



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO  
Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

<b>ASUNTO:</b>	<i>Estudio de Antecedentes</i>
<b>TEMA:</b>	<i>Viabilidad jurídica, técnica y económica de fortalecer una instancia en el gobierno nacional que coordine la efectividad de las políticas, recursos e instrumentos de fomento y desarrollo empresarial en las PYMES</i>
<b>SOLICITANTE:</b>	<i>Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República</i>
<b>MENTOR A CARGO:</b>	<i>Dr. John Alberto Marulanda Restrepo</i>
<b>PASANTE LEGISLATIVO:</b>	<i>Carlos Arturo Córdoba Córdoba</i>
<b>FECHA DE SOLICITUD:</b>	<i>10 mayo de 2005</i>
<b>FECHA DE ASIGNACION:</b>	<i>14 de junio de 2005</i>
<b>FECHA DE CONCLUSIÓN:</b>	<i>13 de septiembre de 2005</i>

### **BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD**

La Comisión Quinta Constitucional del Honorable Senado de la República solicitó a la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa -OATL-, un estudio de antecedentes acerca de la viabilidad jurídica, técnica y económica de fortalecer una instancia en el gobierno nacional que coordine la efectividad de las políticas, recursos e instrumentos de fomento y desarrollo empresarial en las PYMES.

### **RESUMEN EJECUTIVO**

Es innegable la importancia del sector de las MIPYMES para el país, entre los datos que soportan esta afirmación se encuentra que: constituyen el 97% de las empresas del país, generan el 63% del empleo, aportan el 37% al PIB, su estructura productiva, comparada con las de empresas grandes, es más flexible, tienen mayor capacidad de respuesta a los cambios en la demanda y a través de su articulación e integración a la estructura productiva, generan ventajas competitivas para la Nación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Encuesta trimestral de Acopi; primer trimestre de 2005.

En razón a esta importancia, el presente trabajo es continuación de las conclusiones de un estudio de antecedentes recientemente presentado a la Comisión Quinta de Senado, por la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, cuyo tema principal versa sobre la viabilidad de crear un fondo parafiscal para financiar la política de fomento y desarrollo empresarial; en dicho estudio se concluye en una de sus recomendaciones, acerca de la necesidad de fortalecimiento institucional del Estado para mejorar la articulación de los instrumentos disponibles y la coordinación institucional necesaria para mejorar la efectividad de la política pública, especialmente si se está ad portas de un TLC y el desarrollo de la agenda interna respectiva.

Para el actual trabajo proponemos una perspectiva funcional de la política en la cual se debe el desempeño del Estado en dar cumplimiento al ordenamiento de la Ley 905 de 2004 y las recomendaciones técnicas del Documento Conpes 3280. Justificamos esta aproximación debido a que actualmente no contamos con estudios recientes, que estén terminados, sobre la efectividad de la política pública actual y el impacto de cada uno de los instrumentos. Para ello, primero, nos aproximamos cualitativamente en dos niveles:

- a) Hacia los componentes esenciales de la política actual y el papel del Estado en ellos.
- b) A partir de cuestionarios y entrevistas, expondremos la respuesta y la posición del gobierno central sobre la necesidad y viabilidad de este fortalecimiento; para ello, se toma como hilo conductor la normatividad vigente y las recomendaciones del Conpes 3280.

## **1. Generalidades**

La Ley 905 de 2004, sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (MiPyme), reforma la precedente Ley 590 de 2000, introduciendo para ello un conjunto de instrumentos que buscan facilitar el acceso a los recursos productivos de los pequeños productores; con esta finalidad, así mismo, la presente Ley modifica las competencias institucionales necesarias para apoyar este propósito.

Actualmente, los instrumentos vigentes, como entidades, instancias, fondos, etc., se orientan a promover cuatro aspectos fundamentales de las MiPyme: los procesos productivos, el desarrollo de productos atractivos, el mejoramiento del acceso a los mercados y la selección de oportunidades de negocio de las empresas de este sector.

Para el funcionamiento exitoso de estos instrumentos, la política pública prevé: primero, facilitar mecanismos de financiación de largo plazo; segundo, propender por la adopción de innovaciones tecnológicas más competitivas y, finalmente, apoyar la cooperación estratégica entre los diversos agentes públicos y privados relacionados con la implantación de la propia política.

Por esta razón, para el caso colombiano, según lo refiere el documento Conpes 3280 de 2004, el papel del Estado en la política pública ha pasado de un esquema marcadamente intervencionista, en términos de propiedad, control de precios, asignación de recursos de crédito subsidiados, de beneficios tributarios y preferencias arancelarias dirigidas a sectores específicos, a un esquema donde la intervención estatal se concentra en la regulación y el control, en la eliminación o reducción de las fallas de mercado, y, sobre todo, a la generación de un entorno adecuado para que el sector privado pueda desarrollarse.

## 2. Antecedente de las políticas de fomento y desarrollo de las Mipyme

Definir el rol del Estado en términos de regulación y control, a partir de políticas intervencionistas, ha pasado en nuestro país, al menos, por tres fases de evolución de la política de fomento y desarrollo empresarial.

La primera fase va desde 1984 a 1991, cuando se producen los primeros resultados significativos en desarrollo empresarial; sin embargo, también se reconocieron limitaciones importantes de la política en su implantación; a saber: reducida cobertura, énfasis excesivo en el crédito, baja capacidad de los programas de desarrollo tecnológico, duplicidad de acciones gubernamentales, inoperancia de la mayoría de los comités regionales, y un sistema de información y evaluación insuficientes<sup>2</sup>.

Durante la segunda fase, de 1991 a 1999, en los primeros años, la política se orientó, en forma simultánea, al mejoramiento tecnológico, comercial y financiero de las pequeñas unidades, asociado a un mejor desempeño gerencial de los microempresarios; posteriormente, el plan nacional para el período 1994-1998 puso en marcha tres estrategias: un sistema de financiamiento integral para el sector (FINURBANO), un programa de servicios tecnológicos y un nuevo ordenamiento institucional.

La fase más reciente, del año 2000 a la fecha, se ve marcada por la promulgación de la Ley 590 de 2000, la cual ha venido evolucionando, según los procesos de liberalización de los mercados de bienes y servicios financieros, así como con la apertura a los flujos de capital internacional, hacia una intervención del Estado enfocada hacia la preservación de un ambiente que favorezca la inversión productiva en las empresas, que permita su adecuado funcionamiento y que corrija las restricciones que enfrentan algunas de ellas para ser viables y crear valor agregado.

### 2.2 El problema del crédito

**Las tasas de interés están relacionadas con el bajo acceso al micro crédito de las MIPYMES:** A pesar de que el 80% de los bancos tiene un área especializada en MIPYMES, es difícil que ellas accedan a los créditos, dado que las tasas de interés son muy altas, sumado al hecho de que muchas PYMES no son consideradas sujetos de crédito. Lo anterior ha llevado, según datos de Acopi, a que hoy 26 por ciento de las pequeñas empresas tenga que recurrir a la financiación extrabancaria, que por lo general es más costosa.

ASOBANCARIA reitera que los principales obstáculos de financiamiento de las PYMES son la mala calidad y la escasez de información contable y financiera, así como la falta de garantías.

**Desconocimiento e incredulidad por los programas gubernamentales:** Además de las condiciones de los mercados, esencialmente exógenas a las empresas, existen ciertas condiciones internas de la empresa que constituyen obstáculos a su desarrollo tecnológico. Al respecto debe señalarse que tales problemas son más críticos mientras más pequeñas sean las unidades de negocios; se observó por ejemplo<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup>Castañeda, A., Rivera, C.; “Ley 905 de 2004 Alcances y Limitaciones de la Política de Apoyo Microempresarial”; Fundación Corona; Bogotá 2004.

<sup>3</sup> Bernal, L. A.; “Lineamientos de Política Tecnológica para la PYME en Colombia”; En Foro Pyme; 1999 (<http://lanic.utexas.edu/pyme/esp/publicaciones/biblioteca>)

- Un significativo desconocimiento de los apoyos e incentivos institucionales hacia el mejoramiento tecnológico.
- Los empresarios de las PYMES suelen ser incrédulos ante las instituciones del Estado y sus programas. En muchas ocasiones esa actitud es más que un prejuicio y se basa en experiencias negativas.

**Reflexión sobre el micro crédito:** Desde el año 2002 el Gobierno y los bancos firmaron un pacto para fomentar el microcrédito, durante estos 3 años el resultado ha sido positivo, pues en tres años se pasó de una cartera de microcréditos de 262.000 millones de pesos a un billón.

El buen desempeño que ha tenido el microcrédito, no solo se ha basado en el pacto que firmaron los bancos con el Gobierno, sino también en el hecho de que es buen negocio prestarle a este sector.

Los microempresarios tienen un nivel de morosidad más alto que el de las grandes empresas (5,1 contra 1,9 por ciento) y por ese riesgo los bancos les cobran tasas de interés de 23,44 por ciento efectivo anual en promedio, que es casi lo mismo que lo que cobran por los créditos de consumo, (vehículos y libre inversión), que tradicionalmente son los más costosos del mercado y que están en 23,5 por ciento.

Además, el microcrédito le ha servido al sistema financiero para crecer en las ciudades intermedias. En el primer semestre la cartera de Bogotá, Medellín y Cali (que concentra el 81 por ciento del crédito total del país) creció 9,8 por ciento, mientras que la de Florencia, Puerto Carreño y Leticia lo hizo a tasas de más de 22 por ciento.

### **3. Evolución de la intervención del Estado en la política colombiana**

En cada una de estas fases el Estado ha hecho énfasis en aspectos sociales, sectoriales y económicos que permiten entender su papel y los instrumentos de fomento y desarrollo utilizados.

La perspectiva bajo la cual se ve dibujada la intervención del Estado, al menos durante las dos primeras fases descritas, se ve bien resumida en el documento Conpes 2966: “La concepción de la política antes de 1990 se basó en garantizar la permanencia del empleo generado en estas unidades económicas, y por lo tanto las acciones se centraron en la colocación de crédito y en la capacitación socio empresarial como soporte al repago del crédito. Como resultado de los desarrollos conceptuales y con la activa participación del sector privado, la política ha venido evolucionando hacia programas con mayor énfasis en el mejoramiento productivo, con orientación al mercado y el fortalecimiento institucional del esquema organizativo del plan nacional para el desarrollo de la microempresa”

Con la Ley 590 de 2000 se presenta una nueva etapa en la evolución de la política pública hacia el fortalecimiento institucional y el desarrollo productivo del sector como respuesta a un problema económico local y global. La Ley se orientó a estimular el entorno inmediato de la microempresa y los insumos estratégicos para superar sus dificultades estructurales, mediante la formación de mercados competitivos e induciendo cambios institucionales. Una mirada en conjunto de la Ley permite observar los siguientes componentes sobre la participación del Estado:

1. **Marco macro institucional:** La normatividad general busca la integración de los distintos instrumentos de la política, promoviendo el desarrollo integral de la microempresa.
2. **Rol del Estado:** El Estado como dinamizador y descentralizador de procesos para el desarrollo de las iniciativas privadas.
3. **Gestión Pública:** Esfuerzo por canalizar eficientemente los recursos y darles transparencia. En esta dirección se crea el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de la Mipyme -Fomipyme- y el fondo Emprender.
4. **Participación privada:** Racionalización de los recursos y los esfuerzos institucionales al incorporar a otras entidades gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a los mismos objetivos.
5. **Grado de descentralización:** Fortalece el desarrollo de la gestión del Estado desde lo local, esto es, desde los municipios.
6. **Sistema de fomento y desarrollo:** Crea el Sistema Nacional de MIPYMES, definiendo su composición y funciones. Posteriormente, dentro de la actual administración, se reforma la Ley 590 de 2000 mediante la Ley 905 de 2004; la cual busca contar con una economía nacional más competitiva y dinámica, capaz de impulsar un crecimiento económico sostenible y fortalecer las capacidades regionales, de enfrentar la competencia tanto en el mercado Interno como en los mercados externos, de generar empleo y de alcanzar una mayor cohesión social.
7. **Política actual:** Para ello, la política de desarrollo empresarial del actual Gobierno pone a disposición del empresariado colombiano una serie de instrumentos que pueden dividirse, según su alcance y naturaleza, en tres grupos:
  - a. Políticas orientadas a mejorar el entorno para el desarrollo empresarial,
  - b. Reformas legales que afectan el desarrollo empresarial y,
  - c. Políticas específicas de impulso a diversos sectores.

#### **4. Aciertos y objeciones a la política reciente de las MiPyme**

Sin embargo, a pesar de los avances, y ausencia de estudios cuantitativos sobre el impacto de la política y de cada uno de los instrumentos disponibles para el desarrollo de las MiPyme, se establecen críticas fuertes a cada uno de los componentes mencionados, particularmente sobre el nuevo papel que tiene el Estado, la gestión pública de los instrumentos y la debilidad institucional en articulación, coordinación, control y evaluación para la implantación de la política.

##### **4.1. Marco macro institucional**

**Ordenamiento jurídico:** No es claro. Las leyes, decretos y resoluciones están dispersos e involucran una serie de organismos poco articulados que dificultan su concreción en términos prácticos. Las normas generales aunque precisas, generan ambigüedad ya que en la práctica, poco se propicia el derecho a la libre empresa y a la asociación, a demás los mecanismos de regulación son poco eficaces.

La Ley MIPYME, aunque es un gran avance para el apoyo a la creación de nuevas empresas, es ambigua en apartes que no tienen un carácter obligatorio sino de recomendación. Este es el caso de los Regímenes Especiales Tributarios de los municipios y departamentos, de los cuales no se encontró evidencia de implementación en las regiones estudiadas. <sup>4</sup>

#### **4.2. Rol del Estado**

**Incentivos de fomento:** También aquí se generan ambigüedades, pues los incentivos fiscales detectados son marginales. Los montos no son significativos y se ven contrarrestados por el incremento impositivo general. Como ejemplo, se puede citar el 10% de sobretasa del impuesto de renta que anula cualquier alivio por reducción en los parafiscales promovidos por el Artículo 43 de la Ley MiPyme 590 de 2000. También es el caso de los impuestos departamentales y municipales que en forma de estampilla incrementan la imposición empresarial. <sup>5</sup>

#### **4.3. Política**

**Especificidad e integralidad de la política:** En materia de las políticas dirigidas a las MiPyme, en el caso colombiano se observó una ausencia de una política integral del Estado hacia el sector por lo menos a lo largo de toda la década pasada. Muchas de las políticas descritas no estaban diseñadas específicamente para lograr objetivos concretos en relación con las MiPyME, sino que en la medida en que fueron transversales afectaron también a las MiPyME. Esta situación puede implicar en algunos casos una reducción en el impacto de la política, por cuanto su diseño no siempre consultaba a las características propias de las empresas. <sup>6</sup>

**Continuidad y regularidad:** La continuidad y regularidad de las políticas de fomento es dudosa. La Ley MiPyme de cuyo propósito hace parte el desarrollo de planes regionales que incluyan la promoción de nuevas empresas, no ha tenido mayor influencia. La “Política de Fomento del Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas” ha estado más inclinada a la promoción de tratados internacionales de comercio y a la incursión en mercados extranjeros que al desarrollo de nuevas empresas.

**Articulación y coordinación de los instrumentos:** En términos generales, como debilidades comunes se encuentran la débil articulación existente entre, primero, los recursos financieros y no financieros y, segundo, entre los programas de innovación y exportación; por ejemplo, Expopyme y Fomipyme, a pesar de que atienden a públicos objetivos similares (Expopyme no se dirige a microempresas), tampoco tienen mecanismos de retroalimentación de experiencias entre ambos, y finalmente, presentan debilidades en la fase de evaluación: los objetivos propuestos no han sido definidos en términos de metas cuantificables y hasta ahora se han evaluado en término del número de proyectos aprobados y del presupuesto ejecutado, más no de indicadores de impacto relacionados con las líneas de acción. <sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Gómez, Liyis; “Marco institucional formal de la creación de empresas en el Caribe colombiano y Antioquia”; Tesis; UAB; Barcelona; 2004

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Berry A. (2002). “Valoración de Políticas de Apoyo a la Pequeña Empresa: Primera Aproximación a una Metodología Regional. BID.

<sup>7</sup> Angelelli, P. et al; “La colaboración público-privada en el apoyo a la pequeña empresa: siete estudios de caso en América Latina” BID; 2004

#### 4.4. Gestión pública

Sobre gestión pública y descentralización, punto 4.6, el Documento Conpes 3280 realiza un diagnóstico sobre la situación actual de los instrumentos de fomento y desarrollo de las MiPyme; a continuación presentamos un resumen de este diagnóstico:

**Financiamiento:** En su funcionamiento actual, persisten duplicidades en los programas financiados a partir de la existencia de los cuatro fondos que, con objetos similares, se desarrollaron de manera aislada desde las diferentes instituciones que los promovieron; Ministerio de Desarrollo, Ministerio de Comercio Exterior-Proexport, Colciencias, Sena. Lo anterior ha generado duplicidad en la aplicación de recursos, no siendo posible detectar cuándo el mismo proyecto es financiado por diferentes fuentes ni cuándo el ejecutor es rechazado en otros fondos; lo cual genera costos excesivos, no sólo al que presenta el proyecto, sino igualmente al Estado.

**Ejecución:** Algunos de los Fondos creados tuvieron fuertes dificultades. El Fondo Emprender del SENA no había iniciado operaciones, a pesar de su reglamentación, hasta el 2003. El Fondo Emprender adscrito al Ministerio de Agricultura se suspendió. La línea de creación de empresas del Fondo Regional de Garantías no ha tenido demanda esperada, al parecer, por las altas tasas de interés de la banca de primer piso en financiar la creación de nuevas empresas.

**Focalización:** También el documento Conpes 3280, diagnostica una inadecuada focalización; el esquema de cofinanciación intermediada por los agentes oferentes de servicios, impide la óptima focalización de los recursos a las empresas que más los necesitan, pues los instrumentos están diseñados – manuales, formatos, mecanismos de difusión- para recibir las propuestas a través de los oferentes de servicios, lo que implica un sesgo hacia las especialidades y fortalezas de éstos, en detrimento de la identificación de las reales necesidades de las empresas.

**Balance económico:** Además de las dificultades de funcionamiento de los fondos y la duplicidad de los programas de financiamiento, estos últimos presentan un bajo impacto, dada la baja ejecución de los recursos de algunos de estos programas; lo cual indica que el diseño y orientación de los instrumentos no es el adecuado. En muchos casos, la oferta de servicios ha dado respuesta más a la necesidad de financiamiento de las entidades prestadoras de servicios que a suplir las necesidades que tienen las MiPyme para su desarrollo. Adicionalmente hay indicios de un escaso conocimiento por parte de los pequeños y medianos empresarios de los instrumentos, lo que evidencia problemas en la promoción y difusión.

**Información:** Los programas adolecen de sistemas de información, *por tanto de control y evaluación*, que apoyen la función institucional de hacer seguimiento a los proyectos, así como de informar de manera *sistemática*, adecuada y oportuna el avance de éstos. Más aún cuando es imposible el cruce de información entre los distintos programas, lo que reduce la eficacia e incrementa el riesgo en la asignación de los recursos públicos.

**Seguimiento, control y evaluación:** La ley no es clara con relación a la participación de las organizaciones no gubernamentales en el diseño y monitoreo de programas y de políticas específicas. De acuerdo con los apartes del estudio, la falta de incidencia en estas políticas, está referida al objetivo de influir sobre las decisiones de la política microempresarial, en todos sus niveles de acción.

Al respecto, al comunicarnos con la Contraloría General de la República, se preguntó sobre el programa, oficina o unidad responsable de fiscalizar los recursos públicos de fomento y

desarrollo empresarial y, particularmente a las instancias gubernamentales de su ejecución. Nos expresaron que la Contraloría no ejercía un control fiscal particular e integral sobre el conjunto de recursos de fomento y desarrollo. En cuanto a las instancias, por ejemplo frente a la Dirección de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el control se le ejerce al Ministerio, sin una auditoría particular a tal Dirección. El control a la unidad de desarrollo empresarial lo hace el MCIT a través de una auditoría anual.

#### **4.5 Participación privada**

Este es uno de los aspectos de la legislación vigente que se destaca como el más problemático; en el estudio de la Fundación Corona los investigadores afirman que las más acuciantes deficiencias que presenta la relación Estado – Sociedad Civil en el desarrollo del sector, son la falta de una noción clara de las respectivas funciones en el proceso, la dispersión y descoordinación de las entidades públicas comprometidas, el insuficiente desarrollo y cohesión gremial, la confusión de normas y de funciones emanadas de ellas, y el desaprovechamiento del valioso capital social representado en la experiencia de las fundaciones y demás organizaciones no gubernamentales con trayectoria y arraigo en el sector.

#### **4.6 Grado de descentralización**

Requiere de un mayor compromiso por parte de las regiones en el enfoque, decisión, ejecución y financiación de estos programas, pues son ellas las que mayores conocimientos tienen de sus capacidades, potencialidades y de las necesidades de sus empresas. Esta situación debe motivar a la revisión de los esquemas operativos de estos fondos, para optimizar su ámbito de operación, buscando modalidades que potencien su cobertura. Se hace entonces necesario implementar esquemas de asignación de subsidios que respondan a las necesidades específicas de las empresas (subsidio a la demanda) y que permitan mayor flexibilidad en la aplicación.

### **5. Respuesta del sector público**

Se consultó a la Dirección Nacional de Planeación (Unidad de Desarrollo Empresarial) y al Ministerio de Comercio Industria y Turismo (Dirección de MiPyme), y además se efectuaron consultas gremiales a la ANDI y ACOPI.

En términos generales la respuesta de la ANDI reitera su posición acerca de la necesidad de conservar la autonomía de mercado frente a la política de fomento y desarrollo empresarial y para el caso de ACOPI la respuesta aún está pendiente. Para las diferentes reuniones realizadas con entidades públicas se elaboró un cuestionario específico, en donde entre otras cosas, se preguntó por la ejecución, control y coordinación actual de las políticas y recursos de Desarrollo Empresarial para las MIPYMES. A partir de las respuestas que se suscitaron, a continuación se presenta una panorámica sobre la necesidad de fortalecimiento institucional de instancias gubernamentales para mejorar la efectividad de la política pública y se realizan citas textuales tomadas de las diferentes entrevistas.

#### **5.1. Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MCIT)**

A través de dos cuestionarios y dos reuniones del equipo de trabajo de la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa con los funcionarios de la Dirección de MiPyme del Ministerio, se identificó el estado de avance de dicha dirección y del Ministerio con relación a los aspectos más críticos definidos en la Ley 905 de 2004 y las recomendaciones del Conpes 3280 del mismo año. A continuación se presentan apartes de dichas respuestas, señalando entre comillas apartes textuales de las mismas.



Con relación a las funciones del MCIT, la norma determina que el Ministerio es la entidad orientadora de la política de desarrollo empresarial; en este sentido, según la misma normatividad, también es responsable de llevar un proceso de concertación y de armonización de las instancias ejecutoras con el fin de lograr una mayor coherencia en el diseño y aplicación de las políticas y en el impacto y la cobertura a nivel regional garantizando así eficacia y optimización en la aplicación de los recursos. Para tal efecto, el Ministerio se encuentran realizando actualmente una serie de mesas de trabajo nacionales y regionales sobre la metodología necesaria que deberá desarrollar estas atribuciones de Ley, las cuales implican un “proceso de concertación, complementado con la concertación que se hace a nivel regional a través de los Consejos Regionales de MiPyme, donde se conocen las necesidades regionales de apoyo a estas empresas”; todo lo anterior como parte de del Sistema Nacional de MiPyme y del Sistema Nacional de Apoyo a MiPyme.

Adicionalmente, agregan los funcionarios, aunque no se ha tenido el avance y resultados esperados en este aspecto, dado que el recurso humano actual es insuficiente para darle la agilidad deseada a las funciones a que obliga la normatividad vigente, el MCIT y en particular la Dirección de MiPyme, ha adecuado la organización administrativa del área y ha diseñado una política específica de regionalización, precisamente para desarrollar un esquema de demanda y aplicarlo a los diferentes programas que se tienen de apoyo al desarrollo empresarial de las regiones. “El enfoque de demanda se está llevando a cabo a través del trabajo regional que se viene desarrollando desde el MCIT con una participación activa en los Consejos Regionales de la MiPyme. Este es el foro apropiado donde se identifican las necesidades de cada región y se promueven actividades de apoyo a las empresas de la región”. Con ello se espera ajustar el esquema operativo de los programas de cofinanciación.<sup>8</sup> Además, en este sentido, se agrega: “Frente al planteamiento de fortalecimiento de una Dirección a nivel Gubernamental que tenga el enfoque descrito en la pregunta presentada<sup>9</sup>, la opinión de la Dirección de MIPYMES del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es que es una apreciación correcta”. Esta Dirección tiene unas funciones muy específicas y muy amplias para coordinar el Sistema de Apoyo a las MIPYMES, también cuenta con instancias de concertación como son los Consejos Superiores de la Microempresa y de las Pymes, pasando por la coordinación de las Secretarías Técnicas Regionales, la Secretaría Técnica del Fomipyme y la dirección y coordinación de los diferentes programas que se desarrollan para apoyar el desarrollo de las MIPYMES del país. A esto se suma la dirección de los Consejos Regionales de MIPYMES. Estas funciones, provenientes del Decreto 0210 de 2003, se muestran en el recuadro a continuación:

ARTÍCULO 26. DIRECCIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA -MIPYMES. Son funciones de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa - MIPYMES, las siguientes:

1. Formular, implementar, proponer, concertar y evaluar las políticas, planes y programas financieros y no financieros de fomento, apoyo, modernización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como participar y apoyar a las entidades y dependencias responsables en la formulación de la política industrial, e implementar los planes y programas de su competencia.
2. Articular los lineamientos de la política sectorial y coordinar las relaciones del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, promoviendo un trabajo conjunto entre el sector privado y público, para desarrollar una estrategia de mediano y largo plazo que busque la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas en las cadenas de bienes y servicios.
3. Representar al Ministerio ante las diferentes entidades y programas internacionales en las áreas de su competencia.

<sup>8</sup> Entrevista realizada el 10 de agosto de 2005, Dr. Ricardo Lozano Pardo, director de MIPYMES

<sup>9</sup> Entrevista realizada el 29 de julio de 2005, Dr. Ricardo Lozano Pardo, director de MIPYMES

4. Apoyar la generación y desarrollo de programas que faciliten la asociatividad empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas, aquellos que promuevan procesos de asociatividad empresarial de los trabajadores y establecer programas para fortalecer las actividades económicas regionales de las micro, pequeñas y medianas empresas.
5. Propender por el desarrollo, aplicación y seguimiento de los instrumentos legales y normativos, para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, y su implementación en los servicios financieros y no financieros de apoyo a las mismas.
6. Proponer medidas e instrumentos para el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas, a los mercados nacionales e internacionales, su posicionamiento y competitividad y contribuir en su implementación.
7. Efectuar estudios que permitan identificar sectores susceptibles de otorgamiento de condiciones especiales, financieras y no financieras, encaminadas al desarrollo de micro pequeñas y medianas empresas.
8. Ejercer la secretaría técnica del Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, **FOMIPYME**.
9. Apoyar y coordinar las acciones de los centros, fondos, redes y sistemas de inversión que se estructuran para promover la creación y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el establecimiento de parques industriales, tecnológicos, centros de investigación, incubadoras de empresas, centros de desarrollo productivo, centros de desarrollo tecnológico, bancos de maquinaria y demás instrumentos para el fomento de las MIPYMES.
10. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas.

Con relación al sistema de información necesario para dar cumplimiento a estas funciones y a las de articulación y coordinación de la Política de Desarrollo Empresarial, “en la actualidad no se tiene en funcionamiento, existen registros aislados de los resultados de la aplicación de los diferentes programas y en este momento está en proceso una convocatoria para llevar a cabo el estudio de impactos, específicamente para el caso de los recursos del Fomipyme. En este sentido, se están adelantando las conversaciones pertinentes para que en conjunto con el DANE, se desarrolle el sistema de información integral que se requiere.<sup>10</sup>”

Sin embargo, para conformar un esquema unificado para la circulación de información que incluya datos sobre los proyectos presentados y aprobados, así como los recursos asignados y ejecutados en los diferentes programas, “se ha llevado a cabo un convenio tripartito entre COLCIENCIAS, SENA y MCIT para compartir un software que unificará criterios de registro de información que permitirá compartir información común y observará los proyectos que cada una de estas entidades ha financiado en el ámbito de cada entidad.<sup>11</sup>”

A la pregunta de cómo se ve afectada esta efectividad de las políticas, dado el estado actual de articulación y coordinación institucional de las diferentes instancias y organizaciones que participan en su ejecución, el MCIT responde: “Hay que decir que la articulación entre entidades todavía está por darse, toda vez que los esquemas definidos para ello están iniciando su operación. Como se anotó anteriormente, la Dirección de MIPYMES ha desarrollado un esquema de regionalización y de articulación de los diferentes estamentos que hacen parte de los Sistemas de Apoyo a las MIPYMES, con lo cual se espera que haya esa coordinación en la oferta institucional de apoyo a las MIPYMES. Cuando esta articulación se dé, es evidente que los resultados esperados en cuanto a eficiencia en la aplicación de la política de desarrollo

---

<sup>10</sup> Entrevista realizada el 10 de agosto de 2005, Dr. Ricardo Lozano Pardo, director de MIPYMES

<sup>11</sup> Ibid.

empresaria sean muy buenos, porque se evitará duplicar esfuerzos que consumen recursos, elevando el costo del apoyo.<sup>12</sup>”

Retomando el tema de control y rendición de cuentas, el MCIT, afirma que “Las leyes mencionadas contemplan que se debe reportar al Congreso de la República, en particular, se tiene contemplado que se presente un informe anual de gestión y resultados a las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado de la República y a la Cámara de Representantes”.

## **5.2. Dirección Nacional de Planeación**

Con relación a las recomendaciones de ajuste operativo de los programas de cofinanciación, además de lo ya expresado por el MCIT, el DNP agrega que, “adicionalmente se encuentra en desarrollo la II Encuesta de desarrollo tecnológico, dirigida a 8000 empresas del país aproximadamente, la cual revelará la información que permitirá realizar una evaluación de los instrumentos de desarrollo empresarial y de la política de ciencia y tecnología, a partir de dos capítulos incluidos en ella: Capítulo IV de Financiamiento de las actividades de desarrollo e innovación tecnológica y el Capítulo V de Evaluación de la política pública de ciencia y tecnología”.<sup>13</sup>

Sobre la recomendación de apoyar la concertación y definición de la unificación de las instancias de coordinación a nivel regional, el DNP agrega que el MCIT se encuentra reestructurando su esquema de operación a nivel regional y se encuentra estudiando la unificación de una instancia regional al interior del Ministerio.

Acerca del diseño y puesta en funcionamiento de los sistemas de evaluación y seguimiento a los programas de apoyo, se espera que el diseño del sistema unificado y la aplicación de las evaluaciones “permitan desarrollar los adecuados sistemas de evaluación y seguimiento”.

Sobre las metodologías necesarias para las evaluaciones de impacto, el DNP refiere que Colciencias ya ha realizado convocatorias y evaluaciones correspondientes a su papel en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; mientras el MCIT, con el apoyo del DNP, se encuentran ajustando un borrador para la primera evaluación de impacto del Fomipyme; en cuanto al Sena, la entidad, con el apoyo del DNP, realizó la primera evaluación y diagnóstico de las incubadoras de empresa y se propone algo similar con el impacto de los recursos de la Ley 344 de 1996 por medio de la cual se financia parte del desarrollo tecnológico e innovación en el país y la creación de empresas de base tecnológica a través de las incubadoras de empresas. Estos recursos rodean los 80 mil millones de pesos y para creación de empresas se tienen cerca de 10 mil millones de pesos en el 2004.

Con relación a los recursos adicionales, complementarios al Presupuesto General de la Nación, para financiación de los programas de desarrollo empresarial, actualmente el MCIT se encuentra elaborando el borrador de Decreto reglamentario.

En cuanto a la recomendación de diseñar incentivos para involucrar a las regiones en un proceso gradual de aprobación de los instrumentos de apoyo y de desarrollo empresarial, que incluya además aporte de recursos regionales, Fomipyme ha realizado convenios con varios

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup>Entrevista realizada el 10 de agosto de 2005, Dra. Maria Isabel Agudelo, Directora de la Unidad de Desarrollo Empresarial DNP

entes territoriales para adelantar convocatorias conjuntas. Sin embargo, sería importante poder apoyar a los entes territoriales para que desarrollen capacidades locales.

Finalmente, sobre el fortalecimiento de una instancia gubernamental de desarrollo empresarial que proponga instrumentos de coordinación, el DNP opina que:

- a) “Esta instancia puede crearse, pero no por eso podrá garantizar su efectividad, pues las políticas de desarrollo empresarial convocan a entidades de diferentes sectores, Ministerios y niveles regionales”.
- b) Asignar mayores funciones a la dirección de MIPYMES del Ministerio. Aunque es muy importante su labor, si se le incrementan sus funciones y se fortaleciera su equipo, no lograría tener poder de coordinación sobre entidades y programas que dependan de otros Ministerios.
- c) En nuestro criterio, la instancia de coordinación se construye mediante arreglos institucionales, a través de un manejo eficiente de la información y sistemas de seguimiento y evaluación sistemáticos, tal como lo indica el Conpes 3280, que permitan optimizar la asignación y utilización de los recursos disponibles.<sup>14</sup>”

## **6. Política e institucionalidad extranjera de fomento y desarrollo**

### **6.1. Sobre la política de fomento y desarrollo**

En general, en las legislaciones analizadas se siguen las mejores prácticas internacionales de fomento a las PyMES<sup>15</sup>. En este sentido, como se señaló anteriormente, en estas leyes se estipulan medidas para facilitar el financiamiento, acceso a la tecnología, capacitación a los recursos humanos, acceso a los mercados y la reducción de costos transaccionales.

En lo que se refiere al marco institucional, se encontró que los ministerios de economía o de industria y comercio son los órganos rectores de la política de fomento a las PyMES. Adicionalmente, es un rasgo común la creación de consejos, comisiones o foros, integrados por entes del estado vinculados a la política de PyMEs que tienen como finalidad, entre otras: a) actuar como órgano asesor en temas relativos a PyMEs; b) contribuir a la coordinación de los diferentes programas de promoción de las PyMEs; c) recomendar políticas y programas de apoyo a las PyMEs y hacer seguimiento de los mismos; d) estudiar impacto del entorno en las PyMEs; e) promover la simplificación de trámites administrativos y f) emitir opinión sobre consultas que se le realicen en materia de su competencia.

Los instrumentos de política de uso más generalizado son: acceso al crédito, incentivos fiscales, compras gubernamentales, simplificación administrativa y estímulo al comercio exterior.

### **6.2. Sobre la institucionalidad público privada**

En la experiencia de Argentina, México, Chile y Brasil, es posible observar que en cada uno de los países ha habido una transición institucional<sup>16</sup>. Las instituciones se han transformado para

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada el 10 de agosto de 2005, Dra. Maria Isabel Agudelo, Directora de la Unidad de Desarrollo Empresarial DNP.

<sup>15</sup> “Análisis comparativo de las leyes para el fomento de las pymes en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela” Conindustria; Venezuela; 2001.

<sup>16</sup> Castillo, M.: “Responsabilidad en la gestión de los programas gubernamentales de fomento de las pequeñas y medianas empresas”; Revista de la CEPAL número 79 de 2003.

orientarse más al mercado y, en términos generales, este objetivo fue conseguido. Por supuesto, cada institución parece haber aplicado un modelo diferente para lograr esa meta.

Anteriormente, la SEPYME (Argentina) funcionaba como un organismo de nivel subministerial, que dependía directamente de la autoridad del Presidente de la República. Actualmente depende del Ministerio de la Producción y coordina a otros organismos para poner en práctica programas de fomento de las Pymes.

NAFIN, de México, está llevando a cabo su reestructuración para dejar de ser un banco de desarrollo tradicional y convertirse en un banco de desarrollo de corte más moderno que opere a través de organismos intermediarios e incorpore también a su ámbito de acción algunos servicios no financieros.

La CORFO, de Chile, que anteriormente era un banco de desarrollo tradicional que había elevado su nivel de autonomía, en la actualidad opera casi exclusivamente mediante intermediarios privados financieros y no financieros.

Por último, el SEBRAE (Brasil) es un experimento único en América Latina, ya que es la primera institución gubernamental para el fomento de las Pyme que se ha convertido en una entidad privada. Aunque todas las instituciones analizadas han adoptado modelos o estrategias diferentes para alcanzar sus objetivos, podemos afirmar sin lugar a dudas que todas ellas se han convertido en instituciones orientadas al mercado.

Los resultados sugieren que, en la medida en que las instituciones gubernamentales que fomentan el desarrollo de las pyme se orienten hacia el mercado y dispongan de autonomía, tendrán niveles más altos de responsabilidad por su gestión. No obstante, la autonomía por sí sola quizá no sea suficiente en el caso de las instituciones privadas que operan en este ámbito. Nuestras observaciones sugieren que los organismos privados, incluso los que disponen de un alto nivel de autonomía, como el SEBRAE, deben adoptar medidas para garantizar la responsabilidad de su gestión. Una sugerencia práctica para los organismos que tienen este tipo de estructura es la de instaurar evaluaciones externas sistemáticas de los efectos de sus programas.

## **7. Observaciones**

### **7.1 Sobre las generalidades**

1. En cuanto al modelo de fomento y desarrollo de las MiPyme que sigue Colombia, este, como en la mayoría de países, ha evolucionado de un esquema marcadamente intervencionista, en la década de los 80s, a uno donde el Estado regulador favorece condiciones competitivas, como la eliminación de barreras de entrada y la autonomía del mercado.
2. Al respecto, la experiencia internacional muestra como el éxito de este modelo requiere, en países subdesarrollados, de estabilidad jurídica (derechos de propiedad, tributarios, etc.) y capacidad institucional del Estado de controlar e influir sobre las condiciones de competencia y de equidad de acceso a recursos productivos; algo en lo cual las opiniones captadas denotan debilidades en nuestro sistema. En parte por las siguientes razones:
  - a. Las microempresas son altamente dependientes de la intervención estatal sobre los mercados afluentes; particularmente sobre los factores que afectan la oferta y la demanda laboral, incluyendo el acceso de las MiPyme a capital de trabajo, lo

- cual no es favorecido por nuestras condiciones macroeconómicas y de riesgo financiero para acceso a crédito de largo plazo.
- b. Como factor de éxito de la política, disminuir, con la menor intervención posible, los denominados costos de transacción, esto es, reducir los costos de búsqueda de información, de trámite y negociación, y finalmente, los costos legales y de supervisión en el mercado.
  - c. A pesar de los esfuerzos, no se dispone de instrumental de fomento y desarrollo más asequible y ajustado a las necesidades de la demanda; persisten fallas importantes; pues las encuestas muestran aún desconocimiento y bajo uso de recursos en el sector.
3. Para el cumplimiento de estos cometidos, la gestión pública debe garantizar una institucionalidad público-privada representativa, coordinada y eficiente en la cual se debe producir:
- a. Un proceso de coordinación y generación de consensos de las instituciones público-privadas capaz de otorgar una unidad conceptual, jurídica y operativa a la política pública; también punto en el cual, como lo señala el estudio de la Fundación Corona, hemos retrocedido con relación a lo ganado en la pasada década.
  - b. Una menor intermediación o interferencia política y burocrática con relación a la demanda y oferta de fomento y desarrollo empresarial, lo cual se ha tratado de garantizar a través de la creación de casi una veintena de instancias de concertación conformadas por agentes públicos y privados y varios fondos de recursos financieros y no financieros adscritos a varias entidades públicas.
  - c. Lo cual, el gran número de instancias existentes, no constituiría un problema de coordinación, control y evaluación de la política si en el actual esquema institucional de nuestro país se contara con los incentivos necesarios para una gestión pública eficiente; los cuales fundamentalmente residen en la proximidad e interdependencia de los siguientes tres elementos:
    - i. Las fuentes de financiamiento.
    - ii. Las responsabilidades fiscales y los costos políticos decisionales sobre la asignación de estos recursos y, finalmente,
    - iii. Las actividades propiamente dichas; ya sean de rectoría, administración o ejecución de la política pública; lo cual es difícil de lograr en el actual esquema.

Como se observa a pesar de que nuestro país está a la moda del modelo de fomento y desarrollo de MiPyme vigente, persisten fallas estructurales e institucionales que impiden una implantación adecuada de los instrumentos de política pública; dentro de las cuales está, como se verá a continuación, la ausencia de incentivos a una gestión pública eficiente y equitativa; primer punto a establecer como requisito dentro de la viabilidad técnica de fortalecimiento de una instancia gubernamental.

## **7.2. Sobre la viabilidad técnica**

1. Los incentivos de la política de desarrollo se fundamentan en la rendición de cuentas que los agentes públicos y privados deben hacer por la asignación y uso de estos recursos; lo que se observa en nuestra legislación, es que el sinnúmero de instancias público-privadas funcionan con fondos adscritos a diferentes entes y corresponsabilidades conjuntas; ante las cuales, los acuerdos interinstitucionales, sin rendición de cuentas o responsabilidad política no son una respuesta para la implantación adecuada de la política pública. En este punto se presentan cuestionamientos alrededor de la respuesta que dan los organismos gubernamentales

sobre, por ejemplo, el desarrollo interinstitucional de los sistemas de evaluación y control; donde se habla simultáneamente tanto de la compra de hardware, como de la construcción de indicadores y de la definición de requerimientos. En general los acuerdos interinstitucionales sirven para desarrollar o implantar la política, no para suavizar responsabilidades individuales.

2. En América Latina, países como México, Brasil, Chile y Argentina, tienen esquemas que en común muestran una institucionalidad pública fuerte, con jerarquía definida y altos grados de autonomía y articulación de recursos financieros y no financieros en su ejecución, con mayor o menor orientación al mercado, pero con responsabilidad política y fiscal bien definidas por el cumplimiento de sus metas.
3. Los estudios comparativos muestran que en estos países no es un problema operativo el que se trata de resolver con el fortalecimiento de instancias públicas, sino un marco macroinstitucional que permita estabilidad, credibilidad y capacidad de gestión del Estado para facilitar la actuación del mercado.

En general, puede decirse que en este último aspecto sobre el fortalecimiento de instancias públicas con rendición de cuentas y control político, más que la resolución de problemas operativos, se define la viabilidad técnica de fortalecer una instancia gubernamental. Sin embargo, debe aceptarse que, a pesar de la divergencia de opinión acerca de la necesidad de fortalecimiento operativo, competencial o ambos de la Dirección de Mypime del MCIT, entre el propio Ministerio y la Unidad de Desarrollo Empresarial del DNP, la Dirección del MiPyme debe fortalecerse al menos en su capacidad operativa.

### **7.3. Sobre la viabilidad económica**

Para mejorar la capacidad operativa de esta unidad, los recursos adicionales tendrían que provenir de fuentes complementarias al presupuesto General de la Nación.

### **7.4. Sobre la viabilidad jurídica**

En general, la normatividad vigente, Ley 590 de 2000, Ley 905 de 2004 y el Decreto 0210, de 2003, contempla la mayoría de funciones sugeridas para la instancia gubernamental que se propone fortalecer y las funciones relacionadas con la Secretaría de Fomipyme, actualmente deben considerarse como reglamentaciones a la Ley 905 de 2004 dado que fuera de este contexto requieren acto de Ley. Estas funciones, provenientes del anterior estudio, son:

“Fortalecer la Dirección de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, del nuevo Ministerio de Comercio e Industria, con funciones que provean coherencia, consistencia, eficiencia y equidad a los instrumentos y recursos financieros y no financieros de desarrollo empresarial nacional; para ello debería, entre otras funciones: proponer instrumentos que permitan la articulación y coordinación de la gestión de las entidades públicas comprometidas en las redes e instancias de coordinación de la política de desarrollo empresarial que operan tanto en el ámbito regional, como el temático y el sectorial del desarrollo empresarial de las PYME, según el documento Conpes 3280; propender por el fortalecimiento y cohesión gremial como actores representativos de sus sectores; hacer recomendaciones sobre la articulación y gestión de normas sectoriales y extrasectoriales, como es el caso de nueva industria y el ambiente en las instancias donde esta Dirección participe; propender por el mejor aprovechamiento y coordinación de los recursos ejecutados por las ONG con las políticas, instrumentos y entes públicos, locales y regionales; dichas funciones deben ser incorporadas a la secretaria técnica del FOMIPYME (artículo 3º, parágrafo 3º, Ley 905 de 2004)”.

## 8. Recomendaciones

1. Ante los requerimientos de agenda interna y los ya mencionados de la política de fomento y desarrollo, se hace necesario mejorar la capacidad operacional de la Dirección de MiPyme del MCIT.
2. Crear una unidad de apoyo y coordinación regional específica para dar respuesta y apoyo técnico a las instancias y necesidades regionales.
3. Fortalecer la efectividad de la política, creando un fondo único nacional para innovación, reconversión industrial y asistencia técnica que concentre los recursos del Estado que están dispersos en distintas organizaciones e instituciones: Colciencias, Sena, Fomipyme, ministerios<sup>17</sup>.
4. Articular los programas de ayuda financiera y no financiera a la actividad exportadora. Es necesario que Proexport realice un programa especial integral para potenciales exportadores, hoy día lo hace muy bien para los actuales exportadores.
5. Realizar y proponer los estudios y la iniciativa de ley relacionados con adscripción de los fondos existentes a la Dirección de MIPYMES del MCIT, en caso de no ser posible la fusión de los mismos.
6. Mejorar la rendición de cuentas y el control fiscal sobre el uso de estos recursos; esto es: articular ambos controles, públicos y privados en la ejecución de la política; para lo cual es necesario concertar los mecanismos con los organismos de control gubernamental y establecer los mecanismos de evaluación a los privados que participan de la implantación de la política.
7. Buscar que parte de los recursos que reciben o administran las Cámaras de Comercio por concepto de prestación de servicios públicos delegados se destine a cubrir parte de la financiación de los programas de desarrollo empresarial que ejecuta y coordina el Ministerio, con el fin de complementar los recursos del Presupuesto General de la Nación; como una opción para fortalecer su capacidad de operación.
8. Propender por una participación gremial más efectiva, tanto en las instancias existentes como frente los afiliados a las mismas; esto, como una forma de hacer más participativa y democrática la ingerencia de la sociedad civil en la política pública de fomento y desarrollo de las MiPyme.
9. Las unidades o instancias gubernamentales y no gubernamentales encargadas de la política de desarrollo empresarial, deberían optar por garantizar la responsabilidad de su gestión a través del establecimiento de evaluaciones externas sistemáticas de los efectos de sus programas.

---

<sup>17</sup> Al respecto, algunos empresarios del Valle han propuesto crear un fondo único nacional para innovación, reconversión industrial y asistencia técnica que concentre los recursos del Estado que están dispersos en distintas organizaciones e instituciones. (Notas de Prensa: Diario el País; octubre 5 de 2003).



## **CALIFICACIÓN DEL ESTUDIO**

El presente estudio fue presentado ante el consejo técnico conformado por:

- Dr. Guillermo León Giraldo Gil, Secretario de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes;
- Dra. Susan Davis Bryan, Directora Administrativa de la Cámara de Representantes;
- Dr. Jairo Humberto González Saavedra, Jefe de la Sección de Grabación de La Cámara de Representantes;
- Dra. Yolanda Azout, Asesora de la Dirección General Administrativa del Senado de la República;
- Dra. Rosalba López, Subsecretaria de la Comisión Sexta del Senado de la República
- Sr. Jairo Pulgarín, Auxiliar Administrativo del Senado de la República;
- Dra. Claudia Pabón, en representación del Jefe de la Sección de Leyes del Senado de la República;
- Sr. José Miguel Panqueba, en representación del Asistente de Leyes de la Cámara de Representantes
- Dr. José Miguel Calderón, Mentor de la OATL;
- Dr. Juan Gonzalo Castaño Valderrama, Mentor de la OATL
- Dr. David Soto Uribe, Mentor de la OATL,
- Dr. John Alberto Marulanda

También se hizo presente la doctora Diana Patricia Vanegas López, Coordinadora de OATL

El presente estudio de antecedentes fue calificado con “aprobación con honores”

### **Nota**

Los documentos anexos a este estudio reposan en la Oficina de Asistencia Técnica legislativa – OATL- y están disponibles para que las personas interesadas puedan consultarlos.

## CONTENIDO

### 1 Normatividad

#### 1.1 Constitucional Constitución Política de la República de Colombia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Constitución política de Colombia 1991	<p><b>Artículo 1:</b> La Constitución Política de Colombia consagra el trabajo como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho.</p> <p><b>Artículo 25:</b> Establece que: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades de la protección especial del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”</p> <p><b>Artículo 189:</b> Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <p>16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.</p> <p><b>Artículo 333:</b> La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.</p> <p>La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.</p> <p>El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.</p> <p>La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. (Ver documento 1)</p>

## 1.2 Legislación Colombiana

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Ley No. 225 del 20 de diciembre de 1995.</p>	<p><b>Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> El literal a) del artículo 7o., de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 3o. de la Ley 179 de 1994, quedará así:  El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de <u>las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto; de los fondos especiales</u>, de los recursos de capital <u>y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.</u></p> <p><b>Artículo 2.</b> El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:  Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.  Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.</p> <p><b>Artículo 25.</b> Adicionar los artículos 39 de la Ley 7a de 1979, su adición contenida en el artículo 1o., de la Ley 89 de 1988 y artículo 30 de la Ley 119 de 1994 así: "Los aportes de que trata el numeral 4o. de estos artículos son contribuciones parafiscales".  <i>(Ver documento 2)</i></p>
<p>Ley 590 del 10 de julio de 2000.</p>	<p><b>Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa.</b></p> <p><b>CAPITULO IV. Desarrollo tecnológico y talento humano</b></p> <p><b>Artículo 17. Del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme.</b>  Créase el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme, como una cuenta adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las MIPYMES y la aplicación de instrumentos no financieros</p>

dirigidos a su fomento y promoción.

*Parágrafo.* El Fomipyme realizará todas las operaciones de cofinanciación necesarias para el cumplimiento de su objeto.

**Artículo 18. Estructura del Fomipyme.** El Fomipyme tendrá las siguientes subcuentas:

- 1. Subcuenta para las microempresas cuya fuente será los recursos provenientes del Presupuesto Nacional.
- 2. Subcuenta para las pequeñas y medianas empresas, cuyas fuentes serán el Fondo de Productividad y Competitividad y los recursos provenientes del Presupuesto Nacional.

De igual forma, estas subcuentas se podrán nutrir con aportes o créditos de organismos multilaterales de desarrollo, así como de donaciones, herencias o legados.  
*Parágrafo.* Durante los diez (10) años siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se asignará, de los recursos del Presupuesto Nacional, una suma anual equivalente a veinte mil millones de pesos (\$20.000.000.000), con el fin de destinarlos al Fomipyme. La partida presupuestal de que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recortes presupuestales. A partir del año dos mil dos (2002), la partida se indexará según el salario mínimo legal vigente.

**Artículo 19. Independencia de los recursos de las subcuentas del Fomipyme.** Los recursos del Fomipyme se manejarán de manera independiente dentro de cada subcuenta y se destinarán exclusivamente a las finalidades consagradas para éstas en la ley. Los intereses y rendimientos financieros que produzca cada una de ellas se incorporarán a la respectiva subcuenta, previo el cumplimiento de las normas presupuestales que les sean aplicables.

**Artículo 20. Administración de las subcuentas.** Cada una de las subcuentas que compone el Fomipyme deberá ser administrada mediante encargo fiduciario.

**Artículo 21. Dirección del Fomipyme.** La dirección y control integral del Fomipyme está a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico, quien garantizará el adecuado cumplimiento de sus objetivos. Para estos efectos el Ministerio de Desarrollo Económico, deberá contratar una auditoría especializada en manejo financiero, de gestión y demás aspectos que se consideren necesarios.

## **CAPITULO VI. Creación de empresas**

**Artículo 41. Destinación de los recursos del artículo 51 de la Ley 550 de 1999.** Serán beneficiarios de los recursos destinados a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías, prevista en el artículo 51 de la Ley 550 de 1999, todas las micro, pequeñas y medianas empresas, sin que para ello

sea necesario que se acojan a lo establecido en dicha ley.

**Artículo 42. Regímenes tributarios especiales.** Los municipios, los distritos y departamentos podrán establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de MIPYMES. Para tal efecto podrán establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

**Artículo 43. Estímulos a la creación de empresas.** Los aportes parafiscales destinados al Sena, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar, a cargo de las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan e instalen a partir de la promulgación de la presente ley, serán objeto de las siguientes reducciones:

- 1. Setenta y cinco por ciento (75%) para el primer año de operación.
- 2. Cincuenta por ciento (50%) para el segundo año de operación; y
- 3. Veinticinco por ciento (25%) para el tercer año de operación.

*Parágrafo 1°.* Para los efectos de este artículo, se considera constituida una micro, pequeña o mediana empresa en la fecha de la escritura pública de constitución, en el caso de las personas jurídicas, y en la fecha de registro en la Cámara de Comercio, en el caso de las demás MIPYMES.

Así mismo, se entiende instalada la empresa cuando se presente memorial dirigido a la Administración de Impuestos y Aduanas respectiva, en la cual manifieste lo siguiente:

- a) Intención de acogerse a los beneficios que otorga este artículo;
- b) Actividad económica a la que se dedica;
- c) Capital de la empresa;
- d) Lugar de ubicación de la planta física o inmueble donde se desarrollará la actividad económica;
- e) Domicilio principal.

• *Parágrafo 2°.* No se consideran como nuevas micro, pequeñas o medianas empresas, ni gozarán de los beneficios previstos en este artículo, las que se hayan constituido con anterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley, aunque sean objeto de reforma estatutaria o de procesos de escisión o fusión con otras MIPYMES.

*Parágrafo 3°.* Quienes suministren información falsa con el propósito de obtener los beneficios previstos en el presente artículo deberán pagar el valor de las reducciones de las obligaciones parafiscales obtenidas, y además una sanción correspondiente al doscientos por ciento (200%) del valor de tales beneficios, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

**Artículo 44. Programa de jóvenes emprendedores.** El Gobierno Nacional formulará políticas para fomentar la creación de empresas gestionadas por jóvenes profesionales, técnicos y tecnólogos. El Gobierno Nacional, expedirá las disposiciones reglamentarias para dar materialidad a lo previsto en este artículo.

	<p><b>Artículo 45. Líneas de crédito para creadores de empresa.</b> El Instituto de Fomento Industrial y el Fondo Nacional de Garantías establecerán, durante el primer trimestre de cada año el monto y las condiciones especiales para las líneas de crédito y para las garantías dirigidas a los creadores de micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p><b>Artículo 46.</b> Adiciónase con el siguiente párrafo, el artículo 1° de la Ley 550 de 1999:</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Los acuerdos concordatarios celebrados entre una persona natural comerciante, debidamente matriculada en el registro mercantil, y sus acreedores, que sean aprobados por el juez civil del circuito competente, de conformidad con la Ley 222 de 1995, tendrán los efectos legales previstos en el artículo 34 de la Ley 550 de 1999 y, en general, darán lugar a la aplicación de todas las normas legales y reglamentarias correspondientes a empresas en cuyo favor se haya celebrado un acuerdo de reestructuración, incluyendo las disposiciones de carácter tributario y laboral, únicamente en lo que se refiera a obligaciones y actos del comerciante relacionados con sus actividades o empresas de comercio, y contraídos o ejecutados para asegurar el cumplimiento de obligaciones contraídas en desarrollo de tales actividades.</p> <p><b>Artículo 47.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 78 de 1988. (Ver documento 3)</p>
<p>Ley 905 del 2 de agosto de 2004.</p>	<p><b>Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.</b></p> <p><b>CAPITULO IV. DESARROLLO TECNOLÓGICO Y TALENTO HUMANO.</b></p> <p><b>Artículo 12.</b> El artículo 17 de la Ley 590 de 2000 quedará así:</p> <p><b>Artículo 17.</b> Del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme. Créase el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme, como una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las MIPYMES y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Fomipyme realizará todas las operaciones de cofinanciación necesarias para el cumplimiento de su objeto.</p> <p><b>Artículo 13.</b> El artículo 21 de la Ley 590 de 2000 quedará así:</p>

**Artículo 21. Dirección del Fomipyme.** La dirección y control integral del Fomipyme está a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien garantizará el adecuado cumplimiento de sus objetivos. Para estos efectos el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá contratar una auditoría especializada en manejo financiero, de gestión y demás aspectos que se consideren necesarios.

**CAPITULO VI.  
CREACIÓN DE EMPRESAS.**

**Artículo 20.** El artículo 41 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 41. Destinación de los recursos del artículo 51 de la Ley 550 de 1999. También serán beneficiarios de los recursos destinados a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías, prevista en el artículo 51 de la Ley 550 de 1999, todas las micro, pequeñas y medianas empresas.

**Artículo 21.** El artículo 42 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 42. Regímenes tributarios especiales. Los municipios, los distritos y departamentos podrán, con concepto previo favorable de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de MIPYMES. Para tal efecto podrán establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

**Artículo 22.** El artículo 45 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 45. Líneas de crédito para creadores de empresa. El Instituto de Fomento Industrial o quien haga sus veces y el Fondo Nacional de Garantías establecerán, durante el primer trimestre de cada año el monto y las condiciones especiales para las líneas de crédito y para las garantías dirigidas a los creadores de micro, pequeñas y medianas empresas.

**Artículo 23. Nuevo. Cámaras de comercio.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa concertación con las Cámaras de Comercio, buscará que parte de los recursos que reciben o administran las Cámaras por concepto de prestación de servicios públicos delegados se destine a cubrir parte de la financiación de los programas de desarrollo empresarial que ejecuta y coordina el Ministerio, con el fin de complementar los recursos de Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 24. Nuevo.** El artículo 18 de la Ley 590 de 2000 quedará así:

Artículo 18. Estructura del Fomipyme. El Fomipyme tendrá las siguientes subcuentas:

a) Subcuenta para las microempresas cuya fuente será los recursos provenientes del Presupuesto Nacional;

	<p>b) Subcuenta para las pequeñas y medianas empresas, cuyas fuentes serán el Programa Nacional de Productividad y Competitividad y los recursos provenientes del Presupuesto Nacional.</p> <p>De igual forma, estas subcuentas se podrán nutrir con aportes o créditos de Organismos Internacionales de Desarrollo, Convenios de Cooperación Internacional, Convenios de Cooperación con los entes territoriales, Transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional, así como de donaciones, herencias o legados.</p> <p><b>Artículo 25.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. (Ver documento 4)</p>
<p>Departamento administrativo de la Función Pública Decreto 210 Febrero 3 de 2003.</p>	<p><b>ARTÍCULO 26:</b> Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa - MIPYMES. Son funciones de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa - MIPYMES, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formular, implementar, proponer, concertar y evaluar las políticas, planes y programas financieros y no financieros de fomento, apoyo, modernización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como participar y apoyar a las entidades y dependencias responsables en la formulación de la política industrial, e implementar los planes y programas de su competencia.</li> <li>2. Articular los lineamientos de la política sectorial y coordinar las relaciones del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, promoviendo un trabajo conjunto entre el sector privado y público, para desarrollar una estrategia de mediano y largo plazo que busque la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas en las cadenas de bienes y servicios.</li> <li>3. Representar al Ministerio ante las diferentes entidades y programas internacionales en las áreas de su competencia.</li> <li>4. Apoyar la generación y desarrollo de programas que faciliten la asociatividad empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas, aquellos que promuevan procesos de asociatividad empresarial de los trabajadores y establecer programas para fortalecer las actividades económicas regionales de las micro, pequeñas y medianas empresas.</li> <li>5. Propender por el desarrollo, aplicación y seguimiento de los instrumentos legales y normativos, para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, y su implementación en los servicios financieros y no financieros de apoyo a las mismas.</li> <li>6. Proponer medidas e instrumentos para el acceso de las micro, pequeñas y medianas e mpresas, a los mercados nacionales e internacionales, su posicionamiento y competitividad y contribuir en su implementación.</li> <li>7. Efectuar estudios que permitan identificar sectores susceptibles de</li> </ol>



	<p>otorgamiento de condiciones especiales, financieras y no financieras, encaminadas al desarrollo de micro pequeñas y medianas empresas.</p> <p>8. Ejercer la secretaría técnica del Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, FOMIPYME.</p> <p>9. Apoyar y coordinar las acciones de los centros, fondos, redes y sistemas de inversión que se estructuren para promover la creación y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el establecimiento de parques industriales, tecnológicos, centros de investigación, incubadoras de empresas, centros de desarrollo productivo, centros de desarrollo tecnológico, bancos de maquinaria y demás instrumentos para el fomento de las MIPYMES.</p> <p>10. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia, que le sean asignadas.</p> <p>Artículo 27. Dirección de Turismo. Son funciones de la Dirección de Turismo, las siguientes: (Ver documento 5)</p>
--	--

### 1.3 Legislación Extranjera

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Chile 10 de enero de 1941.	<p><b>De la corporación y fomento a la producción</b> <b>Ley No. 6.640</b></p> <p>Órgano competente</p> <p>Así, es a un órgano colegiado, al Consejo de la CORFO, a quién corresponde la dirección y administración de dicha entidad, según determinan expresamente los artículos 1º inciso 2º de la Ley N° 6.640, y 1º inciso 1º del Decreto con Fuerza de Ley N° 211, de 1960.</p> <p>Estos preceptos disponen, de manera idéntica, que:</p> <p>"La Corporación de Fomento de la Producción será dirigida y administrada por un Consejo, integrado en la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, que lo presidirá;</li> <li>2. El Ministro de Hacienda;</li> <li>3. El Ministro de Agricultura;</li> <li>4. El Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación quien en caso de ausencia del titular, lo presidirá;</li> <li>5. El Ministro de Planificación y Cooperación;</li> </ol>

	<p>6. El Ministro de Relaciones Exteriores y;</p> <p>7. Dos consejeros designados por el Presidente de la República, uno de destacada trayectoria en el ámbito tecnológico y otro en el ámbito financiero. Al menos uno de ellos deberá tener, además, reconocida experiencia en actividades productivas empresariales".</p> <p>Por otra parte, y como dicta el artículo 23 de la Ley Nº 6.640, la CORFO cuenta con una segunda y fundamental autoridad, constituida por su Vicepresidente Ejecutivo. Este, cuya designación toca al Presidente de la República, es el Jefe del Servicio, integra el Consejo de la Corporación y tiene las facultades que éste le confiera. (Ver documento 6)</p>
<p>México. 26 de enero de 1988.</p>	<p><b>Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal.</b> <b>Artículo 1</b></p> <p>El presente Artículo de ley es de orden publico y de interés social, sus disposiciones se aplican en toda la Republica y tiene por objeto fomentar el desarrollo de la microindustria y de la actividad artesanal mediante el otorgamiento de apoyos fiscales, financieros, de mercado y de asistencia técnica, así como a través de facilitar la constitución y funcionamiento de las personas morales correspondientes, simplificar tramites administrativos ante autoridades federales y promover la coordinación con autoridades locales o municipales para este ultimo objeto. (Ver documento 7)</p>
<p>Argentina Marzo 15 de 1995.</p>	<p><b>Ley 24.467</b> <b>Ley Pequeña y Mediana Empresa</b> <b>Título II</b> <b>Capítulo III</b> Sociedades de Garantía Reciproca</p> <p>Las Sociedades de Garantía Reciproca (S.G.R.) no podrán asignar a un mismo socio partícipe garantías superiores al cinco por ciento (5%) del valor total de del Fondo de Riesgo de cada S.G.R. tampoco podrán las S.G.R. asignar a obligaciones con el mismo acreedor más del veinticinco por ciento (25%) del valor total del fondo de riesgo (Ver documento 8)</p>
<p>Argentina Agosto 16 de 2000.</p>	<p><b>Ley 25.300</b> <b>Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.</b></p> <p>La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento competitivo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que desarrollen actividades productivas en el país, mediante la creación de nuevos instrumentos y la actualización de los vigentes, con finalidad de alcanzar un desarrollo mas integrado, equilibrado equitativo y eficiente de la estructura productiva.</p>

	<p>La autoridad de aplicación deberá definir las características de las empresas que serán consideradas micro, pequeñas y medianas a los efectos de la implementación de los distintos instrumentos del presente régimen legal contemplando las especificidades propias de los distintos sectores regiones y con base en los siguientes atributos de las mismas, o sus equivalentes: personal ocupado, valor de las ventas y valor de los activos aplicados a los procesos productivo. (Ver documento 9)</p>
<p>Argentina Agosto 24 de 2001</p>	<p><b>Decreto 1074 de 2001.</b> <b>FOMENTO PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA</b></p> <p>Fondo Nacional de Desarrollo para la MIPyME. Establécense las condiciones bajo las cuales se constituirá el Fideicomiso, se emitirán los certificados de participación, el funcionamiento del comité de inversiones y su duración. Fondo de Garantía para la MIPyME. Condiciones de integración de aportes; funciones; atribuciones e integración del comité de Administración. (Ver documento 10)</p>
<p>Brasil  s.f</p>	<p><b>Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.</b> <b>Sugestao para projeto de lei.</b> <b>Lei Complementar prevista no artigo 146, III, “d” da Constituicao Federal.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Dispor sobre conflitos de competencia, em materia tributária, entre a Uniao, os Estados, o distrito Federal e os Municipios;</li> <li>II. Regular as limitacoes constitucionais ao poder de tributar</li> <li>III. Estabelecer normas gerais em materia de legiscao tributaria, especialmente sobre: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Definicao de tributos e de suas espécies, bem como, em relacao aos impostos discriminados nesta constituicao, a dos respectivos fatos geradores, bases de calculo e contribuintes;</li> <li>b) Obricao, lancamento, crédito, prescricao e decadencia tributario;</li> <li>c) Adequado tratameno tributario ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.</li> <li>d) Definicao de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuicoes previstas no art, 195, de 12 e 13, e da contribuicao a que se refere o art 23.9</li> </ol> </li> </ol> <p>(Ver documento 11)</p>
<p>Venezuela. 9 de noviembre de 2001.</p>	<p><b>Decreto con Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.</b> El presente decreto ley tiene por objeto regular el apoyo, fomento, promoción, recuperación y el desarrollo de la pequeña y mediana</p>

	<p>industria, como factor fundamental de la dinámica productiva del país; mediante la reestructuración de sus deudas, la recuperación de su capacidad instalada, el financiamiento oportuno, la capacitación, asistencia técnica y las preferencias en las compras del sector público, así como cualquiera otras formas de protección para la pequeña y mediana empresa (Ver documento 12)</p>
--	--

## 2. Jurisprudencia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Sentencia C-1319 de 2000.</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Vladimiro Naranjo Mesa  <b>Demandante:</b> Andrés De Zubiría Samper  <b>Problema Jurídico:</b> Demanda de inexecutable de los artículos 2º (parcial), 3º (parcial), 6º (parcial), 7º (parcial), 42 y 58 (parcial) de la Ley 550 de 1999, "por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley."</p> <p><b><u>“LEY DE REACTIVACIÓN EMPRESARIAL”</u></b></p> <p><b>LEY 550 DE 1999</b></p> <p>Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley."</p> <p>Artículo 2. Fines de la intervención del Estado en la economía. El Estado intervendrá en la economía conforme a los mandatos de la presente ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, para los siguientes fines:</p> <p>1. Promover la reactivación de la economía y el empleo mediante la reestructuración de empresas pertenecientes a los sectores productivos de la economía, tales como el agropecuario, el minero, el manufacturero, el industrial, el comercial, el de la construcción, el de las comunicaciones y el de los servicios.</p> <p>El incumplimiento a lo dispuesto en los convenios a que se refiere el presente artículo, podrá dar lugar a la terminación del acuerdo, en la forma y con las consecuencias previstas en esta ley.</p>

Artículo 58. Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración y elementos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades de conformidad con las siguientes reglas especiales.

6. Con posterioridad a la celebración del acuerdo no podrán celebrarse nuevas operaciones de Crédito Público sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme con lo señalado por la Ley 358 de 1997.

#### LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 1º, 2º, 25, 53, 54, 116, 287 y 294 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

Arguye el actor que el numeral 9º del artículo 2º, el numeral 4º del artículo 3º y el artículo 42 del ordenamiento demandado contradicen el derecho a la negociación colectiva que consagra la Carta Política en su artículo 54. Afirma la demanda que las disposiciones que incorporan las normas citadas permiten "que en los acuerdos de reestructuración empresarial, el empresario y el respectivo sindicato acuerden "la suspensión total o parcial de cualquier prerrogativa económica" superior a lo establecido en el Código Laboral", cuestionándose luego si una convención colectiva de trabajo si ésta puede ser posteriormente suspendida parcial o totalmente. Así mismo, aduce el demandante que el artículo 42 impugnado permite "una disminución en un derecho laboral individual (...) así no se requiera la expresa aprobación del propio trabajador, llevándose de bulto el enunciado en el artículo 25 superior, que precisa: "El trabajo es un derecho (...) y goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado" . Esto por cuanto permite que un convenio suscrito con un número plural de trabajadores igual o superior a las dos terceras partes del total de empleados de la empresa, se extienda a la totalidad de los trabajadores de la misma, convenio en el cual puede pactarse la suspensión de dicho derecho laboral individual.

Por otro lado, el accionante señala que las facultades otorgadas por las disposiciones demandadas a las cámaras de comercio vulneran los postulados constitucionales. En efecto, sostiene que las funciones de promotores y peritos de acuerdos de reestructuración empresarial con que la ley inviste a las cámaras de comercio, son funciones eminentemente judiciales , "en atención a que mediante la misma se busca la solución de los pasivos económicos y financieros de una empresa, desconociendo

	<p>abiertamente la norma superior que limita la actuación judicial de los particulares como conciliadores y árbitros (art. 116, C.P.)".</p> <p>Finalmente, indica el actor que la prohibición legal hecha a las entidades territoriales de celebrar, con posterioridad al acuerdo de reestructuración, nuevas operaciones de crédito público sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (art. 58 de la Ley 550 de 1999), va en contravía de los principios de autonomía territorial consagrados por los artículos 1º, 2º, 287 y 294 de la Ley Fundamental.</p> <p style="text-align: center;"><b>R E S U E L V E</b></p> <p>Primero: Declarar EXEQUIBLES el numeral 9º del artículo 2º, el numeral 4º del artículo 3º, la expresión "en los demás casos ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal del respectivo empresario, societario o no.", contenida en el inciso 4º del artículo 6º, la expresión "o la Cámara de Comercio, según sea el caso" contenida en el inciso 1º del artículo 7º y la expresión "y en las Cámaras de Comercio" del parágrafo 3º del mismo artículo y el numeral 6º del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.</p> <p>Segundo: Declarar exequible el artículo 42 de la Ley 550 de 1999, salvo las expresiones "pactos colectivos" contenida en el primer inciso de dicha disposición y "En ausencia de sindicato, si se llega a un mismo convenio con un número plural de trabajadores igual o superior a las dos terceras partes del total de los trabajadores de la empresa, sus términos se extenderán también a los demás trabajadores de la misma", contenida en el segundo inciso del mismo artículo, que se declaran inexecutable.</p> <p>Tercero: Declararse INHIBIDA para proferir una decisión de fondo, respecto de la expresión " En ningún caso, la solicitud, la promoción, la negociación, la celebración y la ejecución de un acuerdo de reestructuración implica indicio, reconocimiento o declaración de unidad de empresa para efectos laborales.", contenida en el parágrafo 3º del artículo 6º de la Ley 550 de 1999.</p> <p><i>(Ver documento 13)</i></p>
<p>Sentencia C-1405 de octubre 19 de 2000.</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Martha Victoria Sáchica Méndez  <b>Demandante:</b> Alfredo Castaño Martínez  <b>Problema Jurídico:</b> Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 75 (total) y 79 (parcial) de la Ley 550 de 1999 "por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley".</p> <p><b><u>ANTECEDENTES</u></b></p> <p>En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ALFREDO CASTAÑO MARTINEZ demandó el artículo 75, en su totalidad, y el artículo 79, en forma parcial, de la Ley 550 de 1999 "por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de</p>

las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley".

#### LA DEMANDA

1. El actor sostiene que los artículos cuestionados no siguieron el trámite consagrado en los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política. Afirma que durante el trámite legislativo del proyecto de Ley N° 145/99 (Cámara de Representantes) - N° 208/99 (Senado), que finalmente fue adoptado como la Ley 550 de 1999, existieron algunas irregularidades que, a su juicio, son insubsanables. En primer lugar, indica que de la lectura y estudio de los antecedentes legislativos del trámite del proyecto, se desprende que el Legislador incumplió el término señalado por el artículo 160 de la Carta, puesto que "no medió un lapso no inferior a ocho días hábiles entre el primero y segundo debate del proyecto de ley." Por otra parte, asevera que el texto del artículo 75 de la Ley 550 de 1999 no fue discutido en primer debate en las comisiones terceras conjuntas de las cámaras legislativas, pues fue una proposición introducida en el debate de plenaria de la Cámara de Representantes. Agrega que el texto del artículo 75 aprobado por la Cámara, no fue sometido a consideración del Senado, ni discutido posteriormente por la Comisión de Conciliación "como adición o modificación al proyecto de ley" (CP art. 157 y 161).

Señala que el artículo 75 de la referida Ley, por tratar de un asunto de carácter laboral, tenía que discutirse en las Comisiones Séptimas de las respectivas cámaras legislativas, las cuales son las competentes para estudiar tales asuntos. Así mismo, considera que la decisión de derogatoria del artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo, que consagraba la figura de la unidad de empresa, debía ser objeto de previo estudio y concertación por parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CP., art. 53), ya que la eliminación de dicha figura afecta los contratos de trabajo, al permitir el desconocimiento de los derechos adquiridos de los trabajadores.

2. De otro lado, el demandante señala que el artículo 75 desconoce el artículo 158 de la Carta Política, en cuanto no guarda una conexidad razonable con la materia general de la Ley 550 de 1999. En su criterio, la disposición acusada introduce "una reforma al Código Sustantivo del Trabajo, que es una materia diferente a la de la reestructuración financiera de las obligaciones de las empresas y entidades territoriales regulada en la Ley 550 de 1999."

#### DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

	<p>Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1185 de 2000, por medio de la cual se declaró inexecutable el artículo 75 de la Ley 550 de 1999.</p> <p>Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 550 de 1999, únicamente respecto del vicio de trámite examinado en la presente sentencia.</p> <p>Tercero.- INHIBIRSE de fallar de mérito respecto de la constitucionalidad del artículo 79 de la Ley 550 de 1999, por ineptitud sustantiva de la demanda. <i>(Ver documento 14)</i></p>
<p>Sentencia C-1551 de 2000.</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Alfredo Beltrán Sierra.  <b>Demandante:</b> Guillermo Francisco Reyes González  <b>Problema Jurídico:</b> Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 (parcial) de la Ley 550 de 1999 "Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley".</p> <p><b><u>ANTECEDENTES</u></b></p> <p>En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano Guillermo Francisco Reyes González, demandó el artículo 1 (parcial) de la Ley 550 de 1999 "Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley".</p> <p>Por auto del 11 de agosto del presente año, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, en consecuencia, ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, y al señor Presidente del Congreso de la República, con el objeto que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.</p> <p style="text-align: center;"><b>NORMA DEMANDADA</b></p> <p>El siguiente es el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 43836 de 30 de diciembre de 1999, con la advertencia de que se subraya lo acusado.</p> <p style="text-align: center;"><b>DECISIÓN</b></p> <p>En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,</p>



	<p style="text-align: center;">RESUELVE</p> <p>Declarar EXEQUIBLE las expresiones "jurídicas" contenidas en el artículo 1º de la Ley 550 de 1999. (Ver documento 15)</p>
<p>Sentencia C-1715 de 2000.</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Álvaro Tafur Galvis.  <b>Demandante:</b> Carlos Alberto Maya Restrepo  <b>Problema Jurídico:</b> El ciudadano Carlos Alberto Maya Restrepo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó el artículo 75 de la Ley 550 de 1999 "por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta Ley."</p> <p><b><u>DEMANDA</u></b></p> <p>El ciudadano Carlos Alberto Maya Restrepo solicita excluir del ordenamiento jurídico el artículo 75 de la Ley 550 de 1999, porque considera que vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 25, 53, 58, 93 y 333 de la Constitución Política, así como los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Fundamenta así su pretensión:</p> <p>Afirma que el artículo 194 del C.S.T., derogado por el artículo 75 demandado, hacía parte de los derechos fundamentales, adquiridos e irrenunciables de los trabajadores, ya que su objetivo era impedir que la situación de éstos desmejorara por la fragmentación del capital de las empresas a que estuvieran vinculados.</p> <p>Por ello considera que la norma demandada desconoce la protección constitucional al trabajo, la función social de la propiedad y el derecho a la libertad de empresa e iniciativa privada, habida cuenta que, en desmedro de los derechos adquiridos por el trabajador, se concede una libertad exagerada a las empresas desconociendo la especial protección que aquel tiene derecho a demandar, en un Estado social de derecho.</p> <p>Así mismo, estima que al derogar la figura de la unidad de empresa, el artículo enjuiciado desconoce la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corporación, sobre el derecho al trabajo, la empresa, la propiedad privada y los derechos adquiridos. Pronunciamientos de los cuales trae apartes.</p> <p>Afirma que en uno de éstos la H. Corte Suprema de Justicia sostuvo que la declaración de unidad de empresa beneficia a los trabajadores, premisa que le sirve para sostener que se trata de un derecho fundamental mínimo de éstos, que integra aquellos protegidos especialmente por el Estado y que no pueden desconocerse sin vulnerar la Constitución Política.</p>

	<p>Asimismo aduce que esta Corte se ha pronunciado en diferentes sentencias sobre: i) el derecho al trabajo como principio informador del Estado social de derecho y el deber del Estado de protegerlo especialmente, ii) la sujeción del derecho de propiedad al interés público y iii) la libre competencia económica como un derecho limitado, de manera razonable y proporcionada, por el interés general.</p> <p style="text-align: center;"><b>DECISIÓN</b></p> <p>En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,</p> <p style="text-align: center;"><b>RESUELVE:</b></p> <p>ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1185 de 2000, que declaró inexequible el artículo 75 de la Ley 550 de 1999. (Ver documento 16)</p>
<p>Sentencia C-867 de 2001.</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. <b>Demandante:</b> Oscar Alberto Mayorga Suárez, por intermedio de apoderado. <b>Problema Jurídico:</b> El ciudadano Oscar Alberto Mayorga Suárez, Secretario de Salud de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 241 de la Constitución, demandó parcialmente el artículo primero de la Ley 550 de 1999, por considerar que viola los artículos 48 y 49 de la Carta política. La Corte Constitucional, mediante auto de febrero 15 de 2001, admitió la demanda.</p> <p><b><u>DEMANDA</u></b></p> <p>El ciudadano Oscar Alberto Mayorga Suárez, actuando por intermedio del abogado Carlos Arturo Hurtado Medina, considera que la norma demandada es inconstitucional en tanto desconoce las restricciones fijadas por la Carta Política con relación al manejo de los recursos de la Seguridad Social, en sus artículos 48 y 49. Los argumentos en los que se sustenta su acusación son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considera el demandante que “los recursos que garantizan el servicio público esencial de la salud, deben llegar a las instituciones prestadoras de este servicio (I.P.S.), dada la destinación específica constitucional de financiamiento de la seguridad social (...)”. Estos recursos no pueden emplearse para celebrar acuerdos de pago con acreedores, o demás gastos que se requieran en procesos de reestructuración, pues ello, en palabras del demandante, afectaría la prestación del servicio.</li> <li>2. Argumenta, citando la sentencia SU 480 de 1997 de la Corte Constitucional, que los recursos del Sistema de Seguridad Social no pueden ser confundidos con los recursos propios de las entidades e instituciones de la seguridad social. Se trata, señala, “de recursos que no hacen parte de los</li> </ol>

	<p>bienes y haberes de las instituciones que hacen parte de la Seguridad Social, antes relacionados (I.P.S., E.P.S. y A.R.S.), ni pueden confundirse con el patrimonio de éstas, al estar por encima de la masa de bienes, haberes y negocios de las mismas instituciones, sin que puedan ser objeto de liquidación, acuerdos concordatarios, de reestructuración, dada su destinación específica para atender las necesidades de la seguridad social, en la forma prevista en los preceptos constitucionales.”</p> <p>3. Por último, el demandante afirma que “(p)ermitir que las entidades de la Seguridad Social, puedan acogerse a la ley 550 de 1999, respecto de la posibilidad de llegar a suscribir acuerdos de reestructuración, son tanto como poner en amenaza, riesgo, la seguridad social de la población pobre y vulnerable del sector (...) En efecto, una institución de la Seguridad Social que se acoja al proceso de reestructuración consagrado en la ley 550 de 1999, verá limitadas sus posibilidades de garantizar el derecho a la seguridad social y de salud a los participantes vinculados, que son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago, y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado, tendrán derecho a los servicios de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el estado, de un lado, y por el otro, que los recursos destinados a la seguridad social bajo un proceso de reestructuración se subsumirían bajo un mismo patrimonio de la entidad, hecho negativo para garantizar la Seguridad Social y de salud a sus destinatarios sin capacidad de pago.”</p> <p style="text-align: center;"><b>DECISIÓN</b></p> <p>En conclusión, dentro del ámbito de aplicación de la Ley 550 de 1999 pueden constitucionalmente estar las Entidades Prestadoras de Salud (E.P.S.) y las Administradoras del Régimen Subsidiado (A.R.S.), pero ello no permite, que al acudir a los instrumentos de intervención previstos en dicha ley, se infrinja el mandato constitucional según el cual “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.” (artículo 48, inciso 4°, C.P.)</p> <p>En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,</p> <p style="text-align: center;"><b>RESUELVE</b></p> <p>Declarar EXEQUIBLE el artículo 1° de la Ley 550 de 1999, respecto de los cargos formulados por el demandante en el entendido de que no se pueden comprometer los recursos destinados a la salud administrados por las E.P.S. y las A.R.S. (Ver documento 17)</p>
Sentencia C-176 de 2001.	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Alejandro Martínez Caballero.  <b>Demandante:</b> Oscar Afanador Angarita Navia  <b>Problema Jurídico:</b> El ciudadano Afanador Angarita Navia presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 parágrafo 3° de la Ley</p>

	<p>550 de 1999. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.</p> <p><b><u>DEMANDA</u></b></p> <p>El actor considera que la norma demandada vulnera el artículo 83 Superior por cuanto crea dificultades y trabas innecesarias a una actividad ya reglamentada, como lo es la contratación estatal. Según su parecer, la disposición presume de entrada la mala fe de todas las personas que pretendan celebrar contratos con entidades estatales, puesto que les exige demostrar que están al día en sus obligaciones tributarias para poder participar en una licitación pública, presentación de ofertas o adjudicación de contratos. Igualmente, advierte que cuando determinada actividad o derecho ha sido reglamentado de manera general, las autoridades no pueden exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio, pues de hacerlo, vulnerarían el artículo 84 de la Carta.</p> <p style="text-align: center;"><b>DECISIÓN</b></p> <p>En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,</p> <p style="text-align: center;"><b>RESUELVE</b></p> <p>ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1185 de 2000, MP Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa que declaró INEXEQUIBLE el Parágrafo 3º del artículo 57 de la Ley 550 de 1999. (Ver documento 18)</p>
--	---

### 3. Documentos y Artículos Técnicos

#### 3.1 Documentos Técnicos

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
1994. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departament o Nacional de Planeación	<p><b>Documento Conpes 2966</b>  <b>“Plan Nacional de la Microempresa ”</b></p> <p>Este documento pone en consideración el avance de la ejecución de los programas que se han venido adelantando en cumplimiento de las políticas para la microempresa definidas para el cuatrienio 1994-1998. La concepción de la política antes de 1990 se basó en garantizar la permanencia del empleo generado en estas unidades económicas, y por lo tanto las acciones se centraron en la colocación de crédito y en la capacitación socio empresarial como soporte al repago del crédito. Como resultado de los desarrollos conceptuales y con la activa participación</p>

	<p>del sector privado, la política ha venido evolucionando hacia programas con mayor énfasis en el mejoramiento productivo, con orientación al mercado y el fortalecimiento institucional del esquema organizativo del plan nacional para el desarrollo de la microempresa. Para el período 1994-1998, se consolida el apoyo del gobierno nacional con la asignación de un monto considerable de recursos del presupuesto general de la nación.</p> <p>En Septiembre de 1994 el CONPES aprobó el Plan Nacional para la Microempresa -PNM- 1994-1998, con el objetivo de fomentar la generación de empleo y aumentar la productividad de estas unidades económicas, de tal manera que se logre una mayor competitividad de sus productos.</p> <p>Para el cumplimiento de estos objetivos se definieron tres estrategias: el Sistema Integral de Crédito –FINURBANO y FNG- cuyo propósito es garantizar a las microempresas un acceso ágil y oportuno a recursos de crédito, estableciendo acciones en materia de redescuento, acceso de nuevas instituciones, desarrollo de los esquemas de garantías y coordinación con líneas especiales ( ICBF, fortalecimiento institucional de 2 Instituciones Prestadoras de Salud, entre otras); el Programa Nacional de Servicios Tecnológicos que comprende servicios de formación empresarial, formación técnica, centros de desarrollo productivo, comercialización y servicios de información; y finalmente el componente de Organización institucional mediante el cual se determina crear la entidad de coordinación de los servicios tecnológicos, promotora a nivel regional que debe interactuar y complementar el sistema de crédito.</p> <p><i>(Ver documento 19)</i></p>
<p>10 de Julio de 1996. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación.</p>	<p><b>Documento Conpes 2859</b></p> <p><b>“Autorización a la nación para contratar un crédito externo para financiar el programa de apoyo al desarrollo de la microempresa rural”</b></p> <p>El presente documento somete a consideración del Consejo de Política Económica y Social <b>-CONPES-</b>, la autorización para que la Nación contrate un crédito externo hasta por US\$16.000.000.00, destinados a financiar el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural.</p> <p><b>I. ANTECEDENTES</b></p> <p>En 1994 el CONPES aprobó el Plan Nacional para la Microempresa 1994-1998, como parte de la estrategia de generación de empleo productivo propuesto en el Plan de Desarrollo el “Salto Social”. El documento CONPES 2831 “Profundización del Plan de Desarrollo para el Año Social” de febrero de 1996, define la estructura institucional del programa de microempresas rurales y manifiesta la necesidad de buscarle financiación.</p> <p>Este se constituye en una iniciativa integral de apoyo a la microempresa para aumentar su competitividad y productividad, mediante el desarrollo de una estrategia crediticia y un programa de servicios tecnológicos complementarios.</p> <p>A pesar de los esfuerzos realizados para implantar una política de apoyo a las pequeñas unidades económicas y el importante avance logrado en este tiempo, persisten la baja cobertura de los servicios y los recursos limitados</p>

	<p>para financiar los programas.</p> <p><b>II. DESCRIPCION DEL PROYECTO</b>  El Programa de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR), enmarcado dentro del Plan Nacional para la Microempresa, busca contribuir a disminuir la pobreza rural mediante el desarrollo de microempresas como instrumentos para incrementar los ingresos y aumentar el nivel de empleo en las áreas rurales, asegurando el acceso equitativo de las mujeres rurales a los servicios proporcionados por el mismo.</p> <p>El PADEMÉR es un programa de apoyo a las microempresas que desarrollen actividades de transformación, procesamiento y comercialización de materias primas agropecuarias, así como a las microempresas de servicios, artesanías, turismo y pequeñas industrias ubicadas en el área rural.  <i>(Ver documento 20)</i></p>
<p>28 de Agosto de 1996.  Consejo Nacional de Política Económica y Social  República de Colombia  Departament o Nacional de Planeación</p>	<p><b>Documento Conpes 2876</b>  <b>“Garantía de la nación a una operación de crédito externo del instituto de fomento industrial -ifi-, para la financiación de los programas de crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas”</b></p> <p>Este documento presenta a consideración del CONPES, la aprobación de la garantía de la Nación a una operación de crédito externo hasta por US\$40 millones, que contratará el Instituto de Fomento Industrial IFI con la Corporación Andina de Fomento CAF. Estos recursos se destinarán a dar apoyo integral a los programas FINURBANO y PROPYME que actualmente desarrolla el IFI para las Micros, Pequeñas y Medianas empresas.</p> <p><b>I. OBJETIVOS</b>  Los objetivos de esta operación de crédito son los siguientes:  1. Contar con recursos financieros importantes que contribuyan al financiamiento del programa global de crédito para micros, pequeñas y medianas empresas aprobado por el Gobierno.  2. Ampliar el acceso y la cobertura de crédito para las micros, pequeñas y medianas empresas atendidas con los programas PROPYME y FINURBANO del IFI.  3. Mejorar la productividad y competitividad de las micros, pequeñas y medianas empresas colombianas, con facilidades de crédito de largo plazo, para inversión fija y capital de trabajo.</p> <p><b>II. ANTECEDENTES</b>  En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 “El Salto Social”, el empleo es punto focal del Programa de Gobierno. Uno de los aspectos primordiales para el logro de este objetivo lo constituye la promoción del desarrollo de micros, pequeñas y medianas empresas donde se concentra el 51% del empleo no agrícola nacional. A través de una agresiva estrategia crediticia y del apoyo tecnológico orientado a profundizar la Política de modernización industrial y mejorar la competitividad internacional de las empresas, se busca realizar un cambio cualitativo y cuantitativo respecto a</p>

	<p>las iniciativas hasta ahora implementadas para este sector.</p> <p>El IFI, por intermedio de sus programas de FINURBANO y PROPYME, se ha convertido en el instrumento esencial para alcanzar los objetivos planteados de fomento del desarrollo industrial. En el segundo trimestre de 1995, el IFI y el Banco de la República formalizaron el traslado de las líneas externas de redescuento manejadas tradicionalmente por el Banco para el financiamiento de microempresas, las cuales fueron financiadas con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (Líneas 800 y 848/SF-CO, por un monto total de US\$21 millones). El acuerdo alcanzado para el traslado de la administración y contratación de estos recursos al IFI, se realizó a partir de la necesidad del Banco de la República de orientar su actividad, conforme al mandato constitucional, de rector del manejo monetario y cambiario del país.</p> <p>En abril de este mismo año, el IFI suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo un contrato de préstamo por US\$30 millones, con la garantía de la nación, destinado a apoyar el programa de crédito global del Plan Nacional de la Microempresa 1994-1998.</p> <p><i>(Ver documento 21)</i></p>
s.f	<p><b>Manual de Operaciones del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.- FOMIPYME.</b></p> <p>El Manual de Operaciones del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas - Fomipyme, tiene como objeto señalar las condiciones y el procedimiento para acceder a los incentivos del , Fondo los cuales están dirigidos a programas, proyectos y actividades de desarrollo tecnológico y de fomento y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p><i>(Ver documento 22)</i></p>
<p>Octubre de 2001. CONINDUSTRIA - CONINCEL – Centro de estudios Económicos y Legales. Venezuela.</p>	<p><b>Análisis Comparativo de las Leyes para el Fomento de las Pymes en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela.</b></p> <p>El objetivo del presente trabajo es determina0r las prácticas existentes en Argentina, Brasil, Colombia y México, contenidas en las leyes de fomento ala pequeña y mediana empresa (Pymes) y compararlas con el Proyecto de Ley para el fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria desarrollado por el Ministerio de Producción y Comercio.</p> <p>Se pretende determinar si las prácticas de estos países de América Latina coinciden con las mejores prácticas de fomento de las Pymes en el mundo. Para ello se realizó un estudio de diversos documentos que desarrollan tanto las limitaciones a las que se ven enfrentadas las Pymes y las políticas de fomento a este conglomerado de empresas desarrolladas en los países de la OCDE, el G7, Espana y el Sudeste Asiático.</p>

	<p>En la primera parte de este trabajo se desarrollan las referidas limitaciones a las que se enfrentan las Pymes y las mejores prácticas que se han desarrollado para la creación de estas empresas. En la segunda parte se estudian las leyes de Argentina, Brasil, Colombia y México, así como el anteproyecto de ley desarrolla por el Ministerio de la Producción y el Comercio. Finalmente se desarrollan las conclusiones del estudio. (Ver documento 23)</p>
<p>Enero de 2002. Trabajo encargado por la Sociedad de Fomento Fabril – Sofoca-Chile.</p>	<p><b>Las Pymes: quienes son, cómo son y qué hacer con ellas.</b> Autores: Ángel Cabrera, Sergio de la Cuadra, Alexander Galetovic, Ricardo Sanhueza.</p> <p>Este trabajo se organiza de la siguiente manera. Temas relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de la economía básica de las pyme lo cual permite entender las fuentes de la gran heterogeneidad que la categoría pyme esconde.</li> <li>- Se examinan una serie de implicaciones de la economía básica que permiten analizar críticamente una serie de afirmaciones que se hacen habitualmente sobre las pyme.</li> <li>- Se analizan los problemas que usualmente se asocian a la categoría pyme: mala gestión, baja productividad, y financiamiento suficiente y caro.</li> <li>- Análisis de los efectos que tienen las políticas públicas – regulaciones y programas de fomento – que afectan a la pyme.</li> </ul> <p>(Ver documento 24)</p>
<p>Marzo de 2003. Gobierno de Chile. Comité de Fomento de la micro y pequeña empresa.</p>	<p><b>La Situación de la Micro y Pequeña empresa en Chile.</b> Corporación para el fomento de la pequeña y mediana empresa. CEFOPE Secretaría técnica del Comité de Fomento - SERCOTEC</p> <p>El objetivo de este estudio es difundir la realidad de las micro y pequeñas empresas en Chile, destacando su aporte al desarrollo productivo y al empleo, las dificultades que enfrentan y las políticas orientadas a aumentar su participación en la generación de ingresos a nivel nacional. (Ver documento 25)</p>
<p>19 de Abril de 2004. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departament o Nacional de Planeación.</p>	<p><b>Documento Conpes 3280</b> <b>“Optimización de los Instrumentos de desarrollo Empresarial”</b></p> <p>Este documento presenta a consideración del Consejo Superior de Política Económica y Social, CONPES, la estrategia de desarrollo empresarial que busca reforzar el apoyo al aparato productivo nacional para lograr una adecuada inserción en los mercados internacionales, particularmente ante la perspectiva de que Colombia firme en el futuro próximo un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.</p> <p>Temas desarrollados en el Estudio:</p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situación actual del desarrollo empresarial</li> <li>- Diagnostico de los instrumentos de apoyo al desarrollo empresarial</li> <li>- Planes de Acción</li> <li>- Recomendaciones</li> </ul> <p><i>(Ver documento 26)</i></p>
<p>Julio 2004. Superintendencia de Sociedades.</p>	<p><b>Las MIPYMES en Colombia: Evolución, desarrollo y fomento. (1999 – 2003)</b></p> <p>La Superintendencia de Sociedades como organismo de inspección, vigilancia y control, cuenta con información actualizada que permite determinar las regiones y sectores en los que las MIPYMES están desarrollando su actividad económica. De esta manera se encuentra facultada para llevar a cabo un ejercicio que permite establecer elementos de juicio que sirvan para que las entidades, gremios y demás instituciones del sector privado orienten los esfuerzos para la dinamización de los sectores o regiones más representativos y hacia el fortalecimiento de aquellos que presentan debilidades.</p> <p>En este estudio refleja tal misión tratando entre otros temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desempeño financiero de las MIPYMES en Colombia</li> <li>- Composición de las Mypimes.</li> <li>- Análisis regional y sectorial de las Mypimes.</li> <li>- Productividad empresarial.</li> <li>- Recomendaciones.</li> </ul> <p><i>(Ver documento 27)</i></p>

### 3.2 Artículos Técnicos

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>s.f Departamento de Investigaciones Escuela De Finanzas y Comercio Exterior Universidad Sergio Arboleda.</p>	<p><b>La Problemática De Las Pymes en Colombia: Internacionalizarse o Morir</b></p> <p>Por: David Guillermo Puyana Silva.</p> <p>El autor pretende mediante este artículo resaltar la importancia y el gran potencial de crecimiento que representan las Pymes para la economía de un país. Para el caso colombiano se hace énfasis en el reducido aporte que estas han registrado en la balanza comercial, tomando algunos ejemplos de mercados y productos.</p> <p>De esta manera se presentan una serie de estrategias de internacionalización, financiamiento, capacitación, reformas gubernamentales, asistencia y costos.</p> <p><i>(Ver documento 28)</i></p>
<p>s.f Departamento de</p>	<p><b>La Pyme y su situación en Colombia.</b></p> <p>Por: David Guillermo Puyana Silva.</p>

<p>Investigaciones Escuela De Finanzas y Comercio Exterior Universidad Sergio Arboleda.</p>	<p><b>RESUMEN</b> En los últimos años, el gobierno, la academia y el sector privado, particularmente el financiero, han dirigido sus estrategias de apoyo y promoción de sus servicios hacia el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), al darse cuenta que es en este sector empresarial donde se puede tener el pivote para alcanzar un acelerado crecimiento de nuestra economía y aunque siempre se habían considerado importantes, hoy han llegado a ser imprescindibles al proyectarse como una de las mejores opciones para lograr la plena reactivación de nuestra economía, aún con todas sus falencias como es la falta de gestión organizacional, financiera, comercial y administrativa.</p> <p>Este artículo presenta las principales caracterizaciones de la problemática general del sector, a saber: mercado internacional, situación financiera, generación de empleo productividad y competitividad y algunas recomendaciones para su mejoramiento y fortalecimiento en el propósito de ayudar al sector en la conquista de nuevos mercados como escenario propicio para su mejoramiento y desarrollo. (Ver documento 29)</p>
---	--

#### 4. Entrevistas

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>29 de Julio de 2005.</p>	<p><b>Dr. Ricardo Lozano Pardo.</b> Unidad de Desarrollo Empresarial Ministerio de Comercio Industria y Turismo –MCIT.</p> <p><b><u>Pregunta 1</u></b></p> <p>1. Es razonable establecer el fortalecimiento de una dirección gubernamental de desarrollo empresarial que pueda entre otras funciones: proponer instrumentos que permitan la articulación y coordinación en la gestión de las entidades públicas; comprometidas en las redes e instancias de coordinación para la política de desarrollo empresarial, que operan tanto en el ámbito regional como el temático y el sectorial del desarrollo empresarial de las PYME. Según el documento Conpes 3280; propender por el fortalecimiento y cohesión gremial como actores representativos de sus sectores; hacer recomendaciones sobre la articulación y gestión de normas sectoriales y extrasectoriales, como es el caso de la nueva industria y el ambiente; propender por el mejor aprovechamiento y coordinación de los recursos ejecutados por las ONG con las políticas, instrumentos y entes públicos, locales y regionales; dichas funciones deben ser incorporadas a la secretaria técnica del FOMIPYME (<i>artículo 3º, parágrafo 3º, Ley 905 de 2004.</i>)?</p> <p><b><u>Respuesta</u></b></p>

	<p>Frente al planteamiento de fortalecimiento de una Dirección a nivel Gubernamental que tenga el enfoque descrito en la pregunta presentada, la opinión de la Dirección de MIPYMES del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es que es una apreciación correcta.</p> <p>Esta Dirección tiene unas funciones muy específicas y muy amplias para coordinar el Sistema de Apoyo a las MIPYMES, además de las instancias de concertación como son los Consejos Superiores de la Microempresa y de las Pymes, pasando por la coordinación de las Secretarías Técnicas Regionales, la Secretaría Técnica del Fomipyme, además de la dirección y coordinación de los diferentes programas que se desarrollan para apoyar el desarrollo de las MIPYMES del país. A esto se suma la dirección de los Consejos Regionales de MIPYMES.</p> <p>Un detalle de las diferentes funciones de la Dirección se encuentra en las Leyes 590 de 2000 y la 905 de 2004, lo cual permite concluir que es procedente considerar un fortalecimiento de la Dirección, para poder implementar efectivamente la política de apoyo a las MIPYMES.</p> <p><i>(Ver documento 30)</i></p>
<p>5 de agosto de 2005.</p>	<p><b>Dr. Ricardo Fajardo Martinez.</b> Asistente Vicepresidencia Jurídica Asociación Nacional de Empresarios - ANDI.</p> <p><i>(Ver documento 31)</i></p>
<p>10 de Agosto de 2005.</p>	<p><b>Dra. Maria Isabel Agudelo.</b> Unidad de Desarrollo Empresarial Departamento Nacional de Plantación – DNP.</p> <p>Ha partir de la normatividad vigente sobre desarrollo empresarial y el Documento Conpes 3280, solicitamos muy comedidamente se nos clarifique y amplíe la información siguiente:</p> <p><b><u>Pregunta 1</u></b></p> <p>1) ¿Cuál es el estado de avance (objetivo, estrategia, meta, cumplimiento, obstáculos y planes de respuesta) de cada una de las recomendaciones propuestas en el documento Conpes 3280? De no existir datos o estudios, cuál es la forma y los indicadores con los cuales se espera realizar esta medición; así como las instancias responsables y competencias para hacerlo. Con la información disponible, a pesar de lo reciente de la Ley 905 de 2004, Cuál ha sido la respuesta (eficiencia –logros recientes y ejecución de recursos financieros y no financieros) de las principales instancias e instituciones públicas y privadas relacionadas en el Documento Conpes? ¿Con qué indicadores se ha evaluado este avance y cuál es su resultado actual? ¿Con qué instrumentos y/o indicadores se evalúa o se evaluará el grado de coordinación de los instrumentos y el impacto de la ejecución de la Política de Desarrollo Empresarial?</p>

¿Cómo responde este avance y el sistema de evaluación y control de la Política de Desarrollo Empresarial a la coyuntura del TLC – productividad y competitividad? ¿Cuáles son las proyecciones que avalan esta respuesta? ¿Cuál es, en qué consiste y como funciona el sistema de control y evaluación de la Política de desarrollo empresarial MiPyme y qué instancias o instituciones públicas lo llevan a cabo?

**Respuesta**

1. Coordinar la propuesta de ajuste operativo de los programas de cofinanciación con un enfoque de demanda y con mayor participación regional.

- Se realizaron convenios entre Sena, Conciencias y Fomipyme para el desarrollo de convocatorias conjuntas, con el objetivo de optimizar la ejecución de los recursos disponibles.
- Se realizó una inversión de los esquemas operativos de los programas de desarrollo empresarial a nivel del análisis de los procesos de solicitud de crédito.
- Adicionalmente se encuentra en desarrollo la II Encuesta de desarrollo tecnológica, dirigida a 8.000 empresas del país aproximadamente, la cual revelará la información que permita realizar una evaluación de los instrumentos de desarrollo empresarial y de la política de ciencia y tecnología, a partir de dos capítulos incluidos en ella: Capítulo IV Financiamiento de las actividades de desarrollo e innovación tecnológica y el Capítulo V Evaluación de la política pública de ciencia y tecnología.

2. Reorientar los recursos del PNPC hacia la movilidad de ejecución del Fomipyme

3 .Concertar Diseño de un esquema unificado para la circulación de información que incluya datos sobre proyectos presentados y aprobados, así como los recursos asignados y ejecutados en los diferentes programas. Igualmente establecerán una política conjunta para la amplia difusión de los diferentes programas que garantice mayores niveles de cobertura y complementariedad en la asignación de recursos

Se conformo un comité de coordinación entre Sena, Conciencias, MCIT y el apoyo del DNP.

Cada una de las entidades ha realizado unos compromisos que permitirán avanzar de manera integrada en el desarrollo del sistema unificado. Dichos compromisos ya sen han plasmado en cronogramas de actividades, elaborados por cada uno de ellas.

Los compromisos adquiridos hasta la fecha son

**COLCIENCIAS:**

El compromiso adquirido es desarrollar el formulario electrónico para la presentación de proyectos. El formulario ya fue desarrollado y se ha puesto en funcionamiento para las actuales convocatorias de Conciencias.

Adicionalmente culminó el desarrollo y se encuentra en pruebas el formulario electrónico en versión *Java*, el cual incluye el modulo de formulario de proyectos para el Sena.

SENA:

El compromiso adquirido por el Sena es desarrollar el sistema de gestión en proyectos en ambiente Web. Se ha completado exitosamente la etapa de análisis, diseño y parametrización del sistema y se encuentra realizando pruebas vía Web.

Adicional a ello, en el marco del convenio de cooperación firmado por Conciencias, se encuentra incluido el modulo de formulario para el Sena, que incluye los requerimientos y características propias de sus proyectos. Este se encuentra en la etapa de pruebas. Se tiene como meta que esté pueda entrar en funcionamiento en las próximas convocatorias del Sena.

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO:

El compromiso adquirido es el montaje de la infraestructura –hardware y software- del sistema, para ello se realizo la firma del convenio de cooperación con Conciencias y se encuentra en proceso la realización de los términos de referencia para la compra del hardware y la contratación para la capacitación para el manejo del software. Sin embargo este proceso se encuentra un poco atrasado debido al proceso de adquisición de los equipos y resulta necesario que se avance paralelamente en el análisis de los requerimientos específicos del sistema de gestión de proyectos que requiere la entidad.

DNP:

Se encuentra laborando e integrando el documento del sistema que incluye el desarrollo de actividades como:

- ANALISIS DE REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA:

Con el objetivo de ayudar a identificar y esclarecer parte de los objetivos y requerimientos del sistema se ha realizado una recopilación de análisis de los indicadores históricamente y actualmente solicitados por los diferentes órganos de seguimiento como el BPIN, DIFP con el SPI, los que utilizan SINERGIA para el seguimiento del PND que están concentrados en el SIGOB, y los del Sistema Indicadores Sectoriales SIS compilados por la dirección de evaluación a través de una consultaría de la U. de los Andes, además de los indicadores de ciencia y tecnología, innovación, etc., de los cuales estas unidades constituyen en unidades de información.

- UNIFICACIÓN DE VARIABLES:

Adicionalmente se han revisado las variables contenidas en las fichas de proyecto de cada entidad y realizando una parametrización de las mismas.

- PREPARACIÓN DE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO ANTE EL COINFO:

Se está elaborando la ficha metodológica de proyectos del COMISION INTERSECTORIAL DE POLITICAS Y GESTION E LA INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA – COINFO- para su presentación y posterior evaluación por parte del comité.

- SEGUIMIENTO Y APOYO A LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR LAS ENTIDADES.

El DNP está encargado de coordinar las reuniones donde se revisa el estado de avance de las actividades comprometidas.

4. Apoyar la concertación y definición de la unificación de coordinación a nivel regional

- El MCIT se encuentra reestructurando su esquema de operación a nivel regional y se encuentra estudiando la unificación de una instancia regional al interior del Ministerio. En este sentido está fortaleciendo la convocatoria de los Consejos Regionales de la MIPYMES.
- Conciencias se encuentra apoyando el diseño y puesta en marcha de las agendas departamentales de ciencia y tecnología.
- El SENA desarrolla convocatorias a nivel de sus centros regionales para recibir propuestas, en el marco de los recursos de la Ley 344/96.

5. Coordinar el diseño y puesta en funcionamiento de los sistemas de evaluación y seguimiento de los programas de apoyo a las empresas, necesarios para recolectar, procesar y difundir los resultados de dichos programas.

El diseño del sistema unificado y, los resultados, sistematización y periodicidad de las evaluaciones en curso y futuras, permitan desarrollar los adecuados sistemas de evaluación y seguimiento.

6. Diseñar las metodologías para realizar las evaluaciones de impacto de los distintos programas de apoyo a las empresas.

- COLCIENCIAS:
  - a. Realizó la convocatoria para la evaluación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, la cual fue declarada desierta.
  - b. Realizó la evaluación del programa de incentivos tributarios.
  - c. Realizó la evaluación de los programas de maestría y doctorado.
  - d. Colciencias se encuentra realizando la evaluación de impacto de los Centros de desarrollo tecnológico.
- MCIT:
  - e. El MCIT con el apoyo del DNP se encuentra ajustando el borrador de

los términos de referencia para la contratación de la primera evaluación de impacto del FOMIPYME.

- SENA:

f. El Sena con el apoyo técnico del DNP realizó la primera evaluación y diagnóstico de las incubadoras de empresa.

g. El DNP ha propuesto su colaboración al Sena para realizar una evaluación de impacto de los recursos Ley 344.

7. El MCIT previa concertación con las cámaras de comercio, buscare parte de los recursos que reciben o administran las cámaras por concepto de prestación de servicios, se destine a cubrir parte de la financiación de los programas de desarrollo empresarial que ejecuta y coordina el Ministerio, con el fin de complementar PGN.

8. Diseñar incentivos necesarios para involucrar a las regiones en un proceso gradual de aprobación de los instrumentos de apoyo y de desarrollo empresarial, que incluya además aporte de recursos regionales.

- Fomipyme ha realizado convenios con varios entes territoriales para adelantar convocatorias conjuntas. Sin embargo sería importante poder apoyar a los entes territoriales para que desarrollen capacidades locales.

- Colciencias se encuentra apoyando el diseño y desarrollo de las agendas departamentales de ciencia y tecnología

9. El MCIT en coordinación con el sector privado, en cumplimiento de la reestructuración de los acuerdos de Competitividad, definirán un orden de prioridad para atender los diferentes temas que garanticen la eliminación de los obstáculos para la mejora de la competitividad, estableciendo planes de acción, con metas y compromisos asignados según las responsabilidades de cada sector y que son alcanzables, medibles y de impacto.

- Proyecto de agenda interna

10. El MCIT, en coordinación con el Sena Colciencias y el DNP realizarán eventos semestrales de carácter amplio para presentar el avance de los diferentes programas dirigidos al desarrollo empresarial y al mejoramiento de la competitividad, donde se difunda y analice con el sector privado y el público en general, los resultados y los impactos obtenidos.

- Colciencias realizó el segundo encuentro nacional de innovación
- El Ministerio de Comercio – Dirección de MIPYMES – está visitando las regiones y difundiendo la información sobre los diferentes instrumentos de desarrollo empresarial con las cuales puede atender a las demandas de las empresas, así como promoviendo la participación en los Consejos Regionales de las MIPYMES.

**Pregunta 2**

2) Frente a la Ley 905 de 2004, por extensión al Documento Compres 3280, se ha dicho: (Castañeda, Rivera; Fundación Corona, 2004)

“...Las más acuciantes deficiencias que presenta la relación Estado – Sociedad Civil en el desarrollo del sector, evidentes en el análisis de las dos Leyes ... la falta de una noción clara de las respectivas funciones en el proceso, la dispersión y descoordinación de las entidades publicas comprometidas, el insuficiente desarrollo y cohesión gremial, la confusión de normas y de funciones emanadas de ellas, y el desaprovechamiento del valioso capital social representado en la experiencia de las fundaciones y demás organizaciones no gubernamentales con trayectoria y arraigo en el sector”.

¿Hasta qué punto existen o persisten este tipo de fallas en el documento Conpes 3280 y/o en la Ley 905/04 dada la multitud de instancias e instrumentos que deben coordinarse para la implantación exitosa de la política de desarrollo empresarial?

### **Respuesta**

Las anteriores vienen siendo desarrolladas por cada una de las entidades en lo que respecta a ellas y otras se desarrollan de manera articulada entre las entidades, dado que se encuentran en desarrollo se ha establecido cronogramas de metas a las cuales se les hace seguimiento. Sobre datos estadísticos de la ejecución existen sistemas de seguimiento públicos como el SIGOB en los cuales se puede consultar, adicionalmente cada una de las entidades presenta la información ordenada en sus respectivas páginas web.

### **Pregunta 3**

3) ¿Es razonable pensar, o por qué no hacerlo, en el fortalecimiento – no creación o reestructuración, de una dirección gubernamental de desarrollo empresarial que pueda, entre otras funciones, proponer instrumentos que permitan la articulación y coordinación en la gestión de las entidades públicas? Por ejemplo, estaría acorde a la política de desarrollo empresarial del actual gobierno y habría evidencia que soportara el beneficio, de asignar funciones a la Dirección de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, del nuevo Ministerio de Comercio e Industria con funciones que provean coherencia, consistencia, eficiencia y equidad a los instrumentos y recursos financieros y no financieros de desarrollo empresarial nacional; para ello debería, entre otras funciones: proponer instrumentos que permitan la articulación y coordinación de la gestión de las entidades públicas

comprometidas en las redes e instancias de coordinación de la política de desarrollo empresarial que operan tanto en el ámbito regional, como el temático y el sectorial del desarrollo empresarial de las PYME, según el documento Conpes 3280; propender por el fortalecimiento y cohesión gremial como actores representativos de sus sectores; hacer recomendaciones sobre la articulación y gestión



de normas sectoriales y extrasectoriales, como es el caso de nueva industria y el ambiente en las instancias donde esta Dirección participe; propender por el mejor aprovechamiento y coordinación de los recursos ejecutados por las ONG con las políticas, instrumentos y entes públicos, locales y regionales; dichas funciones deben ser incorporadas a la secretaria técnica del FOMIPYME (artículo 3º, párrafo 3º, Ley 905 de 2004).

#### **Respuesta**

Como propuesta a un diagnóstico de las situaciones que involucran tanto al sector de las MIPYMES como de las leyes que las regulan y promueven, se desarrolló el Documento Conpes 3280, donde se presenta un diagnóstico que puede revisarse en detalle.

Sin embargo se puede afirmar que el documento Conpes 3280 reúne los diferentes criterios en cuanto a diagnóstico y recomendaciones de las principales entidades que promueven actividades de desarrollo empresarial y ejecutan algún tipo de instrumentos.

#### **Pregunta 4**

- 4) Dentro de la política actual, que papel deben jugar los gremios en su implantación? ¿Cuál es su participación actual? ¿Qué instrumentos se podrían diseñar para estimular el fortalecimiento y la cohesión gremial en las MiPyme? ¿Podrían o deberían los gremios ser actores centrales en la focalización de recursos de asociatividad de las MiPyme frente al TLC?

#### **Respuesta**

- d) Sobre el fortalecimiento de una instancia gubernamental de desarrollo empresarial que proponga instrumentos de coordinación. Esta instancia puede crearse, pero no por eso podrá garantizar su efectividad, pues las políticas de desarrollo empresarial convocan a entidades de diferentes sectores, Ministerios y niveles regionales.
- e) Asignar mayores funciones a la dirección de MIPYMES del Ministerio. Aunque es muy importante su labor, si se le incrementan sus funciones y se fortaleciera su equipo, no lograría tener poder de coordinación sobre entidades y programas que dependan de otros Ministerios.

En nuestro criterio, la instancia de coordinación se construye mediante arreglos institucionales, a través de un manejo eficiente de la información y sistemas de seguimiento y evaluación sistemáticos, tal como lo indica el Conpes 3280, que permitan optimizar la asignación y utilización de los recursos disponibles.

El fortalecimiento y la cohesión gremial es un derecho de los agente privados, para los cuales el sector público a demás de reconocer a sus instituciones y representantes no debe involucrarse.

Sin embargo han existido diversas estrategias dirigidas a fortalecer el trabajo

	<p>de los gremios, ellos participan de varias de las instancias de coordinación que tiene el gobierno en cuanto a desarrollo empresarial. Adicionalmente las políticas son generalmente concertadas con los gremios en los temas que los involucran.</p> <p><b><u>Pregunta 5</u></b></p> <p>5) ¿Cuáles serían los pros y los contras de unir o coordinar la ejecución de los recursos financieros y no financieros de la política de desarrollo empresarial para Colombia (ejemplo CORFO-CHILE)?</p> <p><b><u>Respuesta</u></b></p> <p>Elementos a favor</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a)</li> <li>b) Una entidad que coordine todas las acciones puede planear, focalizar y diseñar de forma más adecuada los instrumentos de atención a las empresas.</li> <li>c) Se puede hacer evaluación integral de las políticas, los resultados y los impactos.</li> <li>d) Se optimizan recursos administrativos.</li> </ul> <p>Elementos en contra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Se requiere la concertación política para que todas las instituciones públicas deleguen sus funciones de ejecución bajo la directriz de una sola entidad.</li> <li>b) Se pueden generar problemas de concentración de poder y corrupción.</li> <li>c) Los servicios financieros deben estar ofrecidos y vigilados por entidades especializadas.</li> <li>d) El costo de desmontar las estructuras que se han creado y montar nuevas es muy alto y no garantiza la eficacia.</li> <li>e) Ya se había promocionado en el país, por parte del gobierno la creación de una entidad de carácter mixto para el apoyo a las Microempresas; la corporación para el desarrollo de la Microempresa. Igualmente. El instituto de fomento industria –IFI- tuvo esas funciones, pero ya fue liquidado.</li> </ul> <p><i>(Ver documento 32)</i></p>
<p>10 de Agosto de 2005.</p>	<p><b>Dr. Ricardo Lozano Pardo.</b>  Unidad de Desarrollo Empresarial  Ministerio de Comercio Industria y Turismo –MCIT.</p> <p>1. El MCIT, como entidad orientadora de la política de desarrollo empresarial, iniciará un proceso de concertación y de armonización de las instancias, con el fin de lograr una mayor coherencia en el diseño y aplicación de las políticas, en el impacto y la cobertura a nivel regional, garantizando así eficacia y optimización en la aplicación de los recursos.</p>

- a. ¿Con cuales instancias el MCIT esta concertando para tener un mayor impacto en la política de apoyo empresarial?

**RESPUESTA:**

Hay que recordar que la gestión en materia de diseño de política económica para apoyo a las MIPYMES está regida por las Leyes 590 de 2000 y la 905 de 2004, donde se definen varios de los aspectos consultados.

En relación con las instancias, estas leyes determinaron la conformación de dos órganos institucionales: **SISTEMA NACIONAL DE MIPYMES**, conformado por el Consejo Superior Pyme y el Consejo Superior de la Microempresa, y el **SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LAS MIPYMES** conformado por entidades públicas directamente relacionadas con el tema Mipyme.

En estos dos ámbitos específicos es que se hace el proceso de concertación, complementado con la concertación que se hace a nivel regional a través de los Consejos Regionales de MIPYMES, donde se conoce las necesidades regionales de apoyo a estas empresas.

- b. ¿Existe un sistema de información que registre estos datos?

**R:** El sistema de información integral está contemplado en la Ley para que sea desarrollado, pero en la actualidad no se tiene en funcionamiento. Existen registros aislados de los resultados de la aplicación de los diferentes programas y actualmente está en proceso de una convocatoria para llevar a cabo el estudio de impactos, específicamente para el caso de los recursos del Fomipyme.

En este sentido, se están adelantando las conversaciones pertinentes para que en conjunción con el DANE, se desarrolle ese sistema de información integral que se requiere.

2. En lo posible, los diferentes programas de apoyo a las empresas impulsados por el MCIT, deberán buscar la participación activa de las regiones, para acordar el desarrollo de programas y proyectos conjuntos, con el fin de incrementar las probabilidades de éxito en la identificación de las necesidades y el logro de un mayor impacto en los resultados.

- a. ¿Con que indicadores se está evaluando el apoyo al desarrollo empresarial?

**R:** Cada uno de los programas apoyados contempla indicadores individuales de impacto, los cuales hacen referencia al incremento en la productividad, desarrollo de la capacidad comercial, reducción de costos, mejoramiento de la calidad, mejoramiento de condiciones competitivas, entre otros, pero que se aplican de acuerdo a cada proyecto y para los objetivos que se solicitan los recursos respectivos.

	<p>Como se mencionó anteriormente, se está en un proceso de realización de un estudio general de impacto, de lo realizado hasta la fecha con los recursos de apoyo al desarrollo empresarial.</p> <p>b. ¿Qué mecanismo o instancia operan cuando se quiere corregir o modificar la orientación de la Política de Desarrollo Empresarial? ¿Si este no existe actualmente, cuáles son las iniciativas, normas o planes que consideran este sistema de control y evaluación de la Política de Desarrollo Empresarial?</p> <p><b>R:</b> La Política de Desarrollo Empresarial es del fuero del Viceministerio de Desarrollo Empresarial y es en esa instancia donde se hacen los diseños respectivos y se hacen las correcciones pertinentes, cuando hay lugar a ello. En este proceso de definición de la Política de Desarrollo Empresarial, se cuenta con el apoyo y las contribuciones que surjan del actuar de los Consejos Superiores de Pymes y Microempresas, que son instancias de concertación que contemplan las leyes mencionadas.</p> <p>3. ¿Cual es la propuesta hecha por el MCIT, para el ajuste del esquema operativo de los programas de cofinanciación, con un enfoque de demanda y con mayor participación regional?0.</p> <p><b>R:</b> El enfoque de demanda se está llevando a cabo a través del trabajo regional que se viene desarrollando desde el MCIT con una participación activa en los Consejos Regionales de la Mipyme. Este es el foro apropiado donde se identifican las necesidades de cada región y se promueven actividades de apoyo a las empresas de la región. El MCIT y en particular; la Dirección de MIPYMES, ha adecuado la organización administrativa del área y ha diseñado una política específica de regionalización, precisamente para desarrollar este esquema de demanda y aplicarlo a los diferentes programas que se tienen de apoyo al desarrollo empresarial de las regiones.</p> <p>4. ¿Cómo el MCIT ha reorientado los recursos del PNPC<sup>18</sup> hacia la modalidad de ejecución del FOMIPYME.</p> <p><b>R:</b> El programa PNPC se suspendió en su ejecución corriente, y solo quedan en ejecución algunos programas que tuvieron desembolsos de recursos y que todavía no han terminado. Los recursos sobrantes del PNPC van a ser incorporados al presupuesto del Fomipyme una vez se cumpla con la formalidad de liquidación del programa como tal, y para ello ya se cuenta con el aval y respaldo para esta incorporación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
--	---

---

<sup>18</sup> Programa Nacional de Productividad y Competitividad

5. ¿Cual es el esquema unificado para la circulación de información que incluya datos sobre los proyectos presentados y aprobados, así como los recursos asignados y ejecutados en los diferentes programas.

**R:** Se ha llevado a cabo un convenio tripartito entre el COLCIENCIAS, SENA y MCIT para compartir un software que permite unificar criterios de registro de información que permitirá compartir información común y permitirá observar los proyectos que cada una de estas entidades ha financiado en el ámbito de cada entidad.

6. Cuál es o sería la instancia encargada de llevar a cabo la política de desarrollo empresarial y que funciones debería tener? Cuál sería su marco de operación y el financiamiento (costo) necesario?

**R:** Como se ha referido anteriormente, las instancias pertinentes en este tema están definidas por la Ley 590 de 2000 y la Ley 905 de 2004, donde se definen los marcos de operación de las diferentes instancias que se han contemplado para concertar la política de apoyo al desarrollo empresarial.

7. ¿Cómo se ve afectada esta efectividad, dada la articulación de dichas políticas y la coordinación institucional de las diferentes instancias y organizaciones que participan en su ejecución?

**R:** Hay que decir que la articulación entre entidades todavía está por darse, toda vez que los esquemas definidos para ello están iniciando su operación. Como se anotó anteriormente, la Dirección de MIPYMES ha desarrollado un esquema de regionalización y de articulación de los diferentes estamentos que hacen parte de los Sistemas de Apoyo a las MIPYMES, con lo cual se espera que haya esa coordinación en la oferta institucional de apoyo a las MIPYMES. Cuando esta articulación se dé, es evidente que los resultados esperados en cuanto a eficiencia en la aplicación de la política de desarrollo empresarial sean muy buenos, porque se evitará duplicar esfuerzos que consumen recursos, elevando el costo del apoyo.

8. A quién(es) rinden cuentas las instancias encargadas de la ejecución de la Política de Desarrollo Empresarial?

**R.** Las leyes mencionadas contemplan que se debe reportar al Congreso de la República, en particular, se tiene contemplado que se presente un informe anual de gestión y resultados a las Comisiones Terceras y Cuarta del Senado de la República y a la Cámara de Representantes.

*(Ver documento 33)*

## 5. Bibliografía

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Beltrán Alejandro. <b>Pymes. Un reto a la competitividad.</b> Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Abril de 2004.	Una mirada a la historia de las Pymes en Colombia • El comportamiento de las Pymes • Factores que influyen en el desempeño de las Pymes • Una mirada a la Pymes en el contexto global • Visión teórica de la competitividad en la Pyme colombiana • Definición de los factores de competitividad en la pyme colombiana • Modelo diamante de competitividad en las pymes • Consolidado general de los actos obtenidos en la empresas diagnosticadas • Evaluación y análisis de los resultados obtenidos por sectores económicos 0149 El contexto pyme colombiano actual, <i>(Ver documento 34)</i>
Universidad Externado de Colombia. <b>Política de Fomento a la competitividad de la Pyme:</b> Experiencias Internacionales	La actual política del gobierno en relación con la PYME en Colombia, invita a reflexionar sobre el papel que desempeña este sector de la economía en el desarrollo del país y en la sociedad como un todo, máxime cuando experiencias de países con niveles de desarrollo similar o superior, señalan que la empresa de menor escala juega un rol preponderante como motor de desarrollo económico. Se considera que esto ha sido así debido a su flexibilidad, capacidad innovadora, incentivo a la sana competencia y generación de empleo.  El libro presenta características de la problemática general de la PYME en Europa, América Latina y el Caribe. Compila las políticas de fomento a la competitividad de este estrato empresarial en países como España, Italia, Japón, Taiwán, Tailandia, malasia, México y Chile. Por ultimo, presenta los documentos marco para la política de fomento en Colombia. <i>(Ver documento 35)</i>

### SITIOS WEB CONSULTADOS:

[www.apyme.com.ar](http://www.apyme.com.ar)  
[www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)  
[www.acopymed.com.co](http://www.acopymed.com.co)  
[www.sipromicro.com](http://www.sipromicro.com)  
[www.puce.edu.ec](http://www.puce.edu.ec)  
[www.ficen.com.mx](http://www.ficen.com.mx)  
[www.cinseyt.org.pe](http://www.cinseyt.org.pe)  
[www.empresarios.org](http://www.empresarios.org)  
[www.contactopyme.gob.mx/default.asp?lenguaje=0&user=0](http://www.contactopyme.gob.mx/default.asp?lenguaje=0&user=0)  
[www.economia.gob.mx/](http://www.economia.gob.mx/)  
[www.sebrae.com.br/br/home/index.asp](http://www.sebrae.com.br/br/home/index.asp)  
[www.usergioarboleda.edu.co/pymes/directorio\\_sector\\_productos.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/pymes/directorio_sector_productos.htm)  
[www.usergioarboleda.edu.co/pymes/directorio\\_sector.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/pymes/directorio_sector.htm)

[www.usergioarboleda.edu.co/pymes/directorio\\_ciudades.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/pymes/directorio_ciudades.htm)  
[www.usergioarboleda.edu.co/pymes/credito.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/pymes/credito.htm)  
[www.businesscol.com/empresarial/pymes/entidades.htm](http://www.businesscol.com/empresarial/pymes/entidades.htm)  
[www.mipyme.com](http://www.mipyme.com)  
[www.bancoldex.com](http://www.bancoldex.com)  
[www.proexport.com.co](http://www.proexport.com.co)  
[www.cinset.org.co](http://www.cinset.org.co)  
[www.confecamaras.org.co](http://www.confecamaras.org.co)  
[www.dnp.gov.o](http://www.dnp.gov.o)  
[www.fng.gov.co](http://www.fng.gov.co)  
[www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)  
[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)  
[www.usergioarboleda.edu.co/pymes/camaras.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/pymes/camaras.htm)  
[www.usergioarboleda.edu.co/pymes/Articulos.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/pymes/Articulos.htm)