



190/21

PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_

**“Por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones – Ley Política que cierre brechas”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1o. Objeto.** La presente ley establece el marco para el desarrollo, la reglamentación y orientación de la Política Pública del Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, que permita cerrar las brechas que estas poblaciones padecen en términos de ocupación, empleabilidad y acceso a estrategias para el emprendimiento y desarrollo empresarial. Esto también está en concordancia con lo que la Ley 2125 de 2021 y la Ley 2069 de 2020 establecen, y el desarrollo normativo del país al respecto de esta materia.

**Artículo 2o. Objetivos de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud.** En la formulación, desarrollo, implementación, ejecución y evaluación de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, se deberán tener en cuenta los siguientes objetivos, además de los que están contenidos en la Ley 1014 de 2006 y los que con posterioridad defina el Gobierno Nacional:

1. Crear el Sistema Nacional del Emprendimiento en Colombia en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces, en articulación con INNPULSA, las demás entidades del orden público y los diferentes niveles del Gobierno, donde además se incluya la participación de la academia, las organizaciones privadas, las redes de apoyo al emprendimiento y la comunidad en general.
2. Propender por la generación de un ecosistema emprendedor con amplias redes productivas y clústeres que favorezca la creación, desarrollo y sostenibilidad en el tiempo de los emprendimientos liderados por mujeres y por la población joven en el país; y que a su vez favorezcan la articulación con cadenas productivas a nivel departamental, regional, nacional, e internacional, con el aprovechamiento de las relaciones con los pares de la región.
3. Robustecer el marco interinstitucional para el fomento y desarrollo de la cultura del emprendimiento y la creación de empresas, junto a la visión emprendedora y de innovación en la población de mujeres y jóvenes, que permita la generación de liderazgos emprendedores que se conviertan en insumos para el fortalecimiento de los nuevos emprendedores y el robustecimiento de las redes.
4. Generar estrategias de cooperación y fortalecimiento entre los emprendimientos de las mujeres y los jóvenes del país, que facilite las sinergias y los canales de aprendizaje y retroalimentación de experiencias e ideas.

5. Ampliar la promoción de la cultura del emprendimiento con énfasis en el fomento a la autonomía, el crecimiento, la sostenibilidad, la innovación y la internacionalización.
6. Articular las leyes, decretos y planes, junto a los programas del sector público y privado enfocados en la promoción del emprendimiento, a fin de facilitar el acceso de la información a los emprendedores respecto de las actividades, estrategias y demás acciones que sean ofertados dentro y fuera del país para su beneficio.
7. Establecer indicadores que faciliten la identificación y medición de las brechas y barreras que afectan la creación y el crecimiento de los emprendimientos de las mujeres y jóvenes en el país.
8. Generar los espacios, de asesoría, apoyo técnico, tecnológico y acceso a herramientas para la creación, fortalecimiento y sostenibilidad de los emprendimientos de las mujeres y jóvenes.
9. Fortalecer los vínculos con el sistema educativo y productivo del país, para ampliar la formación en competencias duras y blandas, competencias empresariales, del emprendimiento y de la autonomía para la generación de ingresos de las mujeres y los jóvenes, que se articule además con las acciones y estrategias para el fomento a la cultura del emprendimiento en los niveles educativos de la enseñanza básica, media, técnica, tecnológica, y profesional, en esta última como opción académica.
10. Contribuir al desarrollo territorial a través del aprovechamiento de la oferta propuesta y las capacidades de los emprendimientos para atender la agenda de necesidades de servicios locales, regionales y nacionales.
11. Propiciar el desarrollo productivo de los emprendimientos y Mipymes de las mujeres y jóvenes del país en condiciones de competencia con igualdad de oportunidades, que permitan sacar el máximo provecho de las capacidades productivas y potencialidades creativas.

**Artículo 3o. Lineamientos de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud.** Para el buen cumplimiento de los objetivos de la Política Pública para el emprendimiento de la Mujer y la Juventud, se tendrán los siguientes lineamientos, más los que defina posteriormente el Gobierno Nacional:

1. Propender por potencializar las capacidades de las mujeres y los jóvenes del país para el desarrollo de la cultura, la creación, formalización y sostenibilidad de los emprendimientos en el país.
2. Adoptar las estrategias y medidas para la ampliación del intercambio tecnológico y la innovación, que favorezca la internacionalización y la innovación de los emprendimientos liderados por mujeres y jóvenes.

3. Ampliar la presencia de los programas y estrategias enfocados en el emprendimiento de la mujer y la juventud, en los territorios donde se tengan las más altas tasas de desocupación y desempleo de estos segmentos de la población.
4. Velar por el acceso a la información oportuna de mujeres y jóvenes en la generación de ideas de negocio, al igual que lo relacionado con educación, acompañamiento y asesoría para el desarrollo y sostenibilidad de sus emprendimientos.

**Artículo 40. Principios de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud.** En concordancia con lo también establecido en la Ley 2125 de 2021, la Ley 1014 de 2006 y la Ley 2069 de 2020, serán principios orientadores de la política pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud:

1. **Articulación.** El Estado será responsable de que en el desarrollo de esta política se articulen las diferentes entidades y niveles de gobierno que tengan responsabilidad en el alcance de los objetivos, indicadores o metas del emprendimiento de la mujer y la juventud.
2. **Facilitación.** El Estado impulsará los mecanismos que faciliten la integración e inclusión de las mujeres y los jóvenes en todos los niveles territoriales, a los planes, programas y/o estrategias para el desarrollo de sus ideas de emprendimiento, que favorezcan además a su sostenibilidad en el tiempo.
3. **Formación y capacitación permanente.** Para conseguir el buen desarrollo de los objetivos de esta política, se diseñarán estrategias que permita el aprendizaje permanente tanto en competencias para el emprendimiento y la innovación, como en autonomía, trabajo en equipo, trabajo cooperativo y asociativo que estimule la investigación de las mujeres y jóvenes para la consolidación de los emprendimientos.
4. **Protección de derechos.** Para el desarrollo de esta Política Pública el Estado velará porque en su ejercicio se protejan y reconozcan los derechos individuales y colectivos de las mujeres y jóvenes emprendedores, tal y como lo establece la Constitución y la Ley.
5. **Participación.** En el ejercicio de los derechos se garantizará la inclusión de las mujeres y los jóvenes en condiciones de equidad e igualdad al acceso de oportunidades para el emprendimiento, la educación para su desarrollo, la capacitación, la asesoría y el acompañamiento para la creación de empresa. Al igual que los ejercicios en torno a la construcción y evaluación de la política descrita en esta ley.
6. **Pertinencia.** El diseño, formulación, adecuación, puesta en marcha y evaluación de esta Política deberá responder a las realidades, contextos y problemáticas del emprendimiento femenino y juvenil. En este ejercicio el Estado deberá entregar a las mujeres y los jóvenes información completa y oportuna sobre los planes, estrategias, programas, actividades, etc., desarrollados para el beneficio de la mujer y la juventud emprendedora.

7. **Reconocimiento.** En el desarrollo de esta política se reconocerán los conocimientos, experiencias y aportes de las comunidades, organizaciones, grupos sociales, trabajos asociativos y comunitarios que hagan parte o estén involucrados en el ejercicio del emprendimiento, o que desarrollen actividades en favor de la mujer y la juventud.
8. **Equidad.** En el diseño, formulación y ejecución de la política pública se promoverá la equidad entre hombres y mujeres en los ámbitos económicos, sociales y políticos.

**Artículo 5°. Ejes de la política.** Tanto en el planteamiento, como en el desarrollo, la formulación, la implementación y la ejecución de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, se establecerán estrategias, acciones y protocolos específicos con base en los ejes planteados en el documento Conpes 4011 de 2020, incluyendo los que por necesidad de la política identifique el Gobierno Nacional, y los aquí planteados, así:

1. La Gobernanza y coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial desde la institucionalidad;
2. La Cooperación internacional y el aprovechamiento de tratados y convenios;
3. Integración y empoderamiento económico de la población de mujeres y jóvenes;
4. La participación y el ejercicio de derechos;
5. Desarrollo de las habilidades para la cultura del emprendimiento;
6. Acceso y sofisticación de los mecanismos de financiamiento;
7. Fortalecimiento de redes y estrategias de comercialización;
8. Desarrollo tecnológico e innovación para los emprendimientos.

**Artículo 6°. Insumos para la Planeación de la Política.** La planeación de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, tendrá en cuenta para su elaboración, actualización, planteamiento y desarrollo los siguientes insumos:

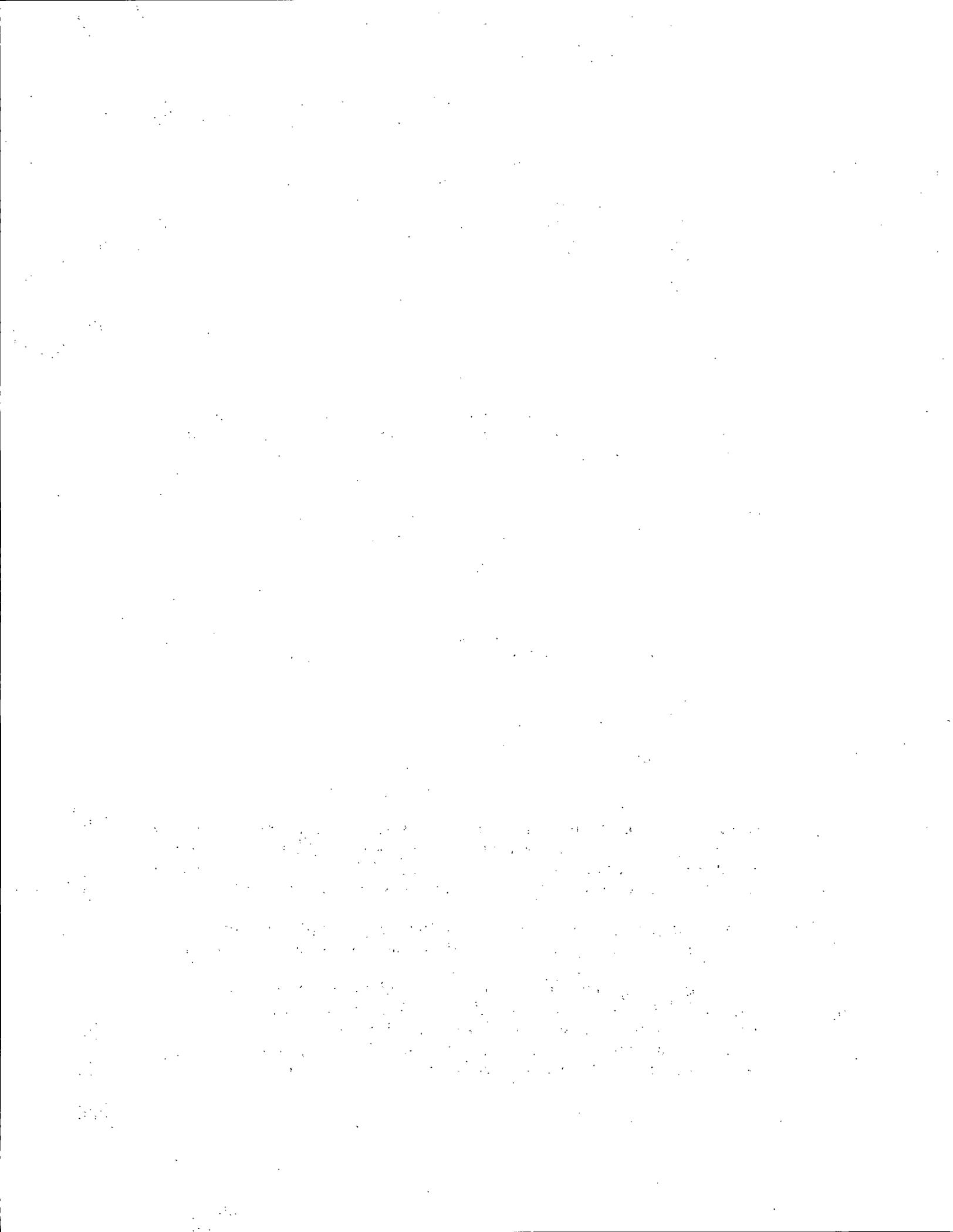
1. Los planes de desarrollo nacional y territorial.
2. Los informes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e INNPULSA, así como el del Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Agricultura; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Ciencia y Tecnología; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y el Ministerio de Cultura.
3. Los informes del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA.
4. Los documentos de estadísticas y estudios relacionados con el emprendimiento del Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE.

5. Las investigaciones y documentos sectoriales emitidos por el Departamento Nacional de Planeación-DNP.
6. Los documentos que emita el Departamento para la Prosperidad Social - DPS.
7. Los informes, estudios e investigaciones desarrollados por las Cámaras de Comercio del país.
8. Los informes académicos que al respecto del emprendimiento puedan emitir las Universidades y/o las organizaciones no gubernamentales.

Además de los insumos que consideren pertinentes las autoridades a cargo de la formulación de la Política Pública

**Artículo 7°. Definiciones.** Para la aplicación de esta Ley se consideran las siguientes definiciones, en concordancia también con lo establecido en la Ley 1014 de 2006:

1. Aceleradoras: Son organizaciones de profesionales que se dedican a dar apoyo a través de mentorías, pitching, encuentros empresariales, a los emprendimientos o startups que se encuentran iniciando o que están trabajando por fortalecer, desarrollar o hacer crecer su proyecto.
2. Capital Semilla: Es el capital original con el que se financia la creación de un proyecto empresarial o de emprendimiento, y que favorece su inicio y desarrollo a futuro.
3. Crowdfunding: Son campañas de búsqueda de financiación que inician los emprendedores con la finalidad de alcanzar recursos que les permitan financiar o poner en marcha sus emprendimientos, financiación que se da a cambio de pequeñas participaciones o recompensas que hagan parte del emprendimiento.
4. Crowdlearning: Se desarrolla con base en el aprendizaje colaborativo. Es un modelo de aprendizaje en donde todas las personas comparten todo el conocimiento que poseen con el fin de obtener una mejor formación para todos los usuarios.
5. Crowdlending: Es una forma de financiación colectiva de emprendimientos y proyectos empresariales, a través de aportes en capital por parte de inversores a cambio de porcentajes de acciones o algún tipo de beneficio, esta es una opción diferente a los portafolios del sistema financiero o las rondas de inversión más conocidas.
6. Cultura emprendedora: Se basa en identificar las oportunidades y buscar los recursos necesarios para ser autosuficiente. Para desarrollar esta capacidad es necesario desarrollar capacidades para afrontar el cambio, experimentar, ser flexible y arriesgarse.
7. Emprendimiento: De acuerdo con la Ley 1014 de 2006, es una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante



un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado. Su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad.

8. **Emprendimiento Social:** Son emprendimientos cuyo enfoque sirven de la innovación para apaciguar los estragos de la pobreza, aminorar el cambio climático y hacer, en general, que la economía prospere al tiempo que mejora el entorno.
9. **Emprendedor(a):** Es una persona que inicia un negocio o proyecto empresarial, quien además se caracteriza por la capacidad de innovar y generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.
10. **Empresa o emprendimiento innovador en etapa temprana:** Es un emprendimiento o empresa naciente, de menos de cinco años de constituida, sobre la base de aplicaciones a avances de conocimiento científico, tecnológico e industrial, cuyo objetivo es brindar soluciones innovadoras a problemas actuales con lo que crea nuevas demandas o nichos de negocio. Entre estas se destacan las startup y/o spinoff.
11. **Ecosistema para el emprendimiento:** Comprende las diferentes relaciones complejas entre instituciones y personas emprendedoras con sus entornos académicos, sociales, políticos y económicos

**Artículo 8°. Autoridades de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, y la articulación de esta.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en representación del Gobierno Nacional, será la entidad encargada de desarrollar los procesos que den como consecución la formulación, desarrollo y evaluación de la Política Pública, tarea que llevará a cabo con apoyo de iNNpulsa Colombia y en articulación con el Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, el Departamento Nacional de Planeación-DNP y el Departamento para la Prosperidad Social - DPS, o en cualquiera de estos casos quienes hagan sus veces.

**Artículo 9o. Expansión de las empresas emergentes, emprendimientos innovadores en etapa temprana o emprendimientos sociales.** El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con INNPULSA y Planeación Nacional establecerá las metas de promoción, de creación, acompañamiento y sostenibilidad de empresas, emprendimientos emergentes o innovadores en etapa temprana, y/o sociales que estimulen su creación, crecimiento y expansión en los ecosistemas de emprendimiento.

**Artículo 10o. Ampliación de la función colaborativa.** El Gobierno Nacional además de lo definido en el artículo 44 de la Ley 2069 de 2020 sobre actividad de financiación colaborativa, fomentará la colaboración entre emprendimiento, Mipymes, grandes empresas, y empresas o emprendimientos emergentes o innovadores en etapa temprana, a través de ampliar y mejorar los canales y redes de conexión con las aceleradoras, y la profundización de mecanismos entre los que están el crowdfunding, el crowdlearning y el crowdlending.

**Artículo 11o. Aprovechamiento en la cultura del emprendimiento.** Añádase un numeral nuevo al artículo 4 de la Ley 1014 de 2006, así:

“(…)

*7. Promover y buscar alianzas de cooperación internacional para el aprovechamiento, retroalimentación, fortalecimiento, capacitación, financiamiento, desarrollo y sostenibilidad de los emprendimientos promovidos por esta Ley en el marco de la cultura del emprendimiento desarrollada en el proceso educativo.”*

**Artículo 12o. Fortalecimiento de la cultura del Emprendimiento.** Modifíquese el numeral 2 del artículo 13 de la Ley 1014 de 2006, y dos parágrafo nuevos, así:

“(…)

*2. Transmitir en todos los niveles escolares el conocimiento y la promoción a la cultura del emprendimiento, con un fomento a la formación y la actitud favorable hacia el emprendimiento, la innovación, la sostenibilidad, creatividad, y la generación autónoma de ingresos a partir del desarrollo de competencias para generar empresas.*

(…)

*Parágrafo Nuevo: El Ministerio de Educación tendrá en cuenta en el desarrollo de los contenidos, los elementos contextuales de la cultura e idiosincrasia de los territorios donde las Instituciones Educativas se encuentren, como es el caso de la economía asociativa o familiar campesina del sector rural.*

*Parágrafo Nuevo: El Ministerio de Educación dará cuenta de los contenidos, alcances, cobertura, resultados, cursos, evaluaciones, actividades empresariales, foros, seminarios, etc; desarrollados en el marco de la Ley 1014 de 2006, en un Informe presentado a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara para su control, a los 10 días de iniciado el segundo período legislativo.”*

**Artículo 13o. Promoción de la cultura del Emprendimiento.** Añádase un parágrafo nuevo al artículo 21 de la Ley 1014 de 2006, así:

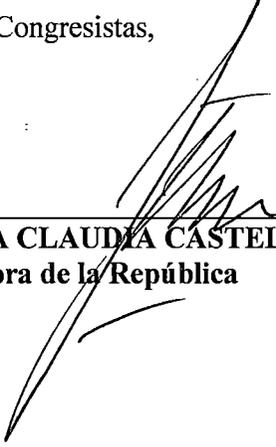
*Parágrafo nuevo: El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en conjunto con la Autoridad Nacional de Televisión, harán promoción activa de los programas que fomentan la cultura y la educación para el emprendimiento, y darán cuenta de la evolución activa en la televisión pública de estos programas.*

**Artículo 14o. Identificación y eliminación de barreras al emprendimiento.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, presentará un Informe anual a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, de los avances en el desarrollo de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, en el que identificará las debilidades y barreras burocráticas a superarse y las estrategias que deberán aplicarse para este objetivo.



**Artículo 15o. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que les sean contrarias.

De las Congresistas,

  
EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República

  
ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 190 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY

“Por medio de la cual se establece el marco para el desarrollo de una Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, y se dictan otras disposiciones – Ley Política que cierre brechas”

### I. Antecedentes

El país ha venido trabajando en iniciativas que respalden y fortalezcan el emprendimiento a nivel nacional. Recientemente, se convirtió en Ley el proyecto de nuestra autoría “por medio de la cual se establecen incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres”, ahora Ley 2125 de 2021, en el que se estableció que el Gobierno Nacional en un plazo no mayor a 1 año, debería establecer el aspecto procedimental de cada una de las etapas de la política pública del fomento al emprendimiento liderado por mujeres, donde se incluiría a los diferentes actores de la sociedad civil para su construcción. Sin embargo, entendiendo que las realidades del país hoy demandan atender con urgencia a los dos grupos poblacionales que presentan las más grandes brechas tanto en empleo como en emprendimiento, esto es, la mujer y la juventud, vemos como una oportunidad desde el legislativo, apuntar a una política pública del emprendimiento que cierre brechas para las mujeres y los jóvenes del país; y el legislativo puede aportar sin dudas a la construcción de los lineamientos y marcos de esta política.

En ese orden de ideas, es importante partir de la Ley 2069 de 2020 con la que se buscó impulsar el emprendimiento en Colombia y “establecer un marco regulatorio que propiciará el emprendimiento y el crecimiento” junto a la consolidación y sostenibilidad de las empresas que resultaron de ese ejercicio, la que además estableció entre sus objetivos, el responder a las particularidades regionales que de alguna u otra manera han coadyuvado a aumentar las brechas en el país.

Sin embargo, a pesar de que esta ley es reciente y aún no es posible hacer una evaluación clara de sus resultados y de lo alcanzado con lo que esta plantea, sí es claro que su contenido no propone necesariamente medidas que permitan afrontar los retos de dos de las más importantes brechas de participación dentro del ecosistema del emprendimiento en Colombia, las que padece la mujer y la juventud. Y es que son evidentes las actuales cifras de desempleo e informalidad que golpean con más fuerza a estos dos grupos poblacionales, en ese sentido evaluando de manera preliminar la respuesta que da la Ley 2069 de 2020 bien sea a las mujeres o a los jóvenes en relación con sus actuales condiciones, encontramos que, de los 83 artículos de esta Ley solamente 9 hacen mención explícita así:

- Incluir requisitos diferenciales por parte de las entidades estatales a los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, para incentivar emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas (artículo 32).

- Preferir en los factores de desempate a las mujeres cabeza de familia, a las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar, o a las personas jurídicas o proponentes plurales donde participen mayoritariamente estas mujeres (numeral 2, artículo 35)
- Mantener como patrimonio autónomo el “Fondo Mujer Emprende” del patrimonio unificado en el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial, denominado iNNpulsa Colombia. Y priorizar en los programas de fomento al emprendimiento de esta fuente, a la juventud, a las mujeres rurales y a las víctimas de violencia (parágrafo 3° y 5° del artículo 46).
- La formalización y el financiamiento de los emprendimientos liderados por mujeres, a través del Fondo Mujer Emprende. De acuerdo con los lineamientos, políticas, estrategias y planes que para este fin establezca la Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (artículo 47)
- La posibilidad de promover el desarrollo económico incluyente mediante el emprendimiento y desarrollo empresarial de la población joven, víctima de violencia, étnica, reincorporada, reintegrada, en situación de vulnerabilidad, como parte de las actividades que podrá promover iNNpulsa (artículo 48).
- La priorización a los clubes deportivos con poca capacidad económica dedicados a la formación deportiva de mujeres y de personas en situación de discapacidad en el otorgamiento de capital semilla para constituirse o continuar su funcionamiento (artículo 56)
- El estudio de la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo, de políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas teniendo en cuenta criterios de enfoque a las mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, mujer rural, población con discapacidad, víctimas del conflicto armado, personas en proceso de reintegración o reincorporación y adultos mayores no pensionados (artículo 59)
- Asegurar la igualdad de oportunidades para los jóvenes emprendedores rurales y urbanos en el programa de doble titulación para el emprendimiento desarrollado por el Sena, que incluya herramientas digitales en las regiones apartadas, y la opción del desarrollo de otros programas de formación para el emprendimiento (artículo 74).
- La socialización de la promoción de los programas de emprendimiento joven (parágrafo 3°, artículo 82)

Igualmente, leyes previas ajustadas precisamente por la 2069 de 2020, revelan el pobre enfoque en atender la brecha diferenciadora del emprendimiento para la mujer y la juventud. Este es el caso de la Ley 590 de 2000, sobre la promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas en el país. Allí encontramos una única mención a la población joven, en el artículo 44° denominado “Programa de jóvenes emprendedores”, donde se estableció la

obligación al Gobierno Nacional de formular “políticas para fomentar la creación de empresas gestionadas por jóvenes profesionales, técnicos y tecnólogos”. De esa misma manera, solamente el artículo 9° de esta Ley del 2000, modificado precisamente por la Ley 590 del 2020 en el artículo 59, menciona a la mujer, dentro de la necesidad de añadir en los Planes Nacionales de Desarrollo políticas con enfoque al emprendimiento de la mujer.

Sin embargo, revisando la obligación de la formulación de políticas para fomentar el emprendimiento entre los jóvenes, como menciona la Ley citada, aún no existen avances claros en el diseño de esta política, fuera de programas liderados por el gobierno o en conjunto con entidades privadas con las que estos hayan hecho enlace.

En cuanto a la Ley 905 de 2004 que modifica la Ley 590 de 2000, ninguno de sus apartes hace mención explícita a la juventud, y en el caso de la mujer, apenas el numeral (6) del artículo 15 de esta ley estableció una priorización de los recursos del Fomipyme para los proyectos que estas lideren, en caso de ser mujeres cabeza de familia, población vulnerable, o por priorización de proyectos en regiones con mayor NBI.

Así mismo, la Ley 1780 de 2016 sobre la promoción del empleo y el emprendimiento juvenil, y medidas para superar las barreras de acceso al mercado de trabajo, estableció específicamente en relación con el emprendimiento que:

- Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento deberían fortalecer su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con énfasis en ruralidad, población étnica y jóvenes en postconflicto (artículo 8°).
- La promoción del emprendimiento juvenil mediante el Mecanismo de Protección al Cesante, financiado con cargo al FOSFEC, pero cuyos parágrafos 1° que establecía los recursos destinados para el desarrollo del emprendimiento, y el parágrafo 2° que establecía que las cajas de compensación podrían destinar recursos del FOSFEC para la promoción del emprendimiento, fueron declarados inexecutable por la Sentencia C-474 de 2019 (artículo 9° y 10°).
- La creación de rutas de inserción laboral y emprendimiento para los jóvenes que pertenezcan a los centros de cuidado y protección del Estado, que deberían incluir programas para el fortalecimiento de habilidades laborales, desempeño, generación de ingresos, entre otros (artículo 23°)
- La Educación económica y financiera en todas las instituciones educativas, públicas y privadas, que impulsen la asociatividad y el emprendimiento cooperativo y solidario para la generación de ingresos (artículo 27°)

De la misma manera, la Ley 1014 de 2006 sobre “el fomento a la cultura del emprendimiento”, si bien de manera general trata de la enseñanza obligatoria en formación para el emprendimiento y la generación de empresas en una denominada “Cátedra Empresarial”, también establece la promoción de actividades como ferias empresariales y macrorruedas de

negocios. Eso incluye la formación de formadores por parte del Sena, el voluntariado empresarial, y el desarrollo de planes de negocio como opción de grado. Sin embargo, el artículo 18o es el que como tal menciona el Programa Presidencial Colombia Joven y la feria de trabajo juvenil, pero no hace mención alguna a la mujer.

Un avance posterior a todas las leyes mencionadas anteriormente, y que reconoce la necesidad de una Política de Emprendimiento es el Documento CONPES 4011 de noviembre de 2020, precisamente de la Política Nacional de Emprendimiento. Este documento se planteó en ejecución a 5 años, de 2021 a 2025, y proponiendo 5 objetivos entre los que están:

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

Además este documento para los intereses de este proyecto, señala:

- El reconocimiento al Decreto 810 de 2020 que constituyó el patrimonio autónomo para el emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial para responder a la situación provocada por la pandemia.
- Establece como una de las debilidades para el Emprendimiento, la carencia de habilidades duras que se exagera en las mujeres dada su baja participación en carreras relacionadas con ciencia, tecnología e innovación.
- También reconoce como otras de las debilidades del emprendimiento en el país, la falta de sofisticación de los mecanismos de financiamiento y el acceso a estos, que para el caso de la mujer representa un gran reto para lograr que el capital se expanda de manera efectiva hacia estos, señalando que los estudios revelan que en América Latina y el Caribe la inversión solo se ha dirigido en 10 % a empresas lideradas por mujeres.
- Igualmente, identifica como una barrera la dificultad en el acceso y consolidación de redes empresariales, donde *la evidencia muestra que solo el 32 % de los hombres emprendedores y el 20 % de las mujeres conocen otro emprendedor.*
- A esto se le suma el bajo conocimiento, acceso y adaptación a las actividades tecnológicas, donde de acuerdo con el Ministerio de las TIC, *la participación de la mujer en emprendimientos de economía digital, es baja, ubicándose en el 39 %*
- Fija como tareas específicas de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, diseñar e implementar *una estrategia para la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales viables y el desarrollo productivo de las empresas de mujeres, especialmente para la estructuración y ejecución de proyectos productivos y la creación de modelos empresariales viables y rentables.* Igualmente, el diseño e implementación de una *estrategia para el financiamiento del segmento*

*empresarial mujer, vía equity, deuda, cofinanciación y garantías con condiciones especiales a través de instrumentos financieros y no financieros, entre otros. Igualmente, la definición y desarrollo de mecanismos de recolección y análisis de información para su medición e impacto de los emprendimientos y empresas de mujeres.*

- En cuanto a la población de jóvenes, el documento solamente resalta el trabajo de la Mesa Nacional de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural, y que está en la construcción de un documento técnico de lineamientos de política pública para la juventud rural.

De acuerdo a lo anterior, es necesario reconocer que los documentos CONPES, son documentos de recomendación de política pública que dan orientación a las acciones del Gobierno.

Por lo que sin embargo, dadas las estadísticas de crecimiento de la desocupación juvenil y la sostenida brecha de desempleo femenino, se hace indispensable evaluar la necesidad de una política pública integral para el emprendimiento de estos dos grupos poblacionales, que además de articular, dé respuesta y abra el camino para atender las debilidades del emprendimiento en estos dos segmentos de la población colombiana, y de manera más específica responda a las necesidades productivas, de innovación y de aprovechamiento de las capacidades, potencialidades y posibilidades con las que cuentan los colombianos.

El proyecto de Ley además contó con los valiosos aportes y comentarios de Johanna Salgado, Directora para el Caribe del Women Economic Forum (WEF), y Ángela Pulido, experta en temas de Emprendimiento.

## **II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley**

### **2.1. Objeto de la iniciativa**

Establecer el marco para el desarrollo de la Política Pública para el Emprendimiento de la Mujer y la Juventud, que permita cerrar brechas en el país en esta materia.

Esto en el marco de lo que la Ley No 2125 de 2021 - Creo en Ti, estableció en su artículo 4o que fija la obligación al Gobierno Nacional de formular, implementar y evaluar una *Política Pública Integral de fomento al emprendimiento liderado por mujeres*, e incluso estableció que se reglamentará, *en un plazo no mayor a un (1) año de entrada en vigencia la presente Ley, el aspecto procedimental de cada una de las etapas de esta política pública, y buscará la participación de actores públicos, privados, comunidades, organizaciones y grupos sociales en general que desarrollen actividades a favor de la mujer en el país.*

Igualmente, se estableció que la Política Pública fuera en consonancia con lo establecido en la Ley 2069 de 2020, a través de la cual se impulsa el Emprendimiento en Colombia.

Y señaló que en cumplimiento de los objetivos establecidos en la política pública, *el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará una ruta de atención integral de servicios para las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.*

## 2.2. Estructura y Contenido de la iniciativa

El presente proyecto de Ley consta de 15 artículos, donde se desarrollan los elementos necesarios para darle un marco a la Política Pública para el Emprendimiento de la mujer y la juventud, que permita de manera más efectiva cerrar brechas y reducir los indicadores de desocupación y desempleo que padecen estos segmentos poblacionales.

### III. Justificación

La crisis sanitaria ha demandado a todas las economías del globo, incluyendo a la colombiana, una reactivación sólida que comprenda a las diferentes tipologías poblacionales, a fin de que pueda alcanzar a la población que recientemente cayó en el desempleo, la desocupación y/o la pobreza, y que esto permita contribuir a un crecimiento mucho más equitativo y sostenido de las economías. Por esta razón, es fundamental avanzar más rápidamente en la reducción de brechas en aspectos como la inclusión productiva y el emprendimiento, brechas que incluso se han venido incrementando debido a la pandemia donde los desafíos son mayores para la población de mujeres y jóvenes, haciendo necesario medidas específicas en esta materia.

### Ocupación y empleabilidad

De acuerdo con los boletines técnicos del DANE, en 2019 la tasa de desempleo de los hombres a enero 2020 se ubicaba en 8,1% y para las mujeres en 13,9%<sup>1</sup>, una brecha contra la mujer de alrededor del 5,8%. Con la pandemia la brecha vino en crecimiento y en 2021 a pesar de que la mayoría de las economías a nivel internacional empieza a consolidar el ejercicio de la reactivación, para Colombia el proceso ha sido lento debido a la crisis social, la parálisis económica y la pérdida de buena parte del tejido empresarial; por lo que para abril de 2021 la brecha continuó creciendo hasta llegar al 8,3%, afectando particularmente y en mayor medida a las mujeres rurales del país.

## Mercado Laboral según Sexo Trimestre móvil febrero - abril 2021

Tabla 1. Brecha en la tasa de desempleo por dominio geográfico  
Trimestre móvil febrero - abril 2021

Dominio geográfico	Tasa de desempleo (%)		
	Hombres	Mujeres	Brecha en p.p. <sup>2</sup>
Total nacional	11,6	19,9	-8,3
Centros poblados y rural disperso	5,5	15,8	-10,3
Otras cabeceras <sup>A</sup>	11,3	19,4	-8,1
10 ciudades <sup>AA</sup>	14,5	23,0	-8,5
13 ciudades y áreas metropolitanas	14,5	20,8	-6,3

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

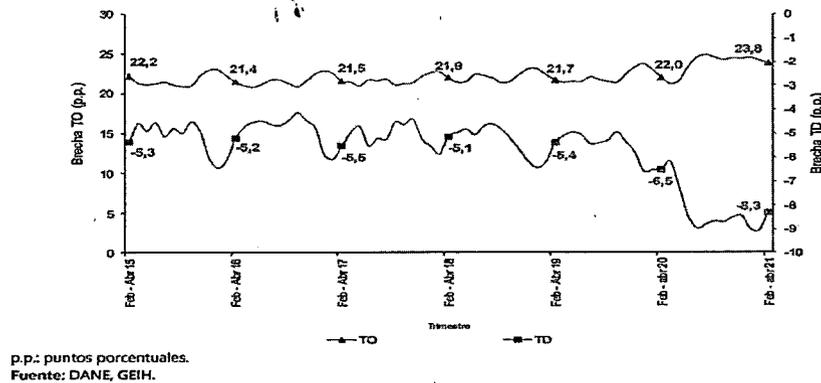
2

<sup>1</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_ene\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_ene_20.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_genero/boletines/GEH-sexo-feb21-abr21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletines/GEH-sexo-feb21-abr21.pdf)

Así mismo, el informe revela que la brecha entre el desempleo de hombres y mujeres no ha logrado reducirse en los últimos 6 años, sino que se ha mantenido pese a todas las medidas que podrían estarse aplicando en el país para promocionar el empleo de la mujer. Como se observa en la siguiente gráfica, esto es un espejo de que lo hecho no es suficiente, se puede hacer más.

**Gráfico 3. Brechas en las tasas de desempleo y ocupación**  
Total nacional  
Trimestre móvil febrero - abril (2015 - 2021)

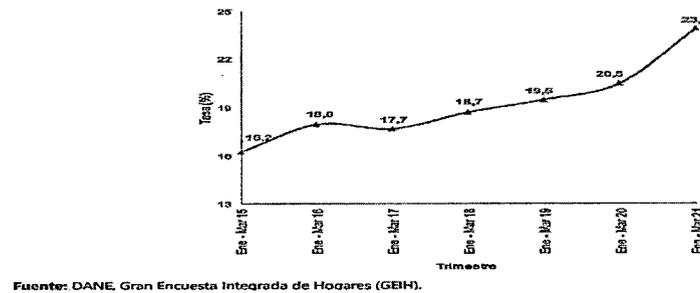


Respecto a la población joven, esta corresponde aproximadamente al 26% de la población total del país según el DANE, es decir, cerca de 12,5 millones de personas entre los 15 y los 29 años; de estos el 13,1% son hombres y el 12,9% son mujeres. Igualmente, y como se observará en la siguiente gráfica, el análisis que lleva a cabo el DANE sobre el desempleo juvenil, muestra que este ha venido creciendo sostenidamente en la última década, con un agravante, la pandemia, lo que implica que el país tome medidas para cerrar las brechas de desocupación entre la juventud, pero mediante empleos que conlleven a la formalización y contrarresten la precariedad.

### Mercado laboral de la Juventud

Trimestre enero - marzo 2021

**Gráfico 1. Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años)**  
Total nacional  
Trimestre enero - marzo (2015 - 2021)



### Situación del Emprendimiento

Debe reconocerse, que la situación de la pandemia abrió las puertas a la opción del emprendimiento para muchos de los hogares, jóvenes y mujeres del país. Así que, de acuerdo con la encuesta de Ipsos que evaluó el movimiento del emprendimiento durante la pandemia,

<sup>3</sup> [https://img.lalr.co/cms/2021/05/13071300/Boletin\\_GEIH\\_Juventud\\_enero-marzo\\_21.pdf](https://img.lalr.co/cms/2021/05/13071300/Boletin_GEIH_Juventud_enero-marzo_21.pdf)

el país se ubicaría como el de mayor espíritu emprendedor en la región y en el mundo, donde además se observa una participación de más del 60% de la población más joven en esa intención para emprender. Las imposibilidades no estarían entonces en el deseo por dar pasos en el avance hacia el emprendimiento, sino en las posibilidades de hacerlo y de consolidarlo.



El Índice Global de Competitividad del Talento 2019<sup>5</sup> ha evidenciado que los países y ciudades con las calificaciones más altas, le dan mayor apertura al talento emprendedor, y que es la digitalización y la globalización las que acentúan el papel del talento emprendedor. En este índice solamente un país del continente – Estados Unidos – consiguió estar dentro de los primeros 20 lugares. Fuera de Singapur, los demás son países europeos. En el caso de América Latina, Argentina ocupó el puesto 60, Colombia el 65, Perú el 79 y Ecuador el 87. Sin embargo, para 2020, el país cayó 10 posiciones ocupando el puesto 74 quedando por debajo de Chile, Argentina y México. Dicha caída se explica por el limitado acceso de la población a las tecnologías de la información<sup>6</sup>.

Igualmente, en el Índice Global de Emprendimiento (GEI) que mide la salud del ecosistema empresarial de un país, para 2018 Chile era el líder, seguido de Puerto Rico y luego de Colombia, que ocupó la 3ra. posición. Sin embargo, este mismo índice en 2020 pasa a ser liderado en la región por México, quien ocupa el puesto 23 del ranking, seguido de Chile con 26, Colombia con 32, Uruguay con el 33 y Perú con el 39. Esto se debe en parte a cambios en los tres (3) elementos que determinan el ecosistema:

- 1) Actitudes Emprendedoras (oportunidades para reconocer negocios, aprendizaje de experiencias de otros emprendedores y aceptar los retos asociados a un negocio);
- 2) Competencias para Emprender (capacidad de los emprendedores para desarrollar un negocio en un sector determinado);
- 3) Aspiraciones Emprendedoras (desarrollo e innovación de nuevos productos o servicios para penetrar en el mercado).

<sup>4</sup> <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-tiene-el-mayor-espiritu-emprendedor-de-latinoamerica-segun-estudio-de-ipsos-3114263>

<sup>5</sup> <https://www.wiselatina.com/descargas/Estudio-Emprendedoras-STEM.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.portafolio.co/economia/colombia-queda-en-deuda-en-el-indice-global-del-talento-544301>

## Mujeres emprendedoras

Aunque, el porcentaje de mujeres emprendedoras ha ido creciendo gradualmente y para 2020 de las nuevas empresas creadas en el país 51% fueron creadas por mujeres según las cifras del Registro Único Empresarial y Social (RUES), las mujeres sólo poseen el 36.3% del total de micronegocios en el país, y de las cien empresas más grandes solo hay seis lideradas por mujeres según las cifras de Supersociedades. Lo que se traduce en un reto enorme en materia de formalización, desarrollo y supervivencia de los emprendimientos liderados por mujeres.

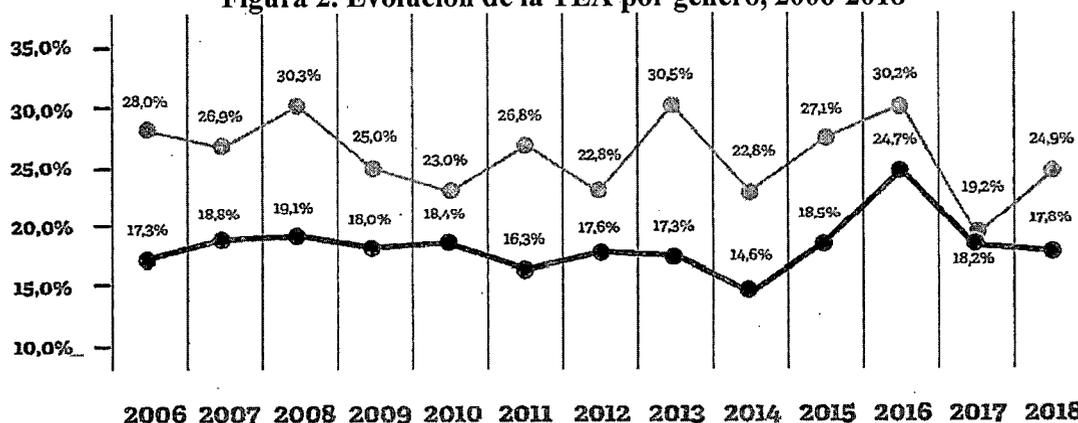
Un estudio realizado por Kantar indicó que solo el 25% de los CEO en Colombia son mujeres y que únicamente 33% de las posiciones de liderazgo en las empresas son otorgadas a mujeres, al igual que el porcentaje de mujeres en mesas directivas que llega apenas al 25%. Esto es un indicador de la brecha aún existente en nuestro país.

En relación con esto, según el Dane en 2020 el número de micronegocios de mujeres cayó en 10.6%, el doble de la caída de los de hombres (5.3%). Lo que se suma a los retos ya existentes en Latinoamérica, según un estudio del BID de 2019, las mujeres tienen la segunda tasa más alta de fracaso de empresas en su propiedad, siendo la falta de acceso a capital la principal razón por la cual fallan.

Según el informe GEM 2018-2019, en cuanto a actitudes empresariales se evidencian brechas de género significativas en la tasa de actividad emprendedora y mucho más marcadas en la de emprendedores establecidos, encontrando que la tasa de percepción de oportunidades y capacidades de los hombres es superior a la de las mujeres, especialmente en la percepción de capacidades en emprendimientos establecidos, donde se ve una brecha de género de 18.8%. Además se evidencia que las mujeres tienen mayor miedo al fracaso que los hombres, siendo la proporción en mujeres de 32,24% respecto a un 22,84% en hombres.

Así que aunque el país ha tenido avances significativos en programas para el fomento del emprendimiento femenino, entre 2017 y 2018 la brecha entre hombres y mujeres aumentó. En 2018 la actividad emprendedora de los hombres incrementó en un 5,7% con respecto a 2017 llegando al 24,9%, mientras que la actividad emprendedora de las mujeres decreció 0,4% llegando al 17,8%.

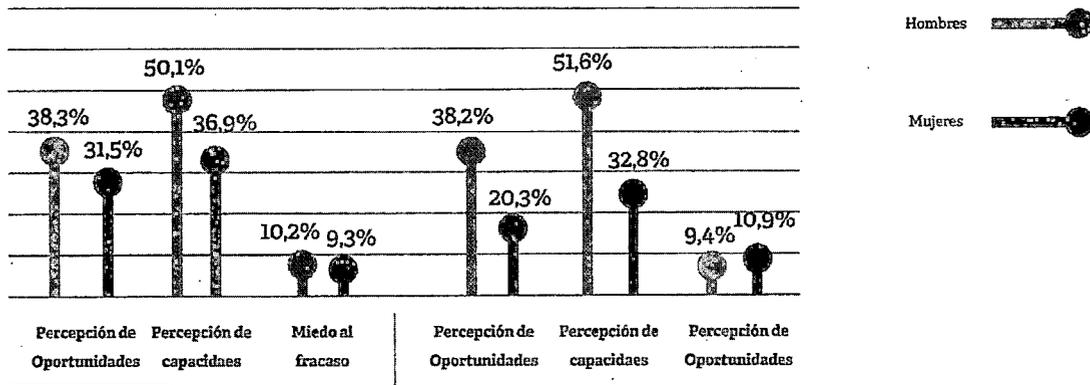
**Figura 2. Evolución de la TEA por género, 2006-2018**



Fuente: GEM Colombia 2018

Aunque Colombia es el tercer país con mayor participación de hombres y mujeres en la tasa de actividad emprendedora de los países de América Latina, es también el tercer país que muestra mayor brecha en la participación por género y el tercero en la participación por género dentro de los emprendedores establecidos.

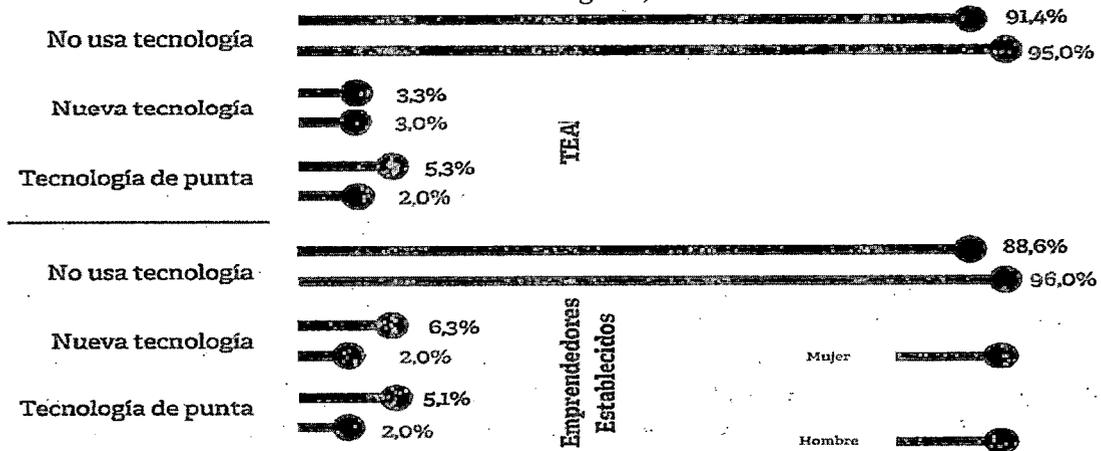
**Figura 4. Proporción de la TEA y de emprendedores establecidos según género y actitudes empresariales, 2018**



Fuente: GEM Colombia 2018

Respecto al uso de tecnologías, el mismo informe menciona que el 95% de los emprendimientos liderados por mujeres afirmó no hacer uso de tecnologías, lo que contrasta con un 88.6% de los emprendimientos liderados por hombres, ambas cifras son preocupantes, pero nuevamente se ve el impacto de las brechas sobre el emprendimiento femenino.

**Figura 35. Proporción de la TEA y de emprendedores establecidos según género por niveles tecnológicos, 2018**



Fuente: GEM Colombia 2018.

En los emprendimientos establecidos solo el 2% de los emprendimientos liderados por mujeres usa tecnología de punta respecto al 5.3% de los hombres. La brecha se profundiza cuando se trata de nueva tecnología, con indicadores de 2% en mujeres y 6% en hombres.

Se evidencia una ínfima participación de empresas con uso de nueva tecnología y alta tecnología, además de una brecha de género comienza a ser cada vez más evidente en este tipo de industria.

Cuando se trata de uso de la tecnología para los emprendimientos nacientes y nuevos en Colombia, se evidencia un rezago importante que se mantiene sin mayores variaciones desde el 2006. Las últimas cifras reportadas en 2018 por el informe GEM evidencian que solo el 14% usa nuevas tecnologías y el 6% usa tecnología de punta, mientras que el 79% no usa tecnología. Este estudio menciona que los resultados se pueden relacionar con la dificultad que presentan los emprendedores en alcanzar procesos de innovación.

En términos de informalidad las brechas persisten, el 74.5% de los emprendimientos nacientes y nuevos en Colombia no tiene registro en cámara y comercio, este indicador se reduce levemente en los emprendimientos establecidos llegando al 62.1%. Entre los emprendimientos nacientes y nuevos la brecha de género es alta, mientras el 30.7% de los hombres dicen tener registro ante la cámara de comercio sólo el 18.6% de las mujeres han formalizado su emprendimiento.

Al respecto, el último reporte del Global Entrepreneurship Monitor (GEM)<sup>7</sup> señaló que los esfuerzos deberían estar en:

- El uso de nuevas tecnologías, dado que el 75.8% de los nuevos emprendimientos no usa nuevas tecnologías.
- La generación de empleo, ya que el 77.1% de las empresas establecidas en Colombia no genera más de 5 empleos.
- Los niveles de internacionalización, pues el 89.4% de las empresas colombianas no tienen ventas a nivel internacional.
- Los esfuerzos en innovación, ya que el 72.3% de los nuevos emprendimientos no ofrece ningún producto o servicio que sea nuevo.

*El Informe de Mastercard de mujeres emprendedoras señaló que “la “próxima normalidad” presenta una oportunidad única en la vida de eliminar las barreras existentes, impulsando una mayor participación y paridad de género para las mujeres en el mundo empresarial. Además de magnificar varias veces las muchas disparidades que enfrentan las mujeres en los negocios — desde la brecha de género digital hasta la inclusión financiera — el Covid-19 (...) Aprovechar este impulso y promover iniciativas específicas de acuerdo al género será fundamental para explotar el potencial de la mujer y acabar con los \$172 billones de dólares en pérdidas globalmente (Banco Mundial) debido a las diferencias entre hombres y mujeres según los ingresos obtenidos a lo largo de sus vidas.”<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2019-2020-global-report>

<sup>8</sup> <https://www.mastercard.com/news/latin-america/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/pr-es/2020/noviembre/un-nuevo-informe-de-mastercard-revela-como-la-crisis-de-covid-podria-hacer-retroceder-a-una-generacion-de-mujeres-en-los-negocios/>

En ese sentido, de acuerdo con un estudio del BIDLab, la IAE y el Wise 2019, sobre “Protagonistas del futuro: emprendedoras STEM en América Latina”<sup>9</sup>, si bien las empresas que son propiedad de mujeres son más pequeñas y por ello tienen menores tasas de crecimiento, lo que representa a la vez una oportunidad para seguir avanzando; es necesario señalar que hay otras condiciones más favorables para los emprendimientos femeninos:

- Existe una fuerte correlación entre economías con entorno favorable para mujeres emprendedoras y la competitividad nacional, contribuyendo al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza.
- Las empresarias de A.L. evidencian un 5% más de probabilidades de innovación (GEM) en comparación con los hombres.
- Un estudio a 345 empresas latinoamericanas en seis países, determinó que las empresas con una o más mujeres en sus comités ejecutivos tenían una rentabilidad 44% superior a la de aquellas que no incluían a mujeres en esas posiciones.
- El 56% de las empresarias Latinas señala la falta de financiación y rentabilidad como la razón para perder un negocio.
- A pesar de que existen avances en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aún subsisten brechas que deben ser uno de los objetivos a reducir.
- El potencial económico de las mujeres emprendedoras no se aprovecha plenamente, por eso el porcentaje de formalización de las Pymes de mayor participación de mujeres es de apenas el 22%.
- El desafío más grande es conseguir avanzar en emprendimientos tecnológicos, pero estos dependen del financiamiento, los diferenciales de capacidad, conocimiento tecnológico y capacidad de gestión empresarial, así como son afectados por la ausencia de entornos institucionales adecuados.

Es necesario señalar que de acuerdo con el GEM Colombia 2020<sup>10</sup>, la evaluación que se le hace al país respecto de los programas gubernamentales, la disponibilidad y el acceso a una ventanilla única con información centralizada sobre todos los apoyos gubernamentales es el componente más débil, sin embargo, se observan puntajes muy regulares en los últimos 5 años, con tendencia decreciente en el último año, en indicadores como: disponibilidad de suficientes programas de apoyo empresarial, calidad y experiencia de los profesionales de apoyo al desarrollo empresarial, etc.

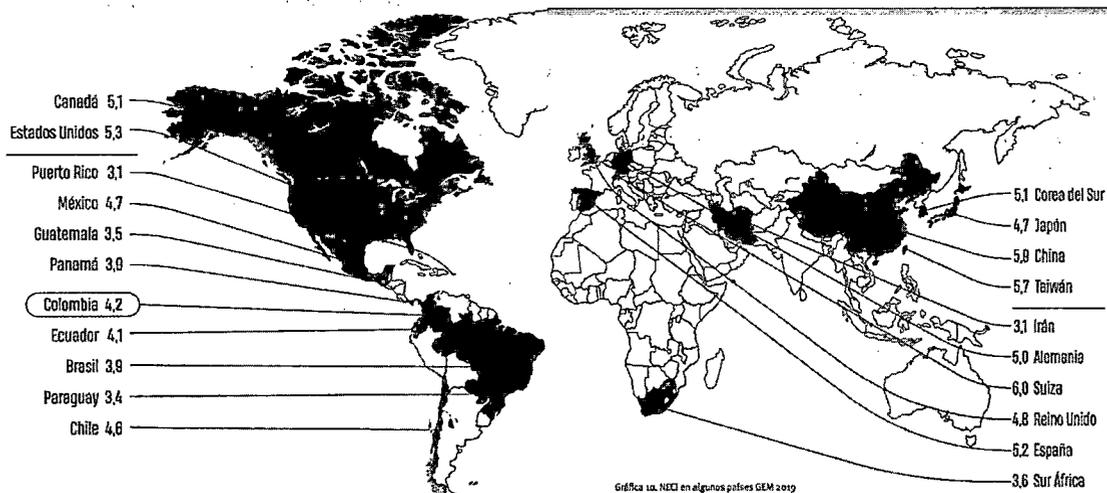
Igualmente, se observa una tendencia decreciente en los procesos de transferencia de investigación y desarrollo de los centros de investigación a las empresas, junto a una educación básica y secundaria que no fomenta la creatividad, la autosuficiencia, ni la iniciativa personal, como tampoco que proporcione una comprensión adecuada de los principios económicos del

<sup>9</sup> <https://www.wiselatinaamerica.com/descargas/Estudio-Emprendedoras-STEM.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=50498>

mercado, impactando directamente los valores sociales y la percepción de la creación de empresas como un proyecto de vida deseable.

El Índice de Contexto Empresarial Nacional (NECI) emitido por el GEM, para 2019 – 2020 muestra los siguientes resultados en el conjunto de las condiciones estructurales del entorno para la actividad empresarial (cercano a 0 implica un apoyo bajo del entorno para la actividad empresarial, y cercanos a 10 indican la existencia de un entorno óptimo para la creación y el desarrollo de las empresas):



Entre los aspectos más importantes que identifica la NECI como primero, y que obstaculizan o favorecen la actividad empresarial en Colombia está la falta de políticas gubernamentales para la actividad empresarial y la falta de apoyo financiero, donde lo que se evalúa es la favorabilidad y la prioridad de las políticas públicas, y qué tanto refleja la importancia que se le da a este tema en la agenda pública.

De acuerdo a los resultados del índice, Colombia presenta retos importantes con respecto al promedio de América Latina y los resultados de las economías impulsadas por la eficiencia (EIE) y economías impulsadas por la innovación (EII) en las categorías de apoyo financiero (financiación) para emprendedores, transferencia de I+D, infraestructura legal y comercial, dinámica del mercado interno, infraestructura física y servicios, y confianza de la población en empresas familiares en comparación con las no familiares.

**Figura 7. National Entrepreneurship Context Index (NECI) y clasificación según expertos por tipos de economía, 2018**

CONDICIONES ESTRUCTURALES	COLOMBIA	LATAM	EIP	EIE	EII	GLOBAL
NECIScore	4,8	4,6	4,9	4,7	5,2	5,1
Apoyo financiero (financiación) para emprendedores	3,2	3,4	4,1	4,2	4,5	4,4
Políticas gubernamentales: apoyo y relevancia	3,9	3,7	4,2	3,7	4,6	4,3
Políticas gubernamentales: impuestos y burocracia	3,6	3,3	3,9	3,5	4,1	3,9
Programas gubernamentales (públicos) para emprendedores	4,6	4,3	3,9	3,8	4,8	4,5
Educación emprendedora en la etapa escolar	3,4	2,6	3,1	3,0	3,2	3,2
Educación emprendedora en la etapa postescolar	5,7	5,0	4,7	4,8	4,8	4,8
Transferencia de I+D	3,3	3,6	3,7	3,5	4,3	4,0
Infraestructura legal y comercial	4,3	4,4	5,0	4,7	5,0	4,9
Dinámica del Mercado interno	4,2	4,5	5,8	5,3	5,1	5,2
Barreras de entrada al Mercado y marco regulatorio de entrada	4,1	3,8	4,0	3,9	4,5	4,3
Infraestructura física y servicios	4,1	5,9	5,6	6,0	6,6	6,3
Normas sociales y culturales	6,4	4,7	4,7	5,0	4,8	4,9
Marco legal y apoyo gubernamental a las empresas familiares	4,4	4,0	4,3	3,9	4,6	4,4
Confianza de la población en empresas familiares en comparación con las no familiares	4,7	5,1	5,6	5,2	5,5	5,4
Percepción sobre la gestión profesional frente a la familiar	5,9	6,0	6,1	5,6	5,6	5,6
Relevancia socioeconómica de las economías gigantes		4,5	5,5	5,8	5,9	5,8

Fuente: NES Mundial 2018

Por esa razón, es de considerar la necesidad de un marco de política pública que responda más efectivamente a las necesidades que se están planteando, a los retos que enfrenta el país en emprendimiento y a las necesidades de cierre de brechas que esto mismo plantea.

### Emprendimiento como opción para los jóvenes

Según en informe Global Entrepreneurship Monitor 2018-2019 (GEM)<sup>11</sup>, en Colombia el emprendimiento tiene una muy positiva aceptación sociocultural. En el país la decisión de emprender un nuevo negocio es considerada una elección de carrera profesional deseable por el 68.7% de la población encuestada, y alrededor del 84% considera que aquellos que exitosamente inician un nuevo negocio gozan de un alto nivel de status. Ambas percepciones se encuentran por encima del promedio de todas las economías y en primer lugar de América Latina y el Caribe.

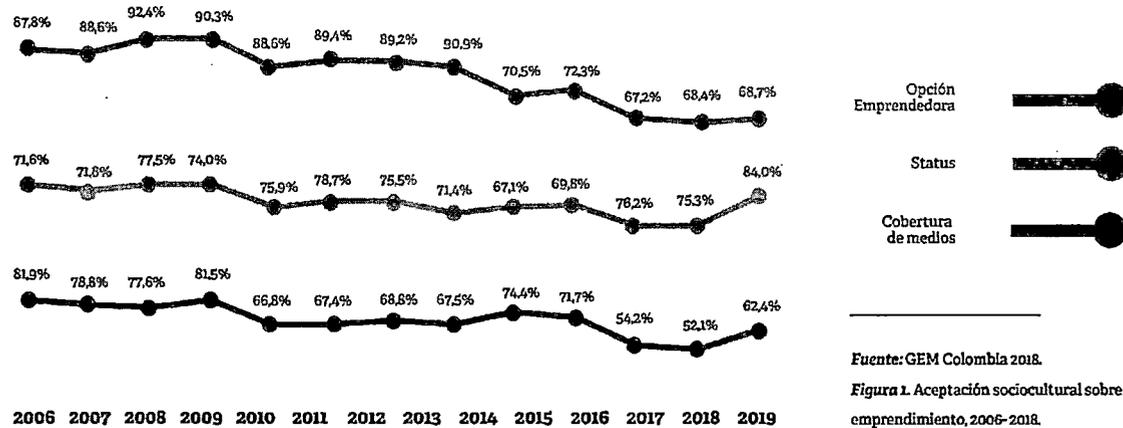
Además, el país presenta una tasa alta de emprendedores nacientes (15,70%), por encima del promedio de las otras economías y una tasa de emprendedores nuevos (5,82%), por encima del promedio de las Economías Impulsadas por Innovación (EII), y de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, la cifra de los emprendedores potenciales e intencionales ha venido disminuyendo desde el año 2006 y la evolución de la tasa de emprendedores establecidos ha disminuido desde 2016, es decir se ha reducido la cantidad de propietarios entre 18 y 64 años, que administran una empresa y han pagado salarios o retribuciones por más de 42 meses.

<sup>11</sup> <https://gemcolombia.org/>

Si bien el país tiene una percepción positiva sobre el emprendimiento y se ha posicionado como el país de mayor espíritu emprendedor en la región y en el mundo, lo cierto es que la motivación por la que se emprende determina en gran medida los resultados de largo plazo y el potencial para generar empleos en los emprendimientos.

Figura 1. Aceptación sociocultural sobre el emprendimiento, 2006- 2018

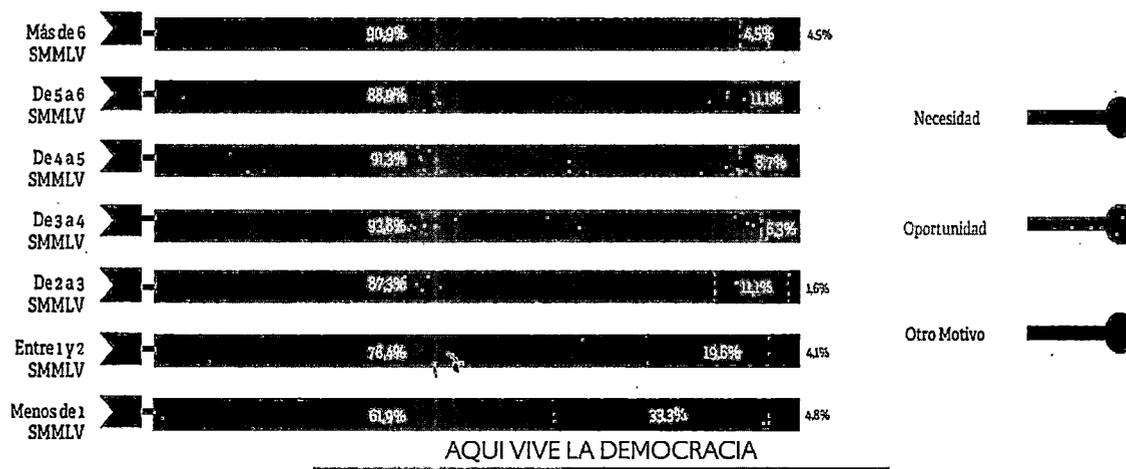


Fuente: GEM Colombia 2018

Así las cosas, aunque la tasa de actividad emprendedora por oportunidad es superior a la tasa de actividad emprendedora por necesidad (generar ingresos), se evidencia una relación importante entre el nivel de educación y la motivación para emprender, la mayor proporción de los emprendedores colombianos, motivados por oportunidad se concentran en el nivel universitario (90,6%) junto con la educación técnica (87,3%) y la proporción de los que emprenden por necesidad concentra su nivel en la educación primaria (26,1%).

Respecto al nivel de ingresos, se presenta una mayor concentración de emprendimientos por oportunidad en el nivel de ingresos entre 3 y 4 SMMLV (93,8%), mientras que la proporción de los que emprenden por necesidad concentra su nivel de ingresos en menos 1 SMMLV (33,3%).

Figura 3. Proporción de la TEA según motivación y nivel de ingresos, Colombia 2018



Hay que resaltar que la mayor proporción de emprendedores colombianos motivados por oportunidad se encuentran en el rango de edad entre los 25 y 45 años, sin embargo, la mayor proporción de los que emprenden por necesidad son los más jóvenes en el rango de edad de 18 a 24 años.

En cuanto a la educación y la formación, los expertos consultados por el GEM para su reporte de 2019 indicaron que a pesar de la creación de la Ley 1014 de 2006 en Colombia, las enseñanzas relacionadas con educación empresarial en los ciclos de básica y secundaria son insuficientes. En cuanto a la formación profesional, aunque los resultados son mejores, aún están en un nivel regular.

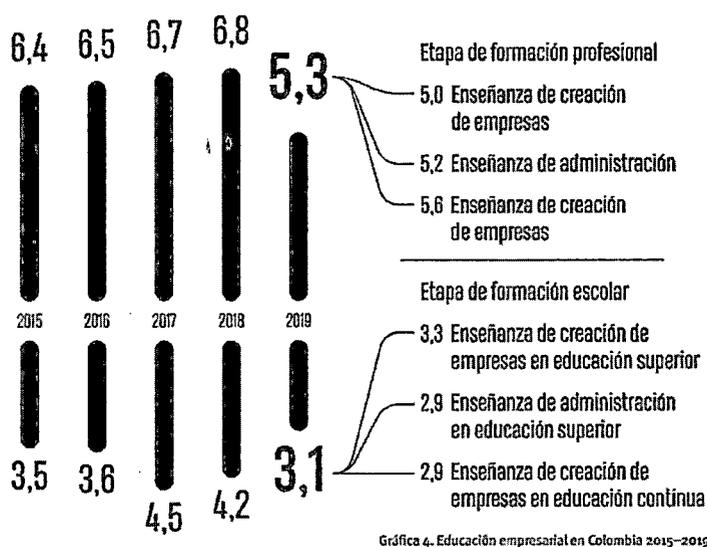


Gráfico 4. Educación empresarial en Colombia 2015-2019

Fuente: GEM Colombia 2019

Ahora bien, la condición del entorno de educación empresarial está dividida entre la etapa escolar y el ciclo de formación profesional. Respecto a la primera etapa, los expertos creen que las enseñanzas en educación primaria y secundaria no fomentan la creatividad, la autosuficiencia y la iniciativa personal, ni proporcionan una comprensión adecuada de los principios económicos del mercado.

Así mismo, estos expertos opinan que en el país no se fomenta la toma de riesgos, la autonomía y la innovación en las personas, competencias que son críticas al iniciar nuevas empresas.

Por otro lado, el estudio de GEM de 2019 dio a conocer que la principal razón por la cual las personas decidieron salir de su empresa fue porque esta no era rentable (36.3%), seguida por motivos personales o familiares (23.4%) y problemas con financiación (23.4%). Al mirar cuáles fueron las dificultades que pudieron ser la causa de la decisión de salida empresarial, los resultados indicaron fallas en los procesos de formación y acompañamiento de los empresarios.

El volumen de ventas no fue suficiente	30%
Falta de red de contactos	17%
Falta de conocimiento sobre mercadeo, producción, finanzas, gestión humana	16%
Tuvo problemas con socios y/o empleados	12%
Los productos y/o servicios tuvieron dificultades de aceptación	11%
La tecnología de producción no era la adecuada	8%
Tuvo problemas con proveedores	6%

Tabla 5. Causas de las salidas empresariales en Colombia 2019

Existen dos tipos de motivación principales para el emprendimiento, por necesidad o por oportunidad. Al respecto, un estudio realizado por Fedesarrollo en 2019 indicó que una persona que emprende por necesidad suele ejecutar su idea con un total desconocimiento de su potencial en el mercado y lo hace para solucionar algún tipo de necesidad financiera. Mientras que, cuando las personas emprenden por oportunidad, lo hace luego de la observación del mercado, generando una propuesta de solución a problemáticas o necesidades específicas y su motivación no responde a urgencias de subsistencia<sup>12</sup>.

Al revisar los resultados del informe del GEM para 2019, se encuentra que la principal motivación para los emprendedores en Colombia es “para ganarme la vida porque el trabajo escasea”, que para todas las clasificaciones de emprendimientos y empresas está por encima del 87%.

Motivación	Empresarios			
	Empresarios nacientes	Empresarios nuevos	Empresarios nacientes y nuevos (TEA)	Empresarios establecidos
Para marcar una diferencia en el mundo	40,6%	52,4%	50,4%	68,2%
Para crear riqueza o generar una renta muy alta	51,1%	61,4%	62,3%	27,3%
Para continuar una tradición familiar	29,8%	35,2%	32,8%	35,7%
Para ganarme la vida porque el trabajo escasea	91,4%	88,1%	92,4%	87,5%

Tabla 8. Motivaciones generales para la creación de empresa en Colombia 2019

Esto refleja que una gran parte de los emprendimientos en el país se crean por necesidad, lo que denota un gran reto en cuanto a formación para este tipo de emprendedores que como señaló fedesarrollo, normalmente no cuentan con el conocimiento de mercado y de potencial de su negocio dentro del mismo.

<sup>12</sup> disponible en

[https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3893/Repor\\_Octubre\\_2019\\_Fern%C3%A1nde%20z.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3893/Repor_Octubre_2019_Fern%C3%A1nde%20z.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Por otro lado, dependiendo del tipo de negocio los emprendimientos pueden ser tradicionales o de alto impacto. Los tradicionales se refieren a negocios como restaurantes, tiendas, talleres, minimercados, servicios de consultoría, mantenimientos, entre otros. Por otro lado los de alto

impacto se refiere, a negocios con tasas de crecimiento exponenciales, que generalmente son de base tecnológica, como Amazon, Uber o Rappi.

Un emprendimiento creado por oportunidad puede ser tradicional como también puede ser de alto impacto, mientras que un emprendimiento por necesidad sólo podrá ser de tipo tradicional, debido a las altas exigencias de capital y planeación que requiere un emprendimiento de alto impacto<sup>13</sup>.

Para poder generar emprendimientos que impacten positivamente el nivel de empleabilidad de la economía, es necesario fortalecer los programas de formación académica desde la etapa escolar. Se necesita dotar a los jóvenes con los conocimientos y competencias necesarios para que al momento de emprender la tendencia cambie de la necesidad a la oportunidad.

Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (2014) que evaluó la efectividad de diferentes programas de intervención y apoyo a las mujeres emprendedoras, estudiando programas que involucran bien fuera sólo formación empresarial, solo financiación o ambas, concluyó que el acceso a la financiación por sí sola, especialmente en pequeñas cantidades, o la formación empresarial por sí sola, no conducen de manera eficiente a un crecimiento empresarial sostenido entre las microempresas de mujeres<sup>14</sup>.

Así mismo, el estudio encontró que los programas que combinaban tanto financiamiento, como formación empresarial, si bien eran más costosos, también fueron más efectivos en el apoyo a la creación, sostenimiento y crecimiento de los emprendimientos de mujeres. Sin embargo, nota que las iniciativas son más efectivas en el momento de la puesta en marcha de los emprendimientos, que en el crecimiento y que se puede deber a falencias en los diseños de evaluación de los mismos<sup>15</sup>.

## IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

### 4.1. Constitución Política

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

<sup>13</sup> disponible en

[https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3893/Repor\\_Octubre\\_2019\\_Fern%C3%A1ndez.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3893/Repor_Octubre_2019_Fern%C3%A1ndez.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>14</sup> disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_329356.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_329356.pdf)

<sup>15</sup> disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_329356.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_329356.pdf)

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

#### 4.2. Marco Legal

- Ley 590 de 2000: Sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana, modificada por la Ley 905 de 2004 y por la Ley 1151 de 2007 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- Ley 789 de 2002 Artículo 40, por la cual se crea el Fondo Emprender.
- Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento.
- Ley 1286 de 2009 Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1429 de 2010 Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
- Ley 1780 de 2016 Que promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo.
- Ley 2069 de 2020, “Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”.
- Decreto 1192 de 2009 Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006 sobre el fomento a la cultura del emprendimiento y se dictan otras disposiciones.
- CONPES 3297 del 26 de julio de 2004 Que define la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad.
- CONPES 3424 del 16 de mayo de 2006 Sobre Banca de las Oportunidades.
- CONPES 3439 del 14 de agosto de 2006 Que crea el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (El Decreto 1475 de mayo de 2008 incluye al MCIT en la Secretaría Técnica y define que MCIT y Confecámaras coordinarán las Comisiones Regionales de Competitividad)
- CONPES 3484 del 13 de agosto de 2007 Que define las estrategias de política para la transformación productiva y la mejora sostenible de la productividad y competitividad de las Microempresas y de las Pyme.
- CONPES 3527 del 23 de junio de 2008 lineamientos de la Política Nacional de Competitividad que busca lograr la transformación productiva del país (producción de nuevos productos).

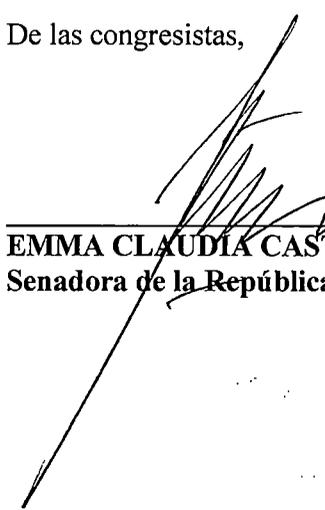
## V. IMPACTO FISCAL

En lo referente al cumplimiento de lo ordenado en los artículos 334 C.P. y 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de Ley no tiene impacto fiscal por cuanto no añade un gasto nuevo, diferente a los recursos ya contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto Nacional para la atención del emprendimiento y la creación de empresa en el país.

## VI. PROPOSICIÓN

En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152° de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de Ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de protección al derecho al trabajo, a la especial protección a la población en condición de vulnerabilidad por desempleo o pobreza, pues propende porque se dé pleno empleo a los recursos humanos y se asegure que de manera progresiva, todas las personas puedan gozar de las mismas oportunidades al pretender cerrar las brechas hoy existentes para la ocupación de la población de mujeres y jóvenes del país, para que el mismo proceda a su discusión y votación.

De las congresistas,



EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República



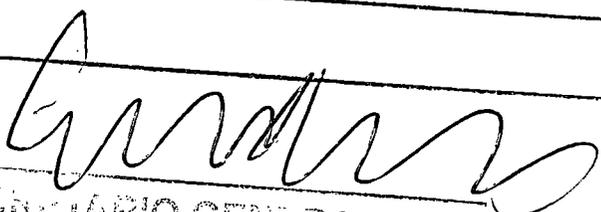
ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 190 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

  
SECRETARIO GENERAL