exportaciones y asumiría todos los derechos y obligaciones del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo). Este había sido creado mediante el decreto ley 444 de 1967, como establecimiento de crédito anexo al Banco de la República, y cuyo objetivo era contribuir al incremento y diversificación de las exportaciones del país. Además contaba con

acceso a cupos de redescuento del Banco de la República, que ofrecía créditos a los exportadores a tasas nominales menores que las del mercado y adicionalmente ayudaba en actividades de promoción de comercio exterior, prestando asistencia técnica y ayuda en transporte y comercialización (Garay, 1992).

Con la intención de fortalecer y promover las exportaciones, el turismo internacional, la inversión extranjera, y de contar con una Oficina de Promoción del Comercio, se creó en 1992 PROCOLOMBIA Exportaciones Turismo Marca País, según se definió en el decreto 2505 de 1991. Esta institución fue constituida a partir de fiducias de Bancoldex y Fiducoldex, con el propósito de responder de manera exclusiva por la tarea de promoción de exportaciones no tradicionales y de otras actividades como: prestar servicios o instrumentos no financieros a las exportaciones, promover la cultura exportadora y vender la marca país para que los empresarios y sus productos fueran asociados en mercados internacionales (PROCOLOMBIA Exportaciones Turismo Inversión Marca País, 1992).

Con la intención de seguir promoviendo el comercio exterior nacional y regional, la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Desarrollo Económico, emitieron el decreto 2350 de 1991. En él se define la estructura orgánica del Ministerio de Comercio Exterior y se determinan sus funciones; a través de los artículos 7, 35, 36, 37 se constituyen los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCEs), los cuales establecen los instrumentos de coordinación y enlace entre el sector privado y el gobierno, que facilitan el intercambio de iniciativas, información y elaboración de propuestas sobre programas globales, estrategias de comercio exterior y ejecución de la actividad comercial. En el artículo 36 se define la composición de los Comités Asesores Nacionales y Regionales los cuales tendrán participación del sector privado regional y de entidades gubernamentales (Presidencia de la República, 1991).

Para el acceso al mercado financiero institucional, el Congreso de Colombia promulga la Ley 35 de 1993, en cuyo artículo 6 se fijan las normas para regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora. Dicha ley faculta al Gobierno Nacional para determinar la cuantía o proporción mínima de los recursos con los que el sistema financiero debe apoyar algunos sectores o actividades económicas, para las pequeñas y medianas empresas cuando existan fallas en el mercado o con el propósito de democratizar los créditos. El propósito de la ley es eliminar obstáculos del acceso de las pymes al mercado financiero institucional, especifica que *“cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones”* (Congreso de Colombia, 1993).

Como complemento para promover el desarrollo de programas de competitividad, desarrollo tecnológico y productivo, el Congreso promulga la Ley 344 de 1996. Dicha ley define las normas tendientes a la racionalización del gasto público, y en el artículo 16 obliga al SENA a destinar el 20% de los recursos totales de aportes por nómina a dichos programas (Congreso de Colombia, 1996).

Según Tarapuez Chamorro et al. (2013, p.275) como iniciativa para promover el desarrollo integral en los aspectos físico, psicológico y social de la juventud colombiana, el Congreso de Colombia aprueba la Ley la Juventud 375 de 1997. En el artículo 34, la ley consagra: *“El Estado garantizará oportunidades reales para la creación de empresas asociativas, cooperativas o cualquier tipo de organización productiva que beneficien a la juventud”* (Congreso de Colombia, 1997).

Con la intención de seguir promoviendo el crecimiento y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, el Congreso de Colombia aprueba la Ley 550 de 1999 Ley de Intervención Económica y Reactivación Empresarial. El fin de esta ley es promover y facilitar la reactivación empresarial, asegurar la función social de las empresas y fomentar el desarrollo de las regiones. En el Artículo 51 se define la capitalización del Fondo Nacional de Garantías S.A., con el propósito de ofrecer garantías a favor de los acreedores de las pequeñas y medianas empresas (Congreso de Colombia, 1999). Un año después, la Ley 590 del 10 de julio de 2000, Ley Mypime, dicta las disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, como se menciona en el siguiente texto.

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, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos (Congreso de Colombia, 2000).

La Ley 590 de 2000 busca desarrollar un mejor ambiente para la generación y operación de las empresas, las categoriza en microempresas, pequeñas y medianas. Para esto utiliza criterios como activos totales, número de empleados e incluye políticas de promoción a Mipymes en los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos (Quiroga y Mercedes, 2014, p. 30).

Como iniciativa privada para promover proyectos de los emprendedores colombianos en distintas categorías, la revista Dinero en cabeza de su director Juan Luis Londoño, fundó el concurso Ventures en el año 2000 (Tarapuez Chamorro et al., 2013, p. 278). En el 2001 se institucionaliza la Corporación Ventures como una organización sólida que recorre el país buscando iniciativas de emprendimiento con futuro; en la actualidad su visión está dedicada a *“promover la creación y crecimiento de proyectos empresariales sostenibles. Para tal efecto, atrae capital, promueve la cultura del emprendimiento y articula los sectores público, social y privado con miras a fortalecer el ecosistema empresarial”* (Corporación Ventures, 2013).

Para fortalecer las iniciativas de emprendimiento, en 2002 la Ley 789 del Congreso de la República de Colombia en su artículo 40 crea el Fondo EMPRENDER; como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). La función principal de dicha institución será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales. Las decisiones de financiación de dichos proyectos serán responsabilidad de la dirección del SENA (Congreso de Colombia, 2002).

Con la intención de mejorar en cuanto a la celeridad e implementación de los fines del Estado, para solucionar las necesidades de los ciudadanos y manteniendo un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, el Congreso de Colombia expide la Ley 790 de 2002, con el propósito de adelantar el programa de renovación de la Administración Pública. En el artículo 4 de la misma ley, se estipula la fusión de los Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Congreso de Colombia, 2002). A través del Decreto 210 de 2003 se determinan los objetivos del nuevo ministerio:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como objetivo primordial dentro del marco de su competencia formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, **la micro, pequeña y mediana empresa**, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2003).

En el periodo 2003-2006 en el Plan Nacional de Desarrollo se resalta la estrategia de MYPIME, con el objetivo de eliminar las restricciones de acceso al financiamiento a menores costos. Se diseñan y desarrollan instrumentos de apoyo, como el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las MYPIMES (FOMYPIME), creado bajo el marco de la Política de Fomento al Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas. Su propósito es el de operar bajo el marco de la cofinanciación *“entendida esta como la financiación conjunta de recursos no reembolsables aportados por el fondo y por entidades ejecutoras, usuarios y, en general, organizaciones públicas y privadas, tanto nacionales como locales”* (Gómez et al., 2006, p. 16).

Durante el mismo periodo, el Congreso de Colombia dictó la Ley 1014 de 2006, Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento, que tiene como objetivos: promover el espíritu emprendedor, promover normas y principios bajo un marco jurídico, crear el marco institucional para el emprendimiento y creación de empresas, establecer mecanismos para el desarrollo empresarial, crear vínculos entre el sistema educativo y empresarial entre otros (Congreso de Colombia, 2006).

Con la necesidad de mejorar en aspectos de productividad y competitividad, Colombia a través de sus instituciones, elaboró el documento Conpes 3527 de 2008, que proviene de los documentos Conpes 3297 (Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad aprobado en 2004) y 3439 (Institucionalidad y Principios Rectores de Política para la Competitividad y Productividad) aprobado en 2006. El documento Conpes 3527 parte de resultados por mejorar identificados en las mediciones internacionales de competitividad. Dichas mediciones incluyen el Índice de Competitividad Global, calculado por el Foro Económico Mundial (FEM), el Índice de Competitividad del Institute for Management Development (IMD) y el Índice de Facilidad para Hacer Negocios (Doing Business) (DB) del Banco Mundial (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2008).

El documento está basado en la competitividad cuya medición se realiza por medio de la productividad; menciona que se deben garantizar las condiciones (seguridad física, jurídica y estabilidad macroeconómica) del entorno para facilitar el crecimiento. Se reconoce al sector privado como principal responsable de la productividad, y al Estado como facilitador a través de la producción de bienes públicos para generar insumos, la promoción de alianzas productivas público-privadas y el fomento de la competitividad en las regiones. Se espera que la rentabilidad del sector privado se obtenga de la mejora en la productividad, se mejoren los ingresos de los colombianos, reducir la protección y promover la competencia productiva (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2008).

El documento Conpes propone una visión de llevar a Colombia en 2032 a ser un país competitivo, con economía exportadora, servicios de alto valor agregado e innovación, calidad de vida y disminución del desempleo. El marco conceptual establece que el objetivo de la política de competitividad es lograr la **transformación productiva** del país (mejorar la productividad, aumentar la calidad y producir nuevos productos). Para lograr esto plantea como pilares generales: desarrollo de sectores, promoción de la productividad y el empleo, formalización laboral y empresarial, promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación y estrategias transversales. El pilar promoción de la productividad y el empleo menciona entre sus tres ejes estratégicos **el emprendimiento** y describe cómo debe ser el fomento del emprendimiento, para lo cual define las siguientes actividades: definir el Proyecto Decreto Reglamentación Ley 1014, establecer las bases de la política sobre emprendimiento, desarrollar planes de acción para redes regionales en 12 departamentos, premiar planes de negocio en tres categorías y sensibilizar a mil personas para el fomento al emprendimiento. Finalmente para cada una de estas actividades define indicadores, metas y tiempos de cumplimiento (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2008).

Para dar continuidad en el desarrollo y fortalecimiento del emprendimiento, el Congreso de la República dicta de la Ley 1286 de 2009 (**Política Nacional de Emprendimiento**), la cual modifica la Ley 29 de 1990. La Ley de Emprendimiento transforma a Colciencias en Departamento Administrativo y fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En términos generales dicha ley establece: promover la formación de ciudadanos que puedan generar iniciativas emprendedoras y la creación de empresas, propiciar el fortalecimiento de la tecnología, innovación, competitividad y emprendimiento. Además, establece los procesos prioritarios en la asignación de recursos en actividades (ciencia, tecnología e innovación) que generen resultados en emprendimiento y competitividad. También promueve las relaciones de desarrollo entre los sectores social y productivo, fortaleciendo el emprendimiento y la competitividad junto con el empleo y las condiciones de vida. Finalmente, se encarga de coordinar todas las políticas nacionales; entre otras, la de ciencia, tecnología, innovación, financiamiento, educativa, competitiva y de emprendimiento (Congreso de la República, 2009).

Paralelo a la normatividad antes mencionada, el Estado ha **desarrollado medidas y fuentes de apoyo para promover el comercio y la actividad empresarial**; entre estas están: el Plan de Exportaciones del Ministerio de

Comercio, respaldado por Bancoldex, Proexport, el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, los Consejos Regionales de Comercio Exterior (CARCES) y demás organismos de fomento a la actividad exportadora. El apalancamiento para la provisión de recursos financieros está dado por medio del Banco de Comercio Exterior y el Fondo Nacional de Garantías. El fomento de alternativas diferentes al préstamo regular se hace a través de los esquemas de capital de riesgo, acceso a acciones para las nuevas empresas y vinculación de inversionistas internacionales. El Fondo Nacional de Garantías (FNG) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) se encargan de fortalecer las garantías y condiciones de respaldo a empresas nuevas especialmente en mano de obra. Se abrió la línea de crédito BID-Colciencias-Bancoldex para el respaldo y soporte a los fundadores de empresas de base tecnológica. Otra forma de financiamiento fortalecida es la de primer nivel (organismos financieros de primer piso es la denominación que reciben en Colombia las entidades financieras y de ahorro directamente encargadas de conceder los préstamos a las personas). Para la financiación de proyectos empresariales de innovación y desarrollo tecnológico se creó la línea de crédito Bancoldex – Colciencias. Finalmente, se promovió la cofinanciación de proyectos asociativos universidad-empresa-centro tecnológico, cuyo objetivo es promover la participación de empresas, universidades, centros tecnológicos y otros organismos de investigación, bajo la modalidad de recursos no reembolsables (Gómez et al., 2006, p. 17).

Los fondos de fomento y de capital de riesgo fueron creados bajo el marco de la Política de Fomento al Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas:

En Colombia se han creado y/o fortalecido los siguientes fondos: el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las mipymes (fomipyme), el Fondo Nacional de Garantías S. A. (FNG), el Fondo EMPRENDER, adscrito al SENA, el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales, Fondo Emprender, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Gómez et al., 2006, p.18).

Para el caso específico de la ciudad de Medellín, respecto a los temas de emprendimiento, innovación, tecnología y desarrollo del conocimiento, en asocio entre la Alcaldía y las empresas UNE y EPM crearon la corporación Ruta N en el plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011. Esta institución apunta a resolver la necesidad de contar con una entidad que aporte desde la innovación a la competitividad de la región. Está enfocada hacia la evolución económica de la ciudad en negocios de ciencia, tecnología e innovación, con miras a hacer de Medellín la ciudad más innovadora de América Latina. Para consolidar la iniciativa, en 2009 se crea un equipo multidisciplinario de profesionales de sectores empresarial y académico, quienes visitan ciudades como Boston, Barcelona, Singapur y Madrid, y países como Chile, Argentina y Brasil, entre otros para identificar referentes en esta materia. La iniciativa buscaba casos de éxito en prácticas similares de innovación; los resultados permitieron identificar la necesidad de generar un proyecto de componente científico y tecnológico, encargado de liderar la generación de una economía del conocimiento basada en innovación (Alcaldía de Medellín-UNE-EPM, 2009).

La consolidación de las políticas de emprendimiento e innovación en Colombia se ha visto reflejada a través del fortalecimiento de organizaciones dedicadas a estos temas, tales como la Unidad de Desarrollo e Innovación del Gobierno Nacional iNNpulsa y el programa Apps.co desarrollados en 2012. iNNpulsa es una institución del Gobierno Nacional creada por Bancoldex que, como banco de desarrollo, utiliza esta unidad para fortalecer los servicios de crédito, para los empresarios colombianos: *“a través de iNNpulsa Colombia, las empresas de todos los tamaños y los emprendedores dinámicos tendrán a su servicio nuevas herramientas y programas renovados para aprovechar la innovación como motor de la prosperidad”* (Bancoldex, 2012).

iNNpulsa se dedica a promover el crecimiento empresarial extraordinario, es decir, se enfoca en iniciativas que puedan ofrecer una promesa de valor de una manera rápida, rentable y sostenible. Está apalancada en la promoción de la innovación y el emprendimiento para lograr dicho crecimiento. Para esto, iNNpulsa se concentra en tareas específicas como promover el cambio de mentalidad, corregir las fallas del mercado y fortalecer los actores en las regiones (iNNpulsa Colombia, 2012).

En el mismo año, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), lanza la iniciativa para fortalecer la creación de negocios a partir de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Para esto presenta el plan Vive Digital, en el cual diseña y lanza su programa Apps.co, con el que se enfatiza en el desarrollo de aplicaciones móviles, de contenido y *software*:

Nuestro objetivo es ser mediadores y gestores de emprendimiento digital en el país, de tal forma que potenciemos la generación de capacidades y conocimiento TIC de forma masiva entre los colombianos, priorizando el desarrollo de aplicaciones móviles, plataformas web, *software* y contenidos digitales (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Mintic, 2012).

En la Figura 4 se presentan de forma resumida las normas e instituciones que han sido protagonistas en el desarrollo industrial y de la actividad emprendedora en Colombia correspondiente al periodo 1990 a 2015.

Figura 4. Instrumentos de política para el desarrollo industrial y de actividad de emprendimiento en Colombia

| Ministerio de Comercio Exterior Ministerio de Desarrollo Económico | | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo | |
|---|--|---|--|
| Feb 1990 | Apertura Económica. Énfasis en empresas consolidadas, productividad y competitividad | 1991 | Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCEs). Promover la cultura exportadora, el crecimiento de las exportaciones y la búsqueda de la competitividad sistémica |
| | | 1992 | BANCOLDEX |
| | | 1996 | creo |
| | | 1999 | |
| Jul 2000 | Ley 590 MIPYME. Mejor entorno para la creación y operación de las empresas | 2002 | Fondo Emprender |
| | | 2006 | Ley 1014 Fomento a la Cultura del Emprendimiento |
| | | 2009 | Ley 1286 Política Nacional de Emprendimiento |
| | | 2010 | Ley 1429. Ley de Formalización y Generación de Empleo. |
| | | Feb 2012 | INPULSA |
| 1990 | | 1991 | Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. •Desarrollo de la Ley de Ciencia y Tecnología •Creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. |
| | | 1992 | PROCOLOMBIA |
| | | 1996 | Ley 344 - Creación del Fondo Emprender |
| | | 1999 | Plan Estratégico Exportador. Fortalecimiento del sector productivo colombiano y su orientación hacia el mercado internacional. |
| | | 2001 | Ventures |
| | | 2003 | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Fusión Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio Exterior |
| | | 2009 | ruta MEDULLIN |
| | | 2009 | Programa de transformación Productiva Sectores de talla mundial. Luis Guillermo Plata. |
| | | 2012 | Apps.co |
| | | 2015 | |

Fuente: Acevedo, 2015, p. 8.

Uno de los programas públicos más consolidados para el apoyo y soporte al emprendimiento, desarrollo empresarial y económico del país es el **Programa de Transformación Productiva (PTP)**. Es una herramienta dispuesta por el Gobierno Nacional, que debe ejecutar la política industrial hacia el desarrollo productivo del país, generar entornos competitivos y el fortalecimiento de empresas productivas; el PTP ayuda a los empresarios a acelerar su productividad y competitividad, orientando sus capacidades y ventajas comparativas. El programa fue creado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en 2008 y se enfoca en 20 sectores productivos consolidados en tres grandes grupos: sectores de servicios, sectores de manufacturas y sectores de agroindustria por medio de los cuales se propone el fortalecimiento del aparato productivo, el desarrollo regional y la internacionalización. Para eso, el PTP se mantiene en comunicación con las regiones y las empresas, identifica oportunidades y ejecuta la política industrial hacia el desarrollo productivo (MinComercio Industria y Turismo, 2008).

Con el nuevo orden mundial y la globalización, a través de la innovación los sectores tradicionales y no tradicionales podrán mantenerse de manera eficiente en los mercados. Los sectores basados en innovación capaces de generar valor agregado y crecimiento económico serán entonces tenidos en cuenta por los gobiernos a la hora de apoyarlos con sus políticas industriales.

En el caso de Colombia su economía se ha basado principalmente en la explotación de *commodities*, en la protección de ciertos sectores como el agrícola, industriales, de servicios, y cierta proyección hacia los mercados externos.

Pero los resultados no han sido suficientes para mejorar en indicadores de pobreza y desempleo. Se requiere ejecutar programas que permitan mejorar la productividad de los sectores a través de procesos de investigación, desarrollo

e innovación, esto con el propósito de lograr una competitividad en el escenario global (MinComercio Industria y Turismo, 2011).

Para lograr lo antes mencionado el Ministerio de Comercio Industria y Turismo desarrolló el Programa de Transformación Productiva, el cual busca impulsar el desarrollo de los bienes y servicios de algunos sectores de la economía nacional, por medio de objetivos y metas acordadas en una alianza público privada. A diferencia del pasado, no solo fueron tenidos en cuenta los sectores económicos ya establecidos, sino que se hace énfasis en sectores nuevos y emergentes, los cuales fueron identificados mediante concursos que permitieran resaltar su propuesta de valor y la capacidad de inserción en el mercado internacional de dichos sectores. La propuesta de valor debería responder a preguntas como ¿cuál es la situación actual del sector en términos de crecimiento, productividad y exportaciones?, ¿cuáles son las brechas frente a otros países?, ¿qué iniciativas tomar para aumentar diez veces su crecimiento?, entre otras. Adicionalmente, *“el programa cuenta con iniciativas de intervención en cuatro ejes transversales: recurso humano, infraestructura, normatividad y regulación, fortalecimiento de la industria, promoción e innovación”* (MinComercio Industria y Turismo, 2011), los cuales permitirán promover el desarrollo y crecimiento de sectores de clase mundial.

El Programa de Transformación Productiva es el instrumento dispuesto por el Gobierno Nacional para ejecutar la política industrial, con la intención de lograr el desarrollo productivo del país, ambientes empresariales y comerciales más fuertes y competitivos. El PTP impulsa al gremio empresarial a mejorar su productividad y competitividad, dando orientaciones para la mejora de sus capacidades y de sus ventajas comparativas. Para esto, promueve la productividad y competitividad de las empresas por medio de los siguientes aspectos: fomenta mejoras en la productividad y la calidad, optimiza las reglas de juego, potencia procesos para ser más competitivos, genera capacidades y las conecta con oportunidades de financiación; todo esto alineado con los cuatro ejes principales antes mencionados (Programa de Transformación Productiva (PTP), 2014).

Los sectores establecidos, nuevos y emergentes, priorizados por PTP según los criterios de generación de valor son: para **sectores de servicios**, la tercerización de procesos de negocios (BP&O), *software* y TI, (energía eléctrica, bienes y servicios conexos), turismo de salud, turismo de bienestar, turismo de naturaleza; en **sectores de manufacturas**, cosméticos y aseo, editorial e industria de la comunicación gráfica, autopartes y vehículos, textil y confecciones, (cuero, calzado y marroquinería), metalmecánico, siderúrgico, astillero; en **sectores de agroindustria**, la industria acuícola, carne bovina, lácteo, palma, aceites, grasas vegetales y biocombustibles, chocolatería, confitería y materias primas, hortofrutícola, como se muestra en la Figura 5.

Figura 5. Sectores Priorizados - Programa de Transformación Productiva



Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Transformación Productiva (PTP), 2014.

Los 20 sectores seleccionados cuentan con cuatro ejes transversales que ayudan a impulsar la actividad productiva. Para **el eje capital humano**, se pretende cerrar la brecha de formación de los sectores a través de alianzas público privadas en aspectos como la calidad de la educación superior, el bilingüismo, orientación profesional y el fomento del acceso a la educación. En **el eje del marco normativo y regulador** se pretende consolidar e impulsar el marco regulador que permita obtener el crecimiento, la productividad y la competitividad de los sectores, para esto se requiere una regulación competitiva, una estrategia contra la ilegalidad e instrumentos para los sectores. Para **el eje de fortalecimiento, promoción e innovación sectorial**, se promueve la interacción entre los eslabones productivos de la cadena de valor, y el fortalecimiento del trabajo de las regiones a través de proyectos de desarrollo e innovación. **El eje de infraestructura logística y sostenibilidad** cuenta con un nivel macro, que es responsabilidad del Estado para la infraestructura de orden nacional, y uno micro enfocado en aspectos particulares de cada sector. En cuanto a la sostenibilidad, está definido orientar actividades para fortalecer la competitividad como medio para garantizar la sostenibilidad de los sectores (Programa de Transformación Productiva (PTP), 2014).

5. CONCLUSIONES

El presente trabajo se elaboró con el objetivo de identificar y describir los instrumentos de política pública que han favorecido el emprendimiento y el desarrollo empresarial en Colombia para tener como resultado un documento de consulta en los temas relacionados con emprendimiento, desarrollo empresarial, gestión del emprendimiento, conocimiento de los factores que han intervenido en la selección y promoción de sectores económicos, instituciones y normatividad implementadas por el gobierno en su afán de consolidar el desarrollo empresarial y un crecimiento económico sostenible. De acuerdo con lo anterior se presentan las siguientes conclusiones:

Es claro que el desarrollo y crecimiento económico de una Nación dependerá del grado y la calidad de las políticas gestionadas por el Estado, que permitan trascender en aspectos sociales, culturales y empresariales para lograr la sostenibilidad de la economía.

La actividad empresarial ha hecho una contribución importante al desarrollo económico, está asociada a la iniciativa y el riesgo que asume el empresario a la hora de implementar su actividad económica. Pero es responsabilidad de los gobiernos promover y facilitar las condiciones para que se pueda obtener el mejor resultado social y económico de dicha actividad.

La actividad empresarial considerada como emprendimiento, involucra la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las existentes. Guarda una estrecha relación con la dinámica productiva de los países, el crecimiento económico y desarrollo social.

Existen múltiples interpretaciones en torno al concepto de emprendimiento pero en términos generales, este está relacionado con el análisis de las fuentes de oportunidades, el proceso de descubrimiento y evaluación de las mismas, teniendo en cuenta a las personas, que son quienes toman la decisión de desarrollar y gestionar el proceso de emprender.

Debido a la importancia del emprendimiento en los ámbitos de creación de empresas, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico de las regiones a nivel global, se crea en 1999 el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), que se encarga de evaluar la actividad emprendedora a nivel mundial y cómo ha sido su impacto en las economías analizadas.

En cuanto al emprendedor como protagonista de la actividad emprendedora, se considera a este como la persona que tiene las habilidades para evaluar la

probabilidad de éxito en una sociedad mercantil de alta competencia y nivel de incertidumbre.

Se considera al emprendedor como el único factor productivo ya que la tierra, el trabajo y el capital solo son medios de producción. El emprendedor es un agente dinámico que impulsa el desarrollo y promueve la innovación en un ambiente altamente variable y dependiente.

En la actualidad se describe al emprendedor como una persona en un estado de innovación permanente, altamente motivada y comprometida con una tarea, capaz de alcanzar altos niveles de comprensión del ambiente empresarial, que presenta unas características de planeación y ejecución, propensa al riesgo, pero a su vez capaz de acondicionarse y obtener los mejores resultados.

Existen planteamientos que resaltan la diferencia entre emprendedor y empresario (o capitalista). El emprendedor realiza la actividad emprendedora asociada a la creación y desarrollo de empresas o negocios lucrativos. Esta característica es compartida con el empresario, pero este a su vez es reconocido como poseedor o dueño de los medios de producción o del capital necesario para crear una empresa.

En términos generales algunas de las características del emprendedor están enmarcadas en aspectos individuales como: los rasgos y la personalidad desde el punto de vista de cómo se adapta al ambiente; los valores y actitudes, se consideran valores como el poder, logro, hedonismo, estimulación, autodirección entre otros; las capacidades y competencias adquiridas a través de la experiencia, representadas en cualidades de innovación, creatividad, capacidad de análisis y capacidad de influencia.

Se considera que deben existir en una Nación unas condiciones que permitan consolidar la actividad empresarial. Pero se requiere de un actor principal, "el emprendedor", que tenga la capacidad adaptar y transformar el conocimiento existente en oportunidades económicas desarrolladas en productos, cuyo valor se determinará por el nivel utilidad para las personas y por su impacto económico.

Respecto al proceso de emprendimiento, una de las propuestas presentadas en la bibliografía consultada está relacionada con la cadena de emprendimiento, que presenta el ciclo que experimenta el emprendedor desde el momento en que siente el deseo formar una empresa, el proceso que surge desde que inicia, crece y logra consolidarla. Para eso, genera la conceptualización de la idea, realiza la evaluación y desarrolla el plan de trabajo.

En cuanto a la situación económica a principios de siglo XIX y en términos generales hasta la década de 1980, la economía de Colombia y su desarrollo estuvieron influenciados por circunstancias que fueron consecuencia de situaciones globales, tales como la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y el

surgimiento de ideologías como la escuela de la Cepal en América Latina, las cuales de manera directa o indirecta promovieron la elección y promoción de ciertos de sectores económicos que determinarían el crecimiento o estancamiento del país.

En Colombia se vivió un periodo de economía mixta, es decir una economía cerrada con ciertas iniciativas de exportación en la década de 1980, para posteriormente, por motivos de necesidad de crecimiento en la economía, apostar por una apertura económica, promoción de exportaciones y la materialización de tratados comerciales con varios países de Latinoamérica.

Con el cambio de siglo, la economía nacional ha tratado de ponerse al día con las tendencias económicas a nivel global, en la implementación de instrumentos que potencien el crecimiento económico, entre los cuales se resalta la priorización de sectores según cambios económicos y tecnológicos, la gestión del conocimiento, el desarrollo humano y la inversión en el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación.

Se evidencia que han sido grandes los esfuerzos por parte de los gobiernos en la implementación de organismos que promuevan el emprendimiento y el desarrollo empresarial, la creación de políticas verticales y horizontales, la elaboración de normativas, el financiamiento de ciertos sectores, la legislación, capacitación y desarrollo de recurso humano que han servido de fuentes de apoyo al comercio y la actividad empresarial.

En el mediano y largo plazo, Colombia se propone avanzar en el nuevo orden mundial y de globalización, a través de la innovación de los sectores tradicionales y no tradicionales para mantenerse de manera eficiente en los mercados. Lo anterior se pretende a través de la implementación de un Programa de Transformación Productiva (PTP) que permita mejorar la productividad de los sectores a través de procesos de investigación, desarrollo e innovación, implementación de emprendimientos con alto valor agregado y desarrollo empresarial competitivo, necesarios para lograr un crecimiento sostenible en el escenario regional e internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, M. (2015). *Desarrollo Empresarial en Colombia*. Medellín- Colombia: Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
- Agosin, M. R., Fernández Arias, E., Crespi, G., Maffioli, A., Rasteletti, A., Wagner, R., ... Urzúa, S. (2014). *¿ Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Inter-American Development Bank.
- Alcaldía de Medellín-UNE-EPM. (2009). Ruta N. Lugar Donde se Potencia la Innovación. Recuperado a partir de <http://rutanmedellin.org/es/por-que-ruta-n>
- Álvarez, C., Alemany, L., Planellas, M., & Urbano, D. (2011). *Libro blanco de la iniciativa emprendedora en España* (s.n). s.l: Fundación Príncipe de Girona.
- Bancoldex. (2012). Bancoldex presentó su nueva Unidad de Innovación y Desarrollo Empresarial. Recuperado a partir de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Febrero/Paginas/20120210_06.aspx
- Castillo, A. (1999). Estado del arte en la enseñanza del emprendimiento. *Emprendedores como creadores de riqueza y desarrollo regional*.
- Chamorro, E. T., & Villa, J. J. B. (2007). Algunos aportes de los neoclásicos a la teoría del emprendedor. *Cuaderno de Administración*, 20(34), 39-63.
- Congreso de Colombia. (1990). LEY 29 DE 1990. Recuperado a partir de ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1990/ley_0029_1990.html
- Congreso de Colombia. (1991). Ley 7 de 1991 Normas Generales del Gobierno Nacional Para Regular el Comercio Exterior. Recuperado a partir de ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1991/ley_0007_1991.html
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 35 de 1993- Intervención en las Actividades Financiera, Bursátil y Aseguradora. Recuperado a partir de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0035_1993.html
- Congreso de Colombia. (1996). Ley 344 de 1996. Normas Tendientes a la Racionalización del Gasto Público. Recuperado a partir de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0344_1996.html
- Congreso de Colombia. (1997). Ley 375 de 1997. Ley de la Juventud. Recuperado a partir de http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-85935_archivo_pdf.pdf
- Congreso de Colombia. (1999). Ley 550 de 1999. Ley de Intervención Económica y Reactivación Empresarial. Recuperado a partir de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/C275159C0757B044E040090A1F007663>
- Congreso de Colombia. (2000). Ley 590 de 2000. Recuperado a partir de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0590_2000.html
- Congreso de Colombia. (2002). Ley 790 de 2002 Artículo 4. El programa de renovación de la administración pública. Recuperado a partir de <http://www.mincit.gov.co/documentos.php?id=169>
- Congreso de Colombia. (2006). Ley 1014 de 2006. De fomento a la cultura del emprendimiento. Recuperado a partir de <http://www.mincit.gov.co/documentos.php?id=173>
- Congreso de la República. (2009). Ley 1286 de 2009. Ley Nacional de Empredimiento. Recuperado a partir de

- http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1286_2009.html
Corporación Ventures. (2013). Misión y visión. Recuperado a partir de <http://www.ventures.com.co/index.php/corporacion/corporacion-ventures/nuestra-mision-y-vision.html>
- Departamento Administrativo de la Función. (2003). Decreto 210 de 2003 Objetivos y Estructura Orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Recuperado a partir de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0210_2003.html
- Departamento de Planeación Nacional (DPN). (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado a partir de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación-DPN. (2008). Documento Conpes 3527. Política Nacional de Competitividad y Productividad. Recuperado a partir de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/Paginas/politica-de-competitividad.aspx>
- Duarte Cueva, F. (2007). Emprendimiento, empresa y crecimiento empresarial. *Contabilidad y Negocios*, 2(3), 46-55.
- Filion, L. J. (1999). Diferenças entre sistemas gerenciais de empreendedores e operadores de pequenos negócios. *Revista de Administração de Empresas*, 39(4), 6-20.
- FNG. (2016). Sobre el Fondo Nacional de Garantías, Historia. Recuperado a partir de <https://www.fng.gov.co/sobre-el-fng/historia>
- Garay, L. J. (1992). Estructura Industrial e Internacionalización 1967-1996. Fondo Para la Promoción de las Exportaciones-PROEXPO. Recuperado a partir de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/059.htm>
- Garay, L. J. (1996). Composición y Estructura Económica Colombiana: Modelos Económicos de la Industrialización Colombiana. Recuperado 18 de febrero de 2016, a partir de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm>
- GEM, G. E. M. (2007). La actividad emprendedora en el mundo. *Revista de Antiguos Alumnos del IEEM*, 11(1), 28-43.
- GEM, G. E. M. (2014). *Reporte Anual Bogotá 2013-2014 Global Entrepreneurship Monitor / Rafael Augusto Vesga Fajardo - Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Administración*. Bogotá.
- Gómez, D., Angarita, G., & Correa, C. (2015). Instituciones y desarrollo productivo. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Gómez, L., Martínez, J., & B., M. A. (2006). Política pública y creación de empresas en Colombia. *Pensamiento & Gestión*, (21), 1-25.
- iNNpuls Colombia. (2012). iNNpuls Colombia. ¿Quiénes somos y cómo lo hacemos? Recuperado a partir de <http://www.innpulsacolombia.com/es/nuestra-organizacion>
- Jaramillo, F., Guillermo, P., Meléndez, M., Gamboa, J. H., Arbeláez, M. A., & Kalmanovitz, S. (2010). Debates de Coyuntura Económica y Social-Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿políticas insuficientes o deficientes? *FEDESARROLLO Centro de Investigación Económica y Social*, No 80, 1-36. Recuperado a partir de

- <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Debate-No-80-Final-impresi%C3%B3n.pdf>
- Leal, F. (2003, junio). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Universidad de los Andes. Revista de Estudio Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. ISSN 1900-5180. Versión en Línea.*, 74-87. Recuperado a partir de <http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/view.php>
- López, I., Santos, B., & Bueno, Y. (2004). Las dimensiones del perfil del emprendedor: Contraste empírico con emprendedores de éxito. Presentado en el congreso, El emprendedor innovador y la creación de empresas de I+D+i.
- Lupiáñez, L., Priede, T., & López, C. (2014). El emprendimiento como motor del crecimiento económico. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, (3048), 55-63.
- Martín, M.-Á. G., & Picazo, M. T. M. (2011). La actividad emprendedora y competitividad: Factores que inciden en los emprendedores. *Papeles de Europa*, 22, 61.
- Marulanda, F. Á., Montoya, I. A., & Vélez, J. M. (2014). Aportes teóricos y empíricos al estudio del emprendedor. *Theoretical and Empirical Contributions to the Study of Entrepreneurs.*, 30(51), 89-99.
- MinComercio Industria y Turismo. (2008). Programa de Transformación Productiva. Recuperado a partir de <https://www.ptp.com.co/contenido/contenido.aspx?catID=607&conID=1>
- MinComercio Industria y Turismo. (2011). ABC Programa de Transformación Productiva. Recuperado a partir de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=18033>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-Mintic. (2012). Apps.co. ¿Que es? Recuperado a partir de <https://apps.co/acerca/appsco/#que-es>
- Montes, J. (2008). Productivity, Entrepreneurship and Employment, en Vocational training and productivity. Montevideo Uruguay, International Labour Organization, ILO.
- Moriano, J. A., Descals, F. J. P., & Trejo, E. (2001). El perfil psicosocial del emprendedor: un estudio desde la perspectiva de los valores. *Revista de psicología Social*, 16(2), 229-243.
- Mortimore, M. (1985). El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano. *Revista de la CEPAL*, Nro 25, 68-84. Recuperado a partir de <http://hdl.handle.net/11362/38065>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2015). Serie «Mejores Políticas» Colombia Políticas Prioritarias Para un Desarrollo Inclusivo.
- Presidencia de la República. Sobre régimen de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior. (1967). Recuperado a partir de www.mincit.gov.co/descargar.php?id=64385
- Presidencia de la República. Estructura Orgánica del Ministerio de Comercio Exterior., Pub. L. No. Número 2350 de 1991. (1991). Recuperado a partir de www.mincit.gov.co/descargar.php?id=57569
- PROCOLOMBIA Exportaciones Turismo Inversión Marca País. (1992). Procolombia. Nuestra Historia. Recuperado a partir de

- <http://www.procolombia.co/procolombia/nuestra-historia>
Programa de Transformación Productiva (PTP). (2014). Programa de Transformación Productiva. ¿Que es el Programa de Transformación Productiva?. Recuperado a partir de <https://www.ptp.com.co/contenido/contenido.aspx?catID=607&conID=1>
- Quiroga, R. F., & Mercedes, M. (2014). *Panorama del Ecosistema de Emprendimiento de Bogotá*. BOGOTÁ: IMPACT-A.
- Ramírez Rodríguez, A. (2009). Nuevas perspectivas para entender el emprendimiento empresarial. *Pensamiento & Gestión*, 94-119.
- Rocha, R. (2005). Políticas sectoriales en Colombia: evolución y propuestas (pp. 179-227).
- Rodríguez, A. (2009). Nuevas perspectivas para entender el emprendimiento empresarial. *Pensamiento y Gestion*, (26), 94-119.
- Schiffman, L. G., & Kanuk, L. L. (2005). *Comportamiento del consumidor*. (P. Educación., Ed.). México D.F: Pearson Educación.
- Singer, S., Amorós, J., & Moska, D. (2014). *Global Entrepreneurship Monitor 2014 Global Report*. s.l.
- Tarapuez Chamorro, E., Osorio Ceballos, H., & Botero Villa, J. J. (2013). Política de emprendimiento en Colombia, 2002-2010. (Entrepreneurship Policy in Colombia, 2002-2010. With English summary.). *Estudios Gerenciales*, 29(128), 274-283.