



## TÍTULO

**IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CREACIÓN  
DE EMPRESAS EN CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA  
2000-2005**

## AUTOR

**Jesús Pájaro García**

**2009**

Director Tesis	Víctor Quesada Ibarquén
Curso	II Maestría en Gestión de Empresas: Pymes y Economía Social
Módulo presencial	2005
ISBN	978-84-7993-148-3
©	Jesús Pájaro García
©	Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



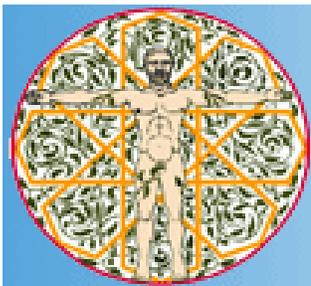
## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.5 España

### Usted es libre de:

- copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial** . No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
  
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor .*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA

UNIA



**IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CREACIÓN DE  
EMPRESAS EN CARTAGENA DE INDIAS – COLOMBIA  
PERÍODO 2000 - 2005**

**AUTOR:  
JESÚS PÁJARO GARCÍA**

**DIRECTOR:  
VÍCTOR QUESADA IBARGUEN**

**II MAESTRIA EN GESTIÓN DE EMPRESAS: PYMES Y ECONOMÍA  
SOCIAL  
CARTAGENA DE INDIAS, D.T. y CULTURAL  
2007**

## ÍNDICE DEL CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
0.2 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	9
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	10
Objetivo general	10
Objetivos específicos	10
0.4 JUSTIFICACIÓN	12
0.5 MARCO DE REFERENCIA	14
Marco teórico	14
Marco conceptual	26
Marco legal	29
0.6 HIPÓTESIS	31
Operacionalización de variables	31
0.7 DISEÑO METODOLÓGICO	32
Tipo de investigación	32
Fuentes	32
Fuente primaria	32
Fuente secundaria	33
Población y muestra	33
<b>1. CARTAGENA DE INDIAS</b>	<b>35</b>
1.1. Ubicación geográfica y datos generales	35
1.2 Composición social	36
1.2.1 Composición de la comunidad	36
1.3 Aspectos socioeconómicos	40
1.4 Mercado de trabajo	41
1.4.1 Tendencia del mercado laboral	42
1.4.2 Actividad económica y desempleo	43
1.4.3 El subempleo	43
1.5 Movimiento de sociedades – Inversión empresarial de Cartagena 2005	46
1.5.1 Las nuevas empresas	50
1.5.2 Empresas liquidadas	50

1.5.3 Comportamiento histórico en número de empresas de la inversión neta de capital en Cartagena 2000 – 2005.	51
<b>2. POLÍTICA NACIONAL Y LOCAL DE APOYO A LA CREACIÓN DE EMPRESAS.</b>	<b>53</b>
2.1 DE CARÁCTER NACIONAL	54
2.1.1 Normas generales	55
2.1.1.1 Constitución Política de Colombia	55
2.1.1.2 Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” 2002 – 2006	56
2.1.2 Leyes	60
2.1.2.1 Ley MIPYME	60
2.1.2.2 Ley de Ciencia y Tecnología	67
2.1.2.3 Ley de Racionalización del Gasto Público	67
2.1.2.4 Ley 1014 de enero 26 de 2006	68
2.2 DE CARÁCTER LOCAL	71
2.2.1 Decretos	72
2.2.2 Plan de Desarrollo 2005 – 2007 “Cartagena como siempre nuestro compromiso”	73
2.2.3 Acuerdos	74
2.2.3.1 Acuerdo No. 046 de octubre 2 de 1992	75
2.2.3.2 Acuerdo No. 016 de agosto 22 de 2005	75
2.3 MEDIDAS DE APOYO	76
<b>3 IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN CARTAGENA DE INDIAS – INSTITUCIONES Y PROGRAMAS DE APOYO.</b>	<b>78</b>
3.1 Fondos para el financiamiento	79
3.1.1 Fondos de fomento y capital de riesgos	83
3.2 Instituciones de de carácter internacional	88
3.2.1 El grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	88
3.2.2 Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD)	90
3.2.3 Agencia Para el Desarrollo Internacional (USAID)	91
3.2.4 Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	92
3.3 Instituciones de ámbito nacional	93
3.3.1 Programas del sistema	94
3.3.2 Entidades del sistema	96
3.3.2.1 Entidades públicas financieras	97
3.3.2.2 Entidades públicas no financieras	99
3.3.2.3 Organismos reguladores del sistema	101
3.4 Instituciones locales	102
3.4.1 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	103
3.4.1.1 Fondo Emprender	104

3.4.2	Corporación Incubadora de Empresas de Bolívar	106
3.4.3	Fundación Indufrial	107
3.4.4	Fundación Jóvenes Empresarios de Colombia (JEMCOL)	110
3.4.5	Fundación Colombia Emprende	111
3.4.6	Banco Agrario de Colombia	113
3.4.7	Fondo Nacional de Garantías	115
3.4.8	Cámara de Comercio de Cartagena	116
3.4.9	Gobernación de Bolívar y Alcaldía Distrital de Cartagena	122
3.5	Atención de la demanda de creación de empresas por parte de las instituciones locales.	123
3.6	Conocimiento, aplicación y articulación de la política nacional y local de creación de empresas con las instituciones de apoyo en Cartagena de Indias.	126
3.6.1	Generalidades de las instituciones	126
3.6.2	Características de las instituciones	127
3.6.2.1	Cobertura de los programas	127
3.6.2.2	Actividades principales de las instituciones	128
3.6.2.3	Beneficios a las personas atendidas	130
3.6.2.4	Beneficios a la ciudad	131
3.6.2.5	Filosofía de los programas de apoyo	133
3.6.2.6	Principal motivador de las instituciones	134
3.6.2.7	Conocimiento de los beneficios que ofrecen las leyes y acuerdos de apoyo a la creación de empresas.	136
3.6.2.8	Beneficios recibidos por los clientes en la creación de empresas.	138
<b>4</b>	<b>IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN CARTAGENA DE INDIAS – EMPRESAS CREADAS EN EL PERIODO 2000 A 2005.</b>	<b>140</b>
4.1	Política de apoyo a la creación de empresas	140
4.2	Evaluación de las políticas públicas	142
4.3	Impacto de la política basado en la muestra de estudio	144
4.3.1	Características de las empresas de la muestra	145
4.3.1.1	Año de constitución	145
4.3.1.2	Tamaño de las empresas	147
4.3.2	Principales motivadores para la creación de empresas	149
4.3.3	La creación de empresa por motivación propia	151
4.3.4	Motivaciones por otras personas	153
4.3.5	Motivado por la política de Estado	155
4.3.6	Motivado por una institución	155
4.3.7	Incentivos recibidos por el Estado	156
4.3.8	Conocimiento de beneficios legales ofrecidos por el Estado	157

<b>5</b>	<b>CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES E IMPLICACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES.</b>	167
5.1	CONCLUSIONES	167
5.1.1.	Conclusiones generales	167
5.1.2.	Conclusiones relacionadas con política nacional y local de apoyo a la creación de empresas: Normas, Leyes y Acuerdos.	168
5.1.3.	Conclusiones relacionadas con las instituciones y programas de apoyo a la creación de empresas en Cartagena de Indias	169
5.1.4	Conclusiones relacionadas con el número de empresas creadas en Cartagena en el periodo 2000 a 2005.	172
5.2	ALGUNAS RECOMENDACIONES	173
5.3.	FUTURAS INVESTIGACIONES	174

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **ANEXOS**

### **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Ubicación geográfica de Cartagena de Indias.	178
Anexo 2. Encuesta a instituciones de apoyo a la creación de empresas.	179
Anexo 3. Encuesta a empresas creadas en el período 2000 a 2005.	182

### **LISTA DE CUADROS**

Cuadro 1. Datos generales de Cartagena de Indias	35
--	----

### **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1. Distribución geográfica de la población de Cartagena de Indias Por niveles de pobreza (NBI).	40
---	----

### **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Normas y Leyes relacionadas con la creación de empresas en Colombia	54
Figura 2. Decretos y Acuerdos relacionados con la creación de empresas en Cartagena de Indias.	72
Figura 3. Medidas de apoyo a la creación de empresas en Colombia y Cartagena de Indias	77
Figura 4. Instituciones de apoyo a la creación de empresas: ámbito nacional.	93
Figura 5. Proceso de creación y constitución de empresas en Cartagena	120
Figura 6. Ciclo para la creación de empresas con los servicios CAE	121

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Población ocupada según rama de actividad. Oct- Dic.-2000-2005	43
Tabla 2. Comparativo número de empresas constituidas. Reformadas y Liquidadas en el periodo estudiado.	52
Tabla 3. Condiciones financieras Banco Agrario de Colombia	114
Tabla 4. Empresas creadas en Cartagena en el periodo 2000 – 2005	122
Tabla 5. Atención de las propuestas de creación de empresas por las Instituciones locales	124
Tabla 6. Clasificación de las empresas por su tamaño	147
Tabla 7. Motivación de la creación de empresas de acuerdo al tamaño de las empresas.	151

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de desocupados y tasa de desempleo Oct.- Dic. 2000 – 2005	42
Gráfico 2. Número de subempleados y tasa de subempleo Oct.- Dic. 2000-2005	44
Gráfico 3. Número de empleos de calidad Oct.- Dic 2000-2005	45
Gráfico 4. Número de empleados según posición ocupacional Oct.- Dic 2000-2005.	46
Gráfico 5. Empresas constituidas, reformadas y liquidadas en Cartagena y la jurisdicción, 2005.	47
Gráfico 6. Inversión neta de capitales por tamaño de empresas, 2005	50
Gráfico 7. Comparativo número de empresas constituidas, reformadas y liquidadas en el periodo estudiado.	52
Gráfico 8. Atención de las propuestas de creación de empresas por las instituciones locales.	124
Gráfico 9. Cobertura de los programas de apoyo a la creación de empresas	128
Gráfico 10. Actividad o sector principal de las instituciones	129
Gráfico 11. Beneficios aportados a las personas que demandan el servicio de creación de empresas.	131
Gráfico 12. Beneficios aportados a la ciudad por parte de las instituciones de apoyo a la creación de empresas.	132
Gráfico 13. Filosofía de los programas de apoyo a la creación de empresas	134
Gráfico 14. Principal motivador utilizado por las instituciones	135

Gráfico 15. Conocimiento de los beneficios que ofrecen las leyes y acuerdos de apoyo a la creación de empresas	137
Gráfico 16. Beneficios recibidos por los clientes atendidos	138
Gráfico 17. Año de constitución de las empresas de la muestra	146
Gráfico 18. Tamaño de las empresas de la muestra	148
Gráfico 19. Motivadores para la creación de empresas	149
Gráfico 20. Motivaciones propias para la creación de empresas	152
Gráfico 21. Motivaciones por otras personas y su rol en la vida del Empresario	154
Gráfico 22. Incentivos recibidos por parte del Estado a los nacientes empresarios.	157
Gráfico 23. Conocimiento de los beneficios ofrecidos por las Leyes y Acuerdos para la creación de empresas.	158

## INTRODUCCIÓN

El gobierno Colombiano desde mediados de la década del 90 (siglo XX), empezó a diseñar y a implementar leyes que promovieran la creación de nuevas empresas y junto a esto facilitó la creación de organismos y programas a los cuales los potenciales empresarios pudieran acudir para llevar a cabo su idea de negocio. Actualmente en el país existen diversas instituciones nacionales y locales que apoyan el fomento a las iniciativas empresariales, ya sea vía créditos de capital, formación empresarial o acompañamiento.

Lo que se busca con este trabajo es investigar en la ciudad de Cartagena de Indias, recurriendo a su excelente posición geográfica; a su potenciada actividad turística y a su papel protagónico que debe asumir frente al TLC (Tratado de Libre Comercio) con Estados Unidos, el potencial con que cuenta la ciudad, basado en las instituciones de apoyo a la creación de empresas, para la creación de nuevas unidades productivas y la generación de oportunidades de empleo. Se describen las instituciones de apoyo, la capacidad para desarrollar sus programas y por el lado de los demandantes se estudia el conocimiento, utilización y valoración de dichos programas.

Se Inicia haciendo un diagnóstico socioeconómico de la ciudad de Cartagena de Indias, sus indicadores demográficos, económicos y sociales. Se hace una valoración de la ciudad, desde las variables antes mencionadas, como también la situación actual en materia de creación de unidades productivas para reducir niveles de desempleo y subempleo. Este punto sirve para analizar, si la ciudad cumple o reúne las condiciones para facilitar el buen

desarrollo y cumplimiento de los objetivos de las políticas de apoyo a la creación de empresas, tanto nacionales como locales.

Teniendo en cuenta que el fundamento de las políticas en Colombia, está relacionado con la legislación que la soporta, en este trabajo se estudió esta legislación desde dos puntos de vista: por un lado analizan las normas y leyes que en el país dan lugar y valoran la creación de empresas como alternativa para generar desarrollo; en este tema se abordan la Constitución Política de Colombia, Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” 2002 – 2006, Ley 590 de 2000 “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas”, Ley 905 de 2004 “Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 y se dictan otras disposiciones”, Ley de ciencia y tecnología, Ley de racionalización del gasto público y Ley 1014 de 2006 “De fomento a la cultura del emprendimiento”. Y por otro lado, se analizan tales políticas desde el ámbito local; para esto se da un vistazo a: el Plan de desarrollo “Cartagena como siempre nuestro compromiso”2005-2007, al Acuerdo No. 016 de Agosto 22 de 2005 “ Por el cual se establecen incentivos para el desarrollo económico industrial, comercial y de servicios, el aumento de la inversión y la generación de empleo en el Distrito de Cartagena” y el Acuerdo No. 046 de 1992 “ Por el cual se crean estímulos tributarios para nuevas empresas que se establezcan en Cartagena generando empleos directos permanentes”

Este estudio también indaga sobre las diferentes instituciones de carácter internacional, nacional y local que operan en la ciudad de Cartagena con diferentes programas de apoyo a la creación de empresas. Se aplica un instrumento (encuesta) con el fin de determinar el grado de conocimiento de los diferentes programas ofrecidos y su articulación con la política de estado de apoyo a las iniciativas empresariales.

Por último, el estudio investiga en aquellas empresas creadas en el periodo de 2000 a 2005 en Cartagena, con el apoyo de la Cámara de Comercio de esta ciudad, para esto se tuvo en cuenta que las empresas hubieran sido registradas entre 2000 y 2005; que fueran propiedad de una persona o grupo de individuos y no de una gran empresa; que fueran con ánimo de lucro, y que estuvieran constituida jurídicamente; que operen en la ciudad de Cartagena y no en otros municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio. En estas, se indaga con el fin de establecer el grado de conocimiento y los beneficios, que ésta política consagra, recibidos de los nuevos empresarios por parte de la política estatal en materia de creación de empresas.

## 0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la actualidad, Colombia está llamada de manera urgente, a insertarse en la economía mundial (globalización) como una sociedad justa, democrática y competitiva, que le garantice a sus habitantes oportunidades de progreso y desarrollo. Colombia fue durante algunas décadas ejemplo de estabilidad económica y social a nivel de Latinoamérica, por la aplicación de políticas macroeconómicas exitosas que aplicaron algunos gobernantes.

A pesar de lo anterior, la profunda crisis económica y el gran esfuerzo colectivo por lograr la paz en el territorio nacional, han sumergido al país en un periodo de estancamiento económico, desestimulando las inversiones y la creación de iniciativas empresariales que logren disminuir las tasas de desempleo que a su vez se traducen en cordones de miseria y aumento de la delincuencia en las principales ciudades. Esta situación ha originado que los últimos gobiernos se interesen por el tema del empresarismo como medio para lograr disminuir la problemática social antes mencionada; por esta razón se podría decir que iniciamos el nuevo siglo con signos alentadores sobre el nuevo curso de nuestra sociedad, en donde se pueden vislumbrar los deseos de cambio y de participación activa de los diversos actores para conseguir un mejor país.

Lograr este mejor país implica trabajar objetivamente de acuerdo con los postulados del Plan Nacional de Desarrollo, “Cambio para Construir la Paz” de “un compromiso social de trabajar en la construcción de un entorno propicio para la paz. Esto sólo se logra mediante un serio y elevado compromiso entre el gobierno y la sociedad civil, con el fin de identificar y

ejecutar las acciones básicas a realizar para llevar al país por el camino de una sociedad con más y mejores oportunidades para el desarrollo y para la realización del potencial de cada persona, grupo social, ciudad y región, dentro de un marco de participación y justicia social. De hecho se trata entonces, de realizar un trabajo conjunto y coordinado entre todas las fuerzas sociales, superando las dificultades que impiden que el país avance por la prosperidad, equidad y paz”<sup>1</sup>.

Este entorno político es el que le da vida a la formulación de una política cuyo objetivo es fomentar el espíritu empresarial y la creación de empresas en Colombia. Adquirió, para los diferentes estamentos gubernamentales, tal magnitud este tema, que por primera vez se convierte en Política de Estado, con la aprobación de La nueva Ley de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME)<sup>2</sup>, buscando responder a uno de los deseos más arraigados en las personas, ser empresarios, desarrollando su propia iniciativa empresarial. La creación de nuevas empresas, sobretodo las Mipymes, responde a necesidades sociales ya que son un eficaz mecanismo para generar empleo y de redistribución de riqueza y a nivel económico las nuevas empresas generan valor, dinamizando la economía, y se constituyen en el medio para la innovación y el desarrollo tecnológico (I+D+i), contribuyendo a la conformación de un tejido empresarial sólido y de calidad.

El gobierno nacional basado en el entorno globalizado actual, ha fundamentado sus políticas de creación de empresas, privilegiando aquellas ideas innovadoras, rentables y competitivas que se establezcan con un enfoque internacional y con vocación exportadora, esto lo pueden hacer directamente o mediante la participación activa en las cadenas productivas de empresas que exportan sus productos y servicios a mercados

---

<sup>1</sup> DNP Colombia. Plan Nacional de Desarrollo, 2000

<sup>2</sup> Ley 590 de 2000

internacionales. A pesar de que el estímulo a la creación de empresas innovadoras se ha convertido en una de las prioridades de los últimos gobiernos, apoyando no sólo ideas innovadoras y de exportación, considera también el esfuerzo y da apoyo a la creación de micro emprendimientos que satisfagan la necesidad de muchas personas de generar sus ingresos y por consiguiente su propio empleo<sup>3</sup>.

Sin embargo, en contraposición a los diferentes y múltiples esfuerzos del Gobierno Nacional y por algunos Gobiernos Locales por establecer una política concreta y eficiente en cuanto al apoyo a la creación de empresas, se encuentran las bajas cifras e indicadores relacionados con el número de empresas creadas, estimuladas y apoyadas por estas políticas. Por un lado podemos postular como uno de los factores relevantes para que no se den los resultados, la poca planeación por parte del futuro empresario, la escasa visión de largo plazo y la aplicación de modelos donde predominan actitudes como la dependencia, el individualismo, el facilismo, el empirismo, el inmediatez, el temor al cambio, la concepción errada del aprendizaje, la concepción errada del ser empresario y la empresa y la incredulidad<sup>4</sup>; son algunos de los factores que en cualquier país o región darían nacimiento a realizar acciones para promover el espíritu empresarial, resaltando la enseñanza de los valores, prácticas y pericias del empresario. Por otro lado podemos resaltar que la adopción de políticas aplicadas en otras naciones o regiones, podrían convertirse en otra variable que obstaculice los procesos y merme los resultados esperados, debido a que son políticas, estrategias, actividades y programas desarrolladas en otras culturas, dirigidas a personas que responden de manera diferente a los estímulos ofrecidos en cuanto a la creación de empresas o que los gobiernos en esos países

---

<sup>3</sup> Ley 590 de 2000

<sup>4</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. Guía de consulta rápida para crear empresas Departamento de desarrollo empresarial. Bogotá. 2001.

faciliten algunos mecanismos a futuros empresarios, lo que no se da en nuestro medio, ejemplo de ello serían las facilidades en la financiación y acompañamiento, entre otros.

En el caso particular de Cartagena de Indias, la aplicación de políticas nacionales y la inclusión en el plan de desarrollo local, establece mecanismos que apuntan al fomento del espíritu empresarial y a la creación de empresas, con el fin de dinamizar la economía ampliando el tejido empresarial de la ciudad, recuperar los niveles de crecimiento económico, incrementar la inversión privada, generar empleo y ofrecer bienestar a sus habitantes. La clave del éxito de todos los países de alto crecimiento económico y bajo desempleo es la fortaleza del tejido empresarial producto del fomento al espíritu empresarial, entendiéndose por éste la disposición y capacidad de las personas y las empresas para crear nuevos negocios o expandir los existentes. Sin embargo, de acuerdo al trabajo investigativo “Determinantes de la Dinámica Económica del sector Microempresarial de Cartagena de Indias” (Cámara de Comercio de Cartagena y Universidad Tecnológica de Bolívar, 2002), es frecuente encontrar que la creación de empresas (microempresas) obedece más a iniciativas de carácter individual que a las políticas estatales y colectivas, que simplemente buscan superar las necesidades de empleo en la población.

El mismo estudio manifiesta que el 70% de los empresarios encuestados de la ciudad, iniciaron su negocio por iniciativa propia para obtener mejores ingresos y los restantes, manifestaron haber iniciado su negocio por tradición familiar y por estar desempleados. Esto pone de manifiesto las deficiencias en cuanto al manejo de las políticas de creación de empresas en la ciudad. Los datos de empresas creadas por el incentivo de políticas nacionales y locales son desalentadores, lo que nos lleva a manifestar que las políticas de creación de empresas no están incidiendo en el crecimiento del tejido empresarial de la ciudad.

El gobierno local, debe liderar acciones que le permitan masificar y aplicar las diferentes políticas de creación de empresas, de tal manera que conduzca a lograr resultados eficientes en cuanto a número y calidad de las empresas creadas en la ciudad. Trabajando de antemano con lineamientos claros que le permitan reducir los riesgos de desaparición de estas empresas y enfocar las políticas hacia la dinamización del crecimiento económico y no simplemente como una estrategia para disminuir puntualmente el desempleo.

¿Cuál ha sido el impacto de las políticas nacionales y locales de apoyo a la creación de empresas en el surgimiento de nuevas unidades productivas en la ciudad de Cartagena de Indias en el periodo comprendido desde el año 2000 al 2005?

## **0.2 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **DELIMITACIÓN DE ESPACIO**

Este trabajo se desarrolla en la ciudad de Cartagena de Indias – Colombia y para ello se investiga en cada una de las instituciones estatales y privadas que apoyen la creación de empresas acorde a las políticas nacionales y locales.

### **DELIMITACIÓN DE TIEMPO**

En esta investigación se evaluará el impacto de las políticas de apoyo a la creación de empresas en Cartagena, en el período comprendido entre el año 2000 y 2005, tomando como referencia el 2000 por ser el año en que se formalizó el apoyo a las Mipymes con la ley 590. La investigación se realiza durante el primer semestre del año 2007.

### **0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **OBJETIVO GENERAL**

Evaluar el impacto de las políticas de apoyo a la creación empresas en Cartagena de Indias - Colombia, en el periodo 2000-2005, destacando la legislación nacional y local aplicada por las instituciones locales y sus programas de apoyo.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Describir y analizar las políticas de creación de empresas desde la perspectiva nacional y local y su contribución al nacimiento de nuevas iniciativas empresariales en Cartagena de Indias.
2. Identificar las instituciones y programas de apoyo que han tenido mayor incidencia en la creación de nuevas empresas en Cartagena de Indias.
3. Determinar el grado de articulación entre los programas de apoyo a la creación de empresas promovido por las instituciones y las políticas nacionales y locales de apoyo.
4. Determinar el grado de eficiencia en la atención de las necesidades del nuevo empresario por parte de las instituciones de apoyo.

5. Establecer el grado de conocimiento, utilización y la opinión que tienen los nacientes empresarios en Cartagena de Indias de las políticas e instituciones de apoyo al fomento del espíritu empresarial.
  
6. Determinar los factores de motivación, que experimentaron los nacientes empresarios (periodo 2000-2005) para la creación de su propia unidad productiva.

## 0.4 JUSTIFICACIÓN

Colombia, al igual que muchas naciones de Sudamérica, es un país de contradicciones, por un lado es un territorio con mucha variedad y abundantes recursos naturales, pero por el otro es una nación con limitadas capacidades para generar riqueza. Su organización social es poco eficaz, y con escasas capacidades para restringir las acciones de los individuos. Sus arreglos institucionales impiden la suficiente acumulación de capital, y fallan al proveer la seguridad legal, los incentivos económicos y las formas de participación social necesarias para un desarrollo económico sostenible. La creación de nuevas empresas, como elemento clave del desarrollo económico, también es producto de las características institucionales prevalentes; de sus limitaciones formales e informales y de sus mecanismos de regulación. Dicho de otra manera, el nacimiento de nuevas empresas requiere determinadas condiciones políticas, sociales y económicas. Realizar un análisis de estas políticas de apoyo nos permite diagnosticar los impedimentos de unas acciones más eficientes y nos conlleva al planteamiento de soluciones de los mismos<sup>5</sup>.

Cartagena de Indias, inmersa en esta realidad nacional, también sufre las consecuencias de unas políticas deficientemente diseñadas y aún más, deficientemente aplicadas y generalizadas en cuanto al apoyo a la creación de nuevas unidades productivas. Pese a su excelente posición geográfica sobre el mar caribe y contando con el puerto marítimo más eficiente del país; a su carácter de ciudad turística por excelencia, siendo el primer destino

---

<sup>5</sup> GOMEZ, Lijis. "Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia" Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004

turístico nacional, no se ven reflejados en su economía los resultados de unas políticas de apoyo a la creación de empresas, en donde se pueda aprovechar las condiciones favorables anteriormente mencionadas.

A pesar del trabajo de muchas instituciones públicas y privadas canalizadoras de tales políticas, se siguen observando algunos indicadores tales como la estructura empresarial de Cartagena de Indias a enero 31 de 2002 que estaba constituida por 13.286 empresas, las cuales generaron 51.320 empleos<sup>6</sup>, sin embargo, la tasa de desempleo para el primer semestre de 2005 fue del 15,9%<sup>7</sup>,

Ante tal problemática cobra importancia la determinación de las causas de la ineficiencia en los resultados de las políticas de creación de empresas en Cartagena de Indias y el diseño de medidas que permitan tomar acciones y ofrecer a los cartageneros condiciones políticas, sociales y económicas para que generen sus propias empresas y mejoren su calidad de vida.

---

<sup>6</sup> ALVIS, Jorge; ACOSTA, Fernan. Determinantes de la dinámica económica del sector microempresarial de Cartagena de Indias. Cámara de Comercio de Cartagena, Universidad Tecnológica de Bolívar, 2002.

<sup>7</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)

## 0.5 MARCO DE REFERENCIA

### MARCO TEÓRICO

Las políticas hacen parte junto a la misión, objetivos, estrategias, procedimientos y reglas, programas y presupuestos de los diferentes tipos de planes con los que se puede dirigir una empresa o una nación. Son planes en el sentido de que son principios generales o maneras de comprender que guían o canalizan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones. Difícilmente pueden entenderse todas las políticas como “principios”, ya que a menudo están implícitas en las acciones de quienes las imparten.

Las políticas delimitan un área dentro de la cual debe decidirse y aseguran que las decisiones sean consistentes y contribuyan al logro de las metas. Las políticas tienden a determinar de antemano las aspiraciones, a evitar los análisis repetidos y a dar una estructura unificada a otros tipos de planes. Aunque los elementos esenciales del proceso de formulación de las políticas pueden ser los mismos, y su papel en cuanto a dar dirección y estructura a los planes son de aplicación universal, su contenido y enfoque puede diferir considerablemente<sup>8</sup>.

Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. En los países latinos, el término política tiene varios usos. El primero designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencias y la ocupación

---

<sup>8</sup>KOONTZ, Harold; O'DONNELL, Cyril. Administración. México D.F.:McGraw-Hill, 1988. p. 116.

de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. El lenguaje corriente distingue, también, la “gran” política, propia de los temas esenciales, de la política “politiquería”, que calificaría las tácticas y las combinaciones a las cuales se entregan los profesionales tales como los partidos o los cargos de elección. En resumen la política significa aquí lo que el idioma inglés llama *politics*.

Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea con un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los “no actos comprometidos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.

Una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícita.

En teoría una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de Paris, La

Comunidad Europea, el Océano Pacífico, etc. Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

Aunque una política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental, el término no debe ser empleado como “desván”, agregando cualquier actividad, sea cual sea. En este sentido, es ‘útil distinguir dos facetas de la actividad gubernamental: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas<sup>9</sup>.

¿Por qué son cada vez mayores los riesgos y recompensas del espíritu emprendedor y la administración de una pequeña empresa y qué hacer al respecto? (Watson y Wise, 1997)?

¿Qué hacen tan atrayente al espíritu emprendedor y a la administración de una pequeña empresa? Porque es justo en este sitio donde se encuentra el crecimiento de la economía en Estados Unidos (y de la mayoría de los países del mundo), donde se encuentra trabajo, donde crecen las exportaciones y las oportunidades para todos. En los 90 se ha incrementado el número de inscripciones de nuevos negocios, ¡aproximadamente a 700,000 cada año (Estados Unidos)! Y de las pequeñas empresas provienen la inmensa mayoría de los nuevos empleos. Ellas producen el crecimiento más grande en cuanto a exportaciones que ha experimentado la economía de Estados Unidos, ya que atraen y enriquecen a diversos sectores de estadounidenses, pues ofrecen más oportunidades para las minorías (afroestadounidenses, latinos, etcétera) y para las mujeres, que las que

---

<sup>9</sup> MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Versión española de MORATA, Francisco. Barcelona. Editorial Ariel S.A. 1992. p89.

ofrecen los grandes consorcios. Por otro lado, la participación de las pequeñas empresas en el total de puestos de trabajo sigue creciendo, mientras que la de las grandes empresas sigue disminuyendo.

En resumen, el sector económico de las pequeñas empresas y las nuevas empresas ofrece un tremendo potencial para todos. Por ello, cada vez más personas buscan ideas y métodos para lograr ser empresarios emprendedores o gerentes de pequeñas empresas y, si ya se encuentran trabajando en este sector vital, esto también explica el porqué busquen nuevos y mejores métodos e ideas. Por lo menos, ésta es una de las razones.

Otra razón por la cual las personas buscan ayuda para iniciar y poner en marcha un negocio es que los riesgos se han incrementado a la par que las recompensas. La tasa de quiebras en los negocios se ha duplicado en la última década. Tradicionalmente, de cada mil negocios, cierran menos de cinco por año (Estados Unidos). En la actualidad, la cifra ha aumentado a diez o más. La conclusión es obvia: hacer negocios en Estados Unidos es casi dos veces más arriesgado que lo que solía ser. ¿Por qué? Los mercados son inestables, las innovaciones tecnológicas son más frecuentes y se comercializan rápidamente y la competencia es global. La mayor parte de los negocios compite con cinco a diez veces más empresas, a diferencia de lo sucedía en los 70.

Una reciente investigación reveló trece tendencias que dan nueva forma a la economía de Estados Unidos hacia una que cambia de manera más rápida y que constituye un mayor reto para los negocios (Alexander Hiam, *The Portable Conference on Change Management*, HRD Press, 1996). A continuación, las tendencias más importantes:

Tendencias que dan forma al ambiente de negocios en Estados Unidos

1. Un cambio de bienes a servicios
2. Una economía global creciente
3. Un verdadero mercado global de trabajo
4. Más y más nuevos productos
5. Innovación científica acelerada
6. Comercialización acelerada de innovaciones
7. Un incremento en las tecnologías que cambian las reglas del juego
8. Un incremento en el número de competidores
9. Más y más fusiones y adquisiciones
10. Aumento en la tasa de quiebras en los negocios
11. Presión a los proveedores para que bajen sus precios
12. Menos lealtad a la marca
13. Una búsqueda de innovación administrativa

Algunas de estas tendencias se entienden con más facilidad que otras. Todo lo que estas tendencias producen es un ambiente más demandante para el empresario innovador o gerente de una pequeña empresa. Para sobrevivir y crecer por sí mismo, este tipo de empresario debe intensificar los esfuerzos respecto a lo que tuvieron que hacer quienes iniciaron su primer negocio hace casi dos décadas. Ser pequeño o nuevo no excusa a alguien para no ir en busca de la excelencia.

Una mejor manera de dedicarse a la empresa innovadora, ya sea cuando se inicia un negocio o se trabaja para mejorar y expandir uno ya existente, es comenzar con un esfuerzo sistemático para generar nuevas ideas. Las nuevas empresas exitosas y las que crecen se basan en las grandes ideas. No cualquier idea, sino grandes ideas, por lo que el siguiente paso tiene que ser un filtrado cuidadoso de las ideas más extravagantes que haya tenido, con el fin de identificar las que tengan mayor potencial y que se encuentren mejor alineadas con sus metas personales, así como con sus limitaciones.

Por lo tanto, el segundo paso en el nuevo proceso empresarial emprendedor es una investigación sistemática de ideas. El Tercer paso es que hoy día los negocios exitosos se basan en una visión clara y poderosa. Éste es el secreto para la flexibilidad y la oportunidad, ya que proporciona al negocio un enfoque fuerte y perdurable que conduce a la unificación de variados esfuerzos y estrategias de su personal. El Cuarto paso es que los negocios exitosos se construyen sobre la fuerza de redes de trabajo saludables. Las conexiones y contactos del empresario emprendedor o gerente de una pequeña empresa marcan una enorme diferencia en las perspectivas para el éxito. Y finalmente, necesita dar mayor impulso al negocio adoptando una forma legal y estratégica que se adapte de la mejor manera a su visión y a sus metas.

Estas cinco actividades se combinan para crear las bases sobre las cuales construir un negocio exitoso. Sin ellas, el negocio se encuentra en gran riesgo de fracasar<sup>10</sup>.

Detrás de todo proyecto empresarial, de toda empresa constituida, existe un acto emprendedor y un empresario o quipo empresarial. El espíritu empresarial ilumina la que se ha denominado como la “IV era de la Revolución Industrial”, la era de la creación de empresas como protagonista en todos los sistemas económicos. Esta revolución silenciosa ha contribuido en muchos países al mantenimiento de los niveles de empleo y significa elevados porcentajes en sus PNB.

En nuestros países. La figura del empresario, hoy popularizada y reconocida por nuestra sociedad a través de los medios de comunicación social, no ha gozado hasta hace poco tiempo de reconocimiento social, lo que ha supuesto hasta fechas recientes una escasa consideración de la labor del empresario

---

<sup>10</sup> WATSON, Alexander; WISE, Karen. Guía del Emprendedor. México: Prentice Hall, 1997.

como generador de de riqueza colectiva a través de una asunción de riesgos de toda índole.

¿Cómo alguien, un empresario potencial, independiente de su formación, cualificación profesional, edad, sexo o recursos económicos pueden convertirse en empresario?. En la puesta en marcha de todo proyecto empresarial podemos identificar cuatro elementos principales:

- a) El empresario: Es la persona que organiza, gestiona y asume el riesgo que implica la puesta en marcha de un proyecto empresarial. Alguien que posee habilidad de ver y analizar una oportunidad de negocio, ponerla en marcha y gestionarla de manera integral.
- b) La oportunidad: Es una idea de negocio atractiva, duradera, oportuna en el tiempo y configurada como un producto o servicio que añade o crea valor al comprador o al usuario final del mismo. Existen diferentes formulas para la búsqueda de la idea de negocios, para esto el empresario necesita dosis de innovación y atención para la definición de su oportunidad de negocio.

El empresario no comienza en todas las ocasiones su proyecto empresarial desarrollando desde cero una idea de negocios. En algunas ocasiones el acto empresarial se inicia con la adquisición de una empresa ya constituida, o la incorporación a una empresa familiar. En otra ocasiones lo que adquiere el empresario es precisamente la idea de negocios y su método de gestión como ocurre con las franquicias. Otra posibilidad de empresarización se inicia a partir del empleo por cuenta ajena y el desarrollo empresarial de ese empleo convirtiéndolo en una empresa nueva, como sucede con la

intracreación. Todas estas opciones empresariales suelen corresponderse con diferentes perfiles de emprendedor.

- c) El análisis: Cualquier proyecto empresarial requiere de un análisis previo a su puesta en marcha, análisis en el que determina la viabilidad técnica, económica y financiera de nuestro proyecto y que nos permite minimizar los riesgos inherentes a la puesta en marcha del proyecto de empresa. Este tercer elemento es el Plan de Negocio, que independientemente de su complejidad y profundidad se convierte en un elemento imprescindible en el proceso de desarrollo de cualquier proyecto empresarial.
  
- d) Los recursos: Por último, una vez determinada la viabilidad potencial de un proyecto empresarial, el último elemento necesario será el de la obtención de los recursos financieros y de otra naturaleza necesaria en cualquier proyecto empresarial. Un exhaustivo análisis económico-financiero desarrollado en el plan de negocio ha de posibilitarnos una estimación de la inversión necesaria y las fuentes de financiación más adecuadas.

Todo emprendedor, una vez que cuenta con una oportunidad de negocio ya evaluada, se encuentra con el problema de la obtención de recursos financieros adecuados y suficientes para la puesta en marcha de su proyecto, o para la financiación del crecimiento o diversificación de la empresa en marcha. Dependiendo del mercado en que desarrolle su actividad el emprendedor, la obtención de suficientes recursos financieros será más o menos problemática, aunque de cualquier manera, es este uno de los elementos de más compleja solución en toda nueva empresa.

A nadie escapa el hecho de que la financiación es uno de los aspectos más difíciles con que se encuentra el potencial o el actual empresario, mas aun si el candidato es joven y su proyecto empresarial se encuadra en el terreno de actuación de las pequeñas y medianas empresas. Muchos expertos del sector financiero señalan que en España es más fácil obtener financiación para grandes proyectos de inversión que para pequeñas empresas impulsadas por empresarios individuales. Este fenómeno es común en muchos mercados financieros, aunque en los mercados mas desarrollados existen instrumentos financieros específicamente diseñados para la pequeña inversión, facilitándose de esta manera el proceso de la puesta en marcha de un proyecto de creación de empresas.

A pesar de que el aspecto de la búsqueda de financiación es uno de los más difíciles con que se encuentra el empresario potencial o el emprendedor con un proyecto empresarial en marcha, existen múltiples fórmulas a las que acudir en el mercado en busca de financiación. La primera distinción posible a la hora de examinar las diferentes fuentes de financiación se establece entre la obtención de deuda o la aportación de capital o recursos propios. En el primer supuesto, el uso de deuda, el emprendedor se compromete a devolver la cantidad objeto de la aportación de deuda más los intereses estipulados por el uso de los fondos. En el segundo supuesto, cuando el emprendedor recibe aportaciones de fondos en concepto de capital, se produce una cesión de parte de accionarios de la compañía, con la pérdida de control que ello puede suponer dependiendo de la importancia de las aportaciones. En resumen, el emprendedor que no cuente con los recursos necesarios para financiar la puesta en marcha de su proyecto empresarial, o en su caso, las nuevas inversiones de un proyecto en marcha, se encuentra ante la disyuntiva de acudir a deuda manteniendo el control de la compañía o ceder un porcentaje del accionariado evitando las obligaciones financieras que conllevan la devolución de la deuda.

Generalmente, una combinación de ambas modalidades se muestra como la fórmula más adecuada a la hora de financiar un proyecto de inversión. Analizaremos las diferentes fuentes de financiación que en la mayoría de los mercados se encuentran a disposición del emprendedor. Hemos de hacer constar aquí que las distintas fuentes de financiación encuentran diferente desarrollo dependiendo del mercado en que opere el empresario. Como ejemplo, en los Estados Unidos, la fórmula del capital riesgo encuentra un extraordinario desarrollo y conoce múltiples modalidades que casi siempre ofrecen respuesta a las necesidades del inversor; por el contrario, en España, el capital riesgo se halla aun en fase casi embrionaria, centrando su actividad en proyectos muy específicos, en mercados determinados y sirviendo a empresas ya constituidas por lo general.

- a) Financiación por deuda: la banca comercial, la banca pública, las entidades de financiación, el leasing, las sociedades de garantía recíproca (SGR), el factoring, la emisión de deuda mediante títulos.
- b) Financiación por recursos propios: el capital – riesgo, la salida a Bolsa, los inversores o socios
- c) Ayudas oficiales para la creación de empresas y la inversión de las Pymes.

En todas las economías existe una serie de organismos, generalmente de carácter público, cuya razón es la de prestar apoyo a la creación de empresas y a la gestión de pequeños y medianos proyectos empresariales, en sus más diversas formas: desde la prestación de ayudas financieras, como pueden ser las subvenciones, los créditos con tipo de intereses privilegiados o los incentivos fiscales, hasta la simple asesoría para facilitar la

búsqueda de información para la elaboración de análisis de viabilidad , la tramitación de la constitución de la empresa, etc.<sup>11</sup>

Analizaremos de igual forma como una de las variables que pueden influir directamente en el éxito de las políticas públicas de apoyo a la creación de empresas en Colombia, el evento empresarial según Shapero, analizado por Rodrigo Varela (director del CDEE-ICESI, 1994)<sup>12</sup>. Shapero realiza un análisis histórico de por qué ciertos grupos, ciertos tipos de cultura, ciertas sociedades de alguna forma u otra tienen unas características empresariales más altas que otras. En sus estudios encuentra claramente que el fenómeno de la formación del empresario o el por qué una comunidad presenta cierta orientación empresarial, es un fenómeno mucho más complejo que el tratar de explicarlos por un solo factor: raza, religión, situación, características personales, etc.

Shapero manifiesta que la toma de iniciativa como empresario depende fundamentalmente de la toma de una decisión que tiene que ver con un cambio en el estilo de vida, en la forma de ser, en la forma de pensar y actuar. Según este autor, el individuo que va a ser empresario está sujeto a una serie de circunstancias internas y externas que de alguna manera actúan sobre él y hacen que tome la decisión de cambio de estilo de vida. Dice que mientras estas fuerzas positivas, negativas o neutras no logren generar una composición de fuerzas tal que produzca en la persona un “desplazamiento”, ella no llegará a ser un empresario. Encuentra en su investigación que los fenómenos positivos son fenómenos que vienen del exterior, de personas externas a nosotros, y que todo mensaje que le entregamos a los niños y jóvenes en un momento determinado, origina en

---

<sup>11</sup> BERMEJO, Manuel. RUBIO, Isabel. DE LA VEGA, Ignacio. La creación de la empresa propia. Madrid: Mc Graw Hill. 1994. P. 111.

<sup>12</sup> VARELA, Rodrigo. Publicaciones ICESI (VIII Congreso Espíritu Empresarial). Cali, Colombia. Mario Tamayo y Tamayo. 1994. P. 146.

ellos una serie de expectativas y reflexiones que pueden determinar un cambio en estilo de vida, en sus formas de ver las cosas, en su manera de afrontar los hechos.

De acuerdo con Shapero, lo que hay que encontrar es cómo producir el desplazamiento hacia el evento empresarial, y, por supuesto, lo ideal es que ese desplazamiento no sea gestado por fuerzas negativas (como el hecho de haber sido expulsado de la empresa, por ejemplo). Lo que se debe tratar de hacer es buscar un desplazamiento ordenado en el que la gente se vaya preparando a lo largo de su vida, para que encuentre el momento adecuado en el cual tome la decisión de ser empresario. El “salto como empresario no debe ser un “salto” improvisado, sino fruto de un proceso ordenado que lo vaya preparando poco a poco para esa nueva etapa de su vida.

Shapero dice que para que esto se dé, se debe lograr en las personas cuatro variables: a) Variable situacional: todas aquellas fuerzas que hacen que el naciente empresario tome la decisión de cambiar su estilo de vida, su forma de ser, su manera de producir ingresos. b) Variable psicológica individual: es la disposición a actuar producida por los desplazamientos. Una proporción muy baja de las personas que vivencian estos desplazamientos, reacciona positivamente a ellos y pone a prueba su iniciativa para convencerse que realmente es posible modificar e incidir sobre los eventos que a diario le rodean. Esta percepción forma a las personas autónomas, con gran capacidad de independencia y con altas posibilidades de realizar acciones empresariales. c) Variables socio-psicológica: tiene que ver con la credibilidad y la confianza que tenga el empresario en términos de que podrá comenzar su empresa y darle la orientación adecuada para que se desarrolle y crezca. Es el convencimiento de que se tiene la capacidad para involucrarse en la organización y vivenciar todos sus movimientos. Esta creencia está profundamente influenciada por los ejemplos de empresarios

que a pesar de las dificultades pudieron salir adelante. Estos modelos juegan un rol muy significativo en la credibilidad de que la gente en el evento empresarial y en la acción que puedan acometer para involucrarse en él. d) Variable económica: trata de los recursos que el proceso empresarial requiere y que el futuro empresario tiene que identificar, conseguir, integrar, transformar y distribuir de una manera creativa e inteligente para hacer realidad el evento empresarial. Esta creatividad e inteligencia de la persona en la consecución y manejo de los recursos es un ingrediente de capital importancia para el éxito de la empresa, pues de esto depende fundamentalmente su desarrollo y consolidación en el mercado<sup>13</sup>.

## MARCO CONCEPTUAL

**Política:** Tipos de planes que se constituyen en el principio general para guiar o canalizar el pensamiento y la acción en la toma de decisiones.

**Políticas públicas:** Son disposiciones gubernamentales emanadas de gobiernos nacionales o locales en favor del beneficio colectivo, cuyo fin principal es la búsqueda del desarrollo y el bienestar social.

**Creación de empresas:** Es la acción de materializar una idea de negocio, por lo tanto se deben dar dos elementos básico, la persona y la idea. Esta persona debe tener la disposición de asumir el riesgo y espíritu optimista para obtener beneficios.

**Empresario:** Es la persona que organiza, gestiona y asume el riesgo que implica la puesta en marcha de un proyecto empresarial. Los empresarios son agentes primordiales de cambio y constituyen el motor de las

---

<sup>13</sup> SHAPERO, A. Why entrepreneurship? A worldwide perspective. Journal Management Journal. October, p.1-5.

posibilidades tecnológicas y de la utilización eficaz de los recursos en las economías de mercado (OCDE, 1999:39-41).

**Entrepreneurship (Empresarialidad):** Aunque el término se ha utilizado de diversas formas y en varios contextos en la propia literatura especializada inglesa, en los últimos años se ha empleado fundamentalmente en dos sentidos, dando una cierta dualidad al concepto de “entrepreneurship” (OCDE (1998): En primer lugar, se ha empleado como una descripción de la creación y el desarrollo de nuevas y pequeñas empresas y en segundo lugar, como una descripción de características más generales de las actividades comerciales, denotando una disposición a asumir riesgos, a ser innovador y a tomar iniciativas para aprovechar oportunidades comerciales.

***Empresarialidad (Ley 1014 de 2006):*** *Despliegue de la capacidad creativa de la persona sobre la realidad que le rodea. Es la capacidad que posee todo ser humano para percibir e interrelacionarse con su entorno, mediando para ello las competencias empresariales.*

**Acto emprendedor:** Creación de valor a través del desarrollo de una oportunidad de negocio y su conversión en una empresa que, con un proyecto a largo plazo, centre su actividad en la producción de bienes y servicios, y genere riqueza colectiva en su búsqueda del beneficio empresarial.

**Tejido empresarial:** Conjunto de empresas que operan dentro de un marco geográfico, puede ser municipio, departamento, región o nación. Dentro de esta se observan características que lo tipifican como tamaño de las empresas (Micro, Pequeñas, Medianas o Gran empresa), actividad que desarrolla o su forma de constitución.

**Plan de empresa:** Es un documento que identifica, describe y analiza una oportunidad de negocio, examina la viabilidad técnica, económica y financiera de la misma, y desarrolla todos los procedimientos y estrategias necesarias para convertir la citada oportunidad de negocio en un proyecto empresarial concreto.

**Plan de Negocio:** Es un documento escrito que define claramente los objetivos de un negocio y describe los métodos que van a emplearse para alcanzar los objetivos.

**Pyme:** Pequeña y mediana empresa (Ley 590 de 2000)

**Mipyme:** Micro, pequeña y mediana empresa (Ley 590 de 2000)

**Plan de desarrollo:** Conjunto de medidas gubernamentales tomadas para organizar y dirigir la actividad económica y social de un territorio durante un periodo determinado.

**Impacto:** Repercusión o influencia importante de las políticas de apoyo a la creación de empresas en el número de empresas creadas en Cartagena en el periodo 2000 a 2005.

**Productividad:** Relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado.

**Cobertura:** Numero de personas beneficiadas de una determinada política o disposición gubernamental.

**Financiamiento:** Obtención de los recursos financieros adecuados y suficientes para la puesta en marcha de un proyecto.

**Oportunidad:** Es una idea de negocio atractiva, duradera, oportuna en el tiempo y configurada como un producto o servicio que añade o crea valor al comprador o al usuario final del mismo.

**Análisis:** Determina la viabilidad técnica, financiera y de mercado de un proyecto y que nos permite minimizar los riesgos inherentes a su puesta en marcha.

**Recursos:** recursos financieros y de otra naturaleza necesarios en cualquier proyecto empresarial para su puesta en marcha y que permite realizar la inversión.

## **MARCO LEGAL**

Esta investigación fundamenta su marco legal en toda la legislación que apoya la actividad emprendedora en Colombia, aparecen en términos generales en este apartado, ya que serán desarrolladas y comentadas en el Capítulo 2 de este trabajo:

### **De carácter Nacional:**

- Constitución Política de Colombia
- Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” 2002 - 2006
- Ley 590 de 2000, Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas.
- Ley 905 de 2004, Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 y se dictan otras disposiciones.
- Ley de ciencia y tecnología
- Ley de racionalización del gasto publico

- Ley 1014 de 2006 De fomento a la cultura del emprendimiento<sup>14</sup>

**De carácter local:**

- Plan de desarrollo “Cartagena como siempre nuestro compromiso”  
2005-2007
- Acuerdo No. 016 de Agosto 22 de 2005 “ Por el cual se establecen incentivos para el desarrollo económico industrial, comercial y de servicios, el aumento de la inversión y la generación de empleo en el Distrito de Cartagena”
- Acuerdo No. 046 de 1992 “ Por el cual se crean estímulos tributarios para nuevas empresas que se establezcan en Cartagena generando empleos directos permanentes”

---

<sup>14</sup> Se considera esta Ley, a pesar de estar por fuera del periodo objeto de estudio, sin embargo se tuvo en cuenta que ésta inicio su proceso de diseño y sanción en el 2005.

## 0,6 HIPÓTESIS

Las motivaciones primordiales que llevaron a los nuevos empresarios a crear sus propios emprendimientos en el periodo comprendido entre el año 2000 a 2005 en Cartagena de Indias, obedecen más a iniciativas de carácter individual que a las políticas estatales y colectivas impartidas por los gobiernos nacional y local.

### OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	INDICES
Empresas creadas	Número de nuevas empresas en el período 2000 – 2005	Empresarios atendidos Razones del emprendimiento	Valoración porcentual obtenida de encuestas
Origen de la Iniciativa	Iniciativa Individual	Conocimiento de la actividad.  Desempleo  Independencia  Mejores ingresos  Otro	Valoración porcentual obtenida de encuestas
	Política Estatal	Conocimiento  Utilización  Cobertura  Adecuación de los programas	Valoración porcentual obtenida de entrevistas

Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

## **0.7. DISEÑO METODOLÓGICO**

### **TIPO DE INVESTIGACIÓN**

La investigación es exploratoria – descriptiva, lo que permite una mayor visión del problema e identificar y describir sus características. Se realizarán inicialmente estudios aproximados para iniciar investigaciones más profundas y posteriormente se reseñarán características o rasgos de la situación en estudio.

### **TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Para la recolección de información se utilizan 2 instrumentos diseñados para tal fin: Un formato para la entrevista a representantes de las instituciones de apoyo, tanto de carácter nacional como local, otro para las personas que crearon sus empresas entre 2000 y 2005. Para el tratamiento de la información se utilizará el software SPSS versión 11.0.

### **FUENTES**

La información se obtiene de fuentes primarias y fuentes secundarias.

#### **FUENTE PRIMARIA**

Se realizarán entrevistas en profundidad a los representantes de las instituciones de apoyo a la creación de empresas, con el fin de conocer la relación directa de los programas ofrecidos con las políticas nacionales y

locales y con las necesidades del futuro empresario. Se aplicarán encuestas, mediante cuestionario estructurado a personas que hayan creado empresas entre 2000 y 2005.

## **FUENTE SECUNDARIA**

El presente trabajo se apoya básicamente en la Ley 590 de 2000 Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa y por la Ley 905 de 2004, 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. De igual forma se requiere de una revisión bibliográfica pertinente a la creación de empresa, como textos, revistas especializada, tesis, prensa, archivos, documentos, monografías, banco de datos, abstracts, boletines nacionales y locales, artículos de la prensa local, escritos las asociaciones de empresarios, boletines de la Cámara de Comercio de Cartagena, Cámara de Comercio de Bogotá, entre otros.

## **POBLACIÓN Y MUESTRA**

En el estudio se utilizarán dos tipos de poblaciones, por un lado las instituciones de apoyo a la creación de empresas en Cartagena de Indias y por el otro las personas que han creado sus unidades productivas en el periodo comprendido del año 2000 al 2005 (nuevos empresarios).

La muestra de instituciones estará compuesta por aquellas más relevantes a nivel local, determinadas a partir del análisis de información secundaria y de entrevistas en profundidad con expertos y conocedores del tema. Se trabajará con todas las instituciones locales y con los organismos de carácter

nacional e internacional que cumplan con los requisitos y operen en la ciudad.

Para la muestra de nuevos empresarios en Cartagena, se tendrá en cuenta el número de empresas registradas en la Cámara de Comercio de Cartagena entre 2000 y 2005. Se utilizará el muestreo aleatorio. Los nuevos empresarios y las personas que han demandado el servicio se seleccionarán de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Que las empresas hubieran sido registradas entre 2000 y 2005
- b) Que las empresas fueran de propiedad de una persona o grupo de individuos y no de una gran empresa
- c) Que fueran con ánimo de lucro, y que estuvieran constituida jurídicamente
- d) Que operen en la ciudad de Cartagena y no en otros municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio.

Para el cálculo de la muestra representativa para la población conformada por empresas creadas de 2000 a 2005 y personas que han demandado el servicio en las instituciones de apoyo en el mismo periodo, se utilizará la fórmula del cálculo de la muestra para población infinita:

$$n = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{(N-1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot q}$$

De donde:

n = Tamaño de la muestra

Z = Nivel de confianza

p = Probabilidad de que ocurra el fenómeno a estudiar

q = Probabilidad de que el fenómeno no ocurra, o sea el complemento de P

N = Tamaño de la población (N - 1) = Nivel de precisión e = Error muestral

## 1. CARTAGENA DE INDIAS

### 1.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y DATOS GENERALES

Cartagena está situada en Colombia, al norte de Suramérica (Anexo 1), a orillas del Mar Caribe. Goza de una estratégica ubicación, ideal para el desarrollo turístico, industrial y comercial. Fue reconocida por la UNESCO como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad, título que merece por su rico pasado, desde que fue fundada en 1533 por el español Don Pedro de Heredia. En Colombia es el primer destino turístico nacional e internacional, principal puerto en el Caribe y uno de los principales polos de desarrollo industrial del país, especialmente en el sector petroquímico. Los datos generales de la ciudad se pueden apreciar en el Cuadro No. 1.

**Cuadro No. 1.**

#### **Datos Generales de Cartagena de Indias**

<b>País</b>	Colombia	<b>Región</b>	Costa Atlántica
<b>Fundación</b>	1 de Junio de 1533	<b>Localización</b>	10° 26' Latitud Norte 75° 33' Longitud Oeste
<b>Área Total</b>	609.1 Km2	<b>Altitud</b>	2 m. sobre el nivel del mar
<b>Humedad relativa</b>	+90%	<b>Temperatura Prom. Día</b>	29° C
<b>Temperatura Prom. noche</b>	25° C	<b>Población</b>	1.000.000 habitantes
<b>Moneda</b>	Peso colombiano	<b>Religión</b>	Predominio Católica Libertad de Culto
<b>Hora Oficial</b>	GMT-05:00 horas	<b>Indicativo Telefónico</b>	País: 57 Ciudad: 5 (57 5)

Fuente: Datos [www.cartagenacaribe.com](http://www.cartagenacaribe.com)

## 1.2 COMPOSICIÓN SOCIAL

Fundada en 1553, Cartagena de Indias ha logrado mantener a través del tiempo una imagen de ciudad siempre pujante, llena de atractivos turísticos y actividades económicas que le dan vida al puerto construido en su bahía. Capital política durante la colonia, centro de compra y venta de mercaderías en la época republicana, semillero de pintores y poetas al nacer el siglo XX, allí surgieron también industrias petroquímicas y complejos hoteleros que completaron el toque de modernidad que le faltaba.

Tras la prosperidad económica llegaron al “corralito de piedra”<sup>15</sup> muchos colombianos, provenientes de diferentes regiones hasta contar 782.205 en 1999 (en 1951 se habían censado 128.877). La mayoría llegó detrás de mejores oportunidades laborales y unos pocos con ofertas concretas para trabajar en Mamonal (Zona Industrial de la ciudad) como mano de obra calificada que la ciudad no podía proveer. Gentes de la costa atlántica, del interior del país y hasta del extranjero arribaron por oleadas, como llegan ahora los desplazados por la violencia. Al fin y al cabo los puertos son sinónimo de gentes que llegan y se van, pero también de otras que deciden quedarse para siempre. Con este ímpetu modernizador surgieron barrios por doquier: los de mejor condición económica se ubicaron al norte y los de condición económica mas baja por los tres costados formando un cinturón que no se cierra completamente por el mar. De 272 barrios existentes en 1989, 230 pertenecían a los más pobres y ocupaban el 60% del espacio urbano. En 2002, esa franja social se ha ampliado extraordinariamente hasta alcanzar el 78% de población en los estratos 1, 2 y 3 del Sisben<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Calificativo dado a la ciudad por su encerramiento en murallas elaboradas en piedra como protección al ataque de de piratas durante la época de la colonia.

<sup>16</sup> Sistema de información que permite identificar, clasificar y seleccionar las familias pobres con el fin de que puedan acceder a los subsidios y beneficios que confiere el Gobierno Nacional de Colombia a través de programas sociales.

Así es como surge una ciudad llena de contrastes, no un espacio público integrado capaz de asimilar sus diferencias sino varias poblaciones conviviendo en el mismo territorio, con fuertes signos de segregación racial y socioeconómica en su interior. Y es que la inequidad en Cartagena es grande, al punto de ser considerada una de las ciudades con mayor desigualdad social de América Latina en relación con el número de sus habitantes. Su clase media y alta son en extremo reducidas: 5.358 hogares en el estrato 6, 6.333 en el estrato 5 y 9.138 en el estrato 4, mientras 92.598 familias se concentran en los estratos inferiores, según el registro de usuarios residenciales de agua potable en 2001. El 20% más rico recibe 52% de los ingresos totales producidos sin que se perciban señales de una mejor distribución en el futuro. Todo lo contrario, los datos del Sisben de 1997 y 2002 señalan un decrecimiento de los estratos 6 a 3 y el efecto contrario en los restantes: del 36% al 38% el estrato 2 y del 38% al 39% el estrato 1. Esto refleja un mayor empobrecimiento por ingresos en todos los grupos de la población.

Al indagar sobre las posibles causas de esta situación se encuentran varias tendencias estructurales que intervienen simultáneamente:

- Una tasa de natalidad del 2,9% con fuerte incidencia en los sectores populares y en la proporción de embarazos en mujeres menores de 17 años, lo que determina una pirámide poblacional demasiado ancha en la base y en buena medida las enormes presiones endógenas sobre el suelo urbanizable, el surgimiento de nuevos barrios de invasión, la demanda por servicios públicos y necesidades por satisfacer en atención básica en salud y educación para los 312.849 menores entre 0 y 17 años, el 33% de la población estimada para 2002.

Una expansión de los indicadores de pobreza y de miseria por ingresos que abarca a 632.508 personas de las cuales 379.505 están en el nivel de indigencia con un ingreso promedio de \$40.000 mensuales (US\$ 17 aprox., 2006). El retroceso es notorio respecto a 1988 cuando el nivel de indigencia se estimaba en 29,4%. Un mercado laboral signado por su estrechez e inestabilidad con una población económicamente activa de 331.000 personas de los cuales 279.000 tienen empleo en su mayoría informal, 45.000 están subempleados y 52.000 desempleados, sin contar a las 317.000 personas que están inactivas.

En resumen, Cartagena crece en forma desordenada, espontánea y fracturada, con una fuerza arrolladora hasta ahora superior a la capacidad de las autoridades municipales para someterla a su control.

Aparentemente, la crisis social de Cartagena se acentuó con la afluencia de desplazados por el conflicto armado interno a partir de la segunda mitad de la década de 1990. Procedían del centro y sur del departamento de Bolívar y de los departamentos circundantes. Sobre la cantidad de refugiados internos en Cartagena no hay acuerdo: son 51.753 según el Programa de Movilidad Humana (OIM-Arquidiócesis) y 27.335 en las cuentas de la Red de Solidaridad Social, con una tasa anual de crecimiento superior a la media nacional del 0,6%, lo que la convierte en el cuarto centro receptor del país, después de Bogotá, Medellín y Sincelejo.

¿Qué tan numeroso es este segmento de la población inmigrante en Cartagena? Si la comparamos con el total de sus habitantes y más aún con sus estratos populares que rondan los 700.000 no alcanza al 10%, pero si la medimos con la capacidad administrativa para asimilarlos y responder positivamente a sus necesidades básicas, son demasiado, más para quienes juzgan la saturación de problemas urbanos como ocasionada por ellos y no

por la acción conjugada de la crisis económica, el desempleo estructural, la concentración del ingreso, la corrupción y la violencia.

En el 2001 Cartagena ocupó un sexto lugar (2.67 por ciento) como municipio de mayor llegada de población desplazada luego de Bogotá, Fundación (Magdalena), Medellín (Antioquia), Valledupar (Cesar) y Buriticá (Antioquia), pero pasó al quinto lugar (6.3 por ciento) en el acumulado entre enero y junio del año 2002, luego de Medellín, Bogotá, Sincelejo y Barranquilla, lo que indica un crecimiento de la afluencia de desplazados a esta ciudad (Red de Solidaridad Social, 2002).

Las consecuencias sociales, psicológicas, económicas y políticas que trae aparejadas el desarraigo del desplazamiento se agravan con la crisis económica, la extensión y ahondamiento de la pobreza y miseria en el país. Se conoce que los grupos de población más afectados son justamente los más vulnerables como las mujeres; las niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, y las comunidades negras e indígenas, en quienes aumenta el deterioro de los indicadores socioeconómicos y se vuelve más difícil acceder a los derechos civiles y políticos (ACNUR, 2002).

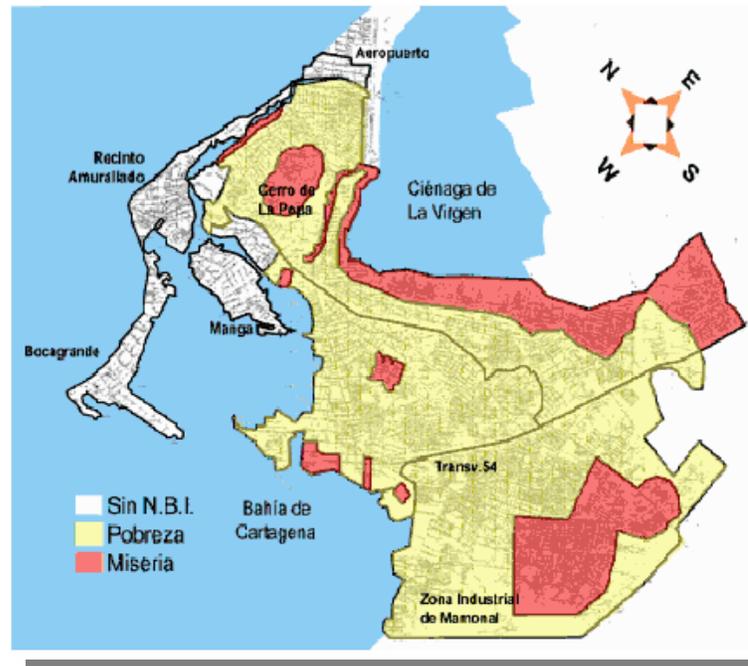
**1.2.1 Composición de la comunidad.** Según los datos del último censo de población (Dane, 1993), el total de habitantes en Cartagena era de 656.632; 312.452 hombres y 344.180 mujeres, de las cuales 98.8 por ciento residía en la zona urbana. Las cifras proyectadas (Dane, 1993) muestran un crecimiento importante de la población de la ciudad que se calcula en 952.523 personas en el año 2002.

### 1.3 ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

Cartagena es considerada una de las ciudades más pobres de Colombia. Cerca de 250.000 cartageneros padecen condiciones de pobreza crítica del total de 306.643 personas pobres de la ciudad según el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas reportado por Planeación nacional en el Conpes Social No 57 de enero de 2002 (DNP, 2002). Pero a la vez es la ciudad turística por excelencia, la brecha existente entre la Cartagena turística y la Cartagena popular, parece no sólo ahondarse sino extenderse a lo largo de la ciudad. Ver Mapa No. 1.

#### MAPA No. 1

#### Distribución geográfica de la población en Cartagena de Indias por niveles de pobreza (N.B.I)<sup>17</sup>



Fuente: Lineamientos para una estrategia de atención primaria en salud a población vulnerable en Cartagena. Publicado en Salud y Desplazamiento [www.disaster-info.net/desplazados](http://www.disaster-info.net/desplazados). 2003

<sup>17</sup> Necesidades básicas insatisfechas.

Según el último informe de análisis estadístico de la base de información del Sisben de abril de 2002, del total de 567.518 personas (161.136 familias) del distrito de Cartagena encuestadas hasta el año 2001, el 37.2 por ciento correspondía al sector sur oriental, una de las zonas más pobres de la ciudad, Cerca del 80 por ciento de la población de este sector fue clasificada en los nivel 1 y 2, la proporción más alta de la ciudad.

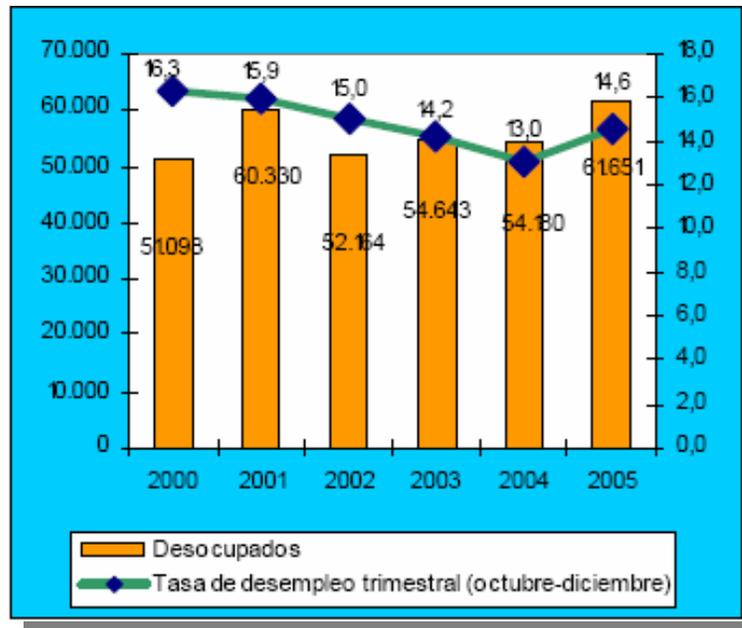
#### **1.4 MERCADO DE TRABAJO**

Luego de una sostenida reducción de la tasa de desempleo que se venía observando en Cartagena desde el último trimestre de 2000, año particularmente crítico para los despedidos y angustiados trabajadores cartageneros, el último trimestre de 2005 mostró un sorpresivo aumento de la desocupación, al ubicarse la tasa de desempleo en 14,6%, 1,6 puntos porcentuales por encima del mismo periodo de 2004. En la actualidad Cartagena presenta la tercera mayor tasa de desocupación del país, después de Ibagué y Manizales. El número de desocupados en Cartagena al terminar el 2005 fue de 61.651, cifra superior en 7.500 personas al número de 2004.

Este preocupante incremento en el número de desempleados y la tasa de desempleo (Gráfico 1), se registró muy a pesar de los múltiples frentes de trabajo que prometía abrir la época decembrina, la del trabajo y el rebusque por excelencia. De hecho en Cartagena entre octubre y diciembre se generan, en promedio, cerca de 20 mil empleos más que en cualquier otra época del año. La navidad promete la mejor prosperidad para empresarios, gobiernos y trabajadores: ante la expectativa de los mayores ingresos salariales que reciben los empleados y las oportunidades de negocio que se abren para el comercio, la industria- especialmente la de productos de consumo masivo- y el sector turístico, los primeros aumentan su nivel de producción dando más trabajo, en tanto que los gobiernos cobran más

impuestos y duermen tranquilos preparándose para recoger los resultados de sus políticas públicas.

**GRÁFICO 1**  
**Cartagena. Número de desocupados y tasa de desempleo.**  
**Octubre-diciembre, 2000-2005**



Fuente: DANE-ECH.

**1.4.1 Tendencias en el mercado laboral.** Si bien la generación de empleo creció al 11% con respecto al último trimestre de 2004, la mala noticia fue que el desempleo escaló a un ritmo 2,5 veces mayor: el 27%. La razón: la estampida de personas en edad de trabajar que salió a buscar trabajo. Cerca de 50 mil más en comparación con las registradas por el DANE a finales de 2004, 15 mil de ellos jóvenes, y quienes ante la crisis económica de años anteriores se habían conformado con esperar una situación económica más halagüeña. De esa cifra, cerca de 2.800 tienen edades que oscilan entre los 12 y 17 años. El resto se divide entre estudiantes universitarios y niños. El

desafío es poder devolverlos a los salones de clase y evitar que interrumpen el ciclo educativo y los procesos de mejora de capital humano.

**1.4.2 Actividad económica y desempleo.** En 2005 se crearon en la ciudad cerca de 36 mil nuevos empleos, en contraste con 2004 cuando se perdieron cerca de dos mil empleos. Los sectores más dinámicos en la generación de empleo fueron el transporte y las comunicaciones y los servicios comunales, sociales y personales, donde se generaron dos terceras partes de los nuevos puestos de trabajo, se iniciaron las obras de la vía perimetral y las obras del nuevo transporte masivo Transcaribe. Otros sectores que mostraron también un importante dinamismo fueron la industria y el comercio. Asimismo, la construcción también parece despegar nuevamente impulsada por las obras asociadas a los Juegos Centroamericanos y del Caribe. Por el contrario, en 2005 el sector primario siguió perdiendo en la economía local, reduciéndose en cerca de tres mil el número de empleos en este sector (Tabla 1).

**TABLA 1**  
**Población ocupada, según rama de actividad.**  
**Octubre-diciembre, 2002-2005**

Año	Total ocupados	Industria	Construcción	Comercio	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Servicios Financieros	Actividades Inmobiliarias	Servicios, Comunales, sociales y personales	Otras ramas <sup>a</sup>	No informa
2002	301.357	38.707	19.844	99.923	29.234	4.832	12.178	86.867	9.772	0
2003	324.361	38.833	29.577	110.730	31.047	5.607	15.372	86.158	7.037	0
2004	322.183	39.574	23.966	97.867	38.502	4.726	18.338	89.865	9.345	0
2005	358.649	45.486	26.643	102.776	49.982	4.758	20.189	102.369	6.446	0
2005-2004	36.466	5.912	2.677	4.909	11.480	32	1.851	12.504	-2.899	0

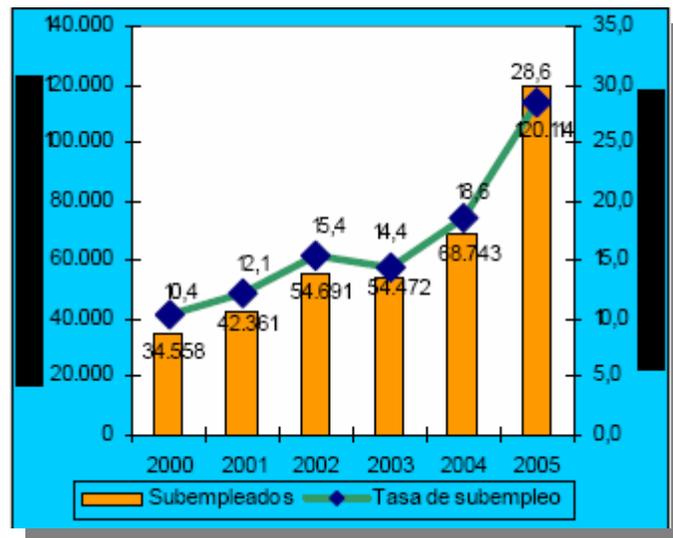
Fuente: DANE-ECH.

a: Comprende la agricultura, silvicultura y pesca, las actividades pecuarias y mineras.

**1.4.3 El subempleo.** El 2005 pasará a la historia como el año en que más aumentó el subempleo, lo que es sinónimo de malas condiciones de trabajo,

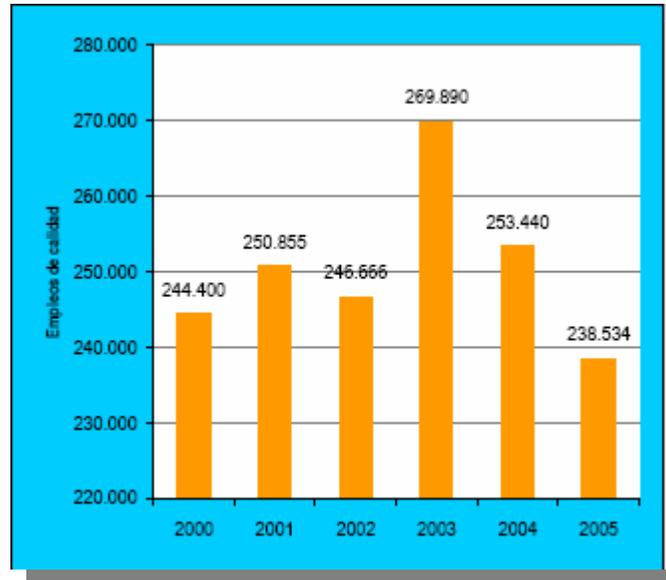
de inconformidad de los trabajadores por los ingresos que derivan de su actividad laboral, por el deseo de trabajar más horas pero no poder, y por tener a su cargo oficios que no casan con sus capacidades. Los datos son impactantes: en el último trimestre de 2005 Cartagena registró 52 mil nuevos subempleados con respecto a 2004. Durante todo el año fueron en promedio 32 mil nuevas personas en esta situación, y la cifra total de subempleados cerró en 103 mil personas subempleadas, cuando hace cinco años se contaban casi 35 mil. Este aumento hizo cerrar la tasa de subempleo en 28,6%, cuando en el año 2000 fue del 10,4% (Gráfico 2). Consecuente con el fuerte aumento del subempleo, los empleos de calidad disminuyeron ostensiblemente. En 2005, los empleos de calidad se redujeron cerca del 6%, por lo que en la actualidad sólo existen cerca de 238 mil empleos de calidad (Gráfico 3).

**GRÁFICO 2**  
**Número de subempleados y tasa de subempleo.**  
**Octubre-diciembre, 2000-2005**



Fuente: DANE-ECH

**GRÁFICO 3**  
**Número de empleos de calidad.**  
**Octubre-diciembre, 2000-2005**

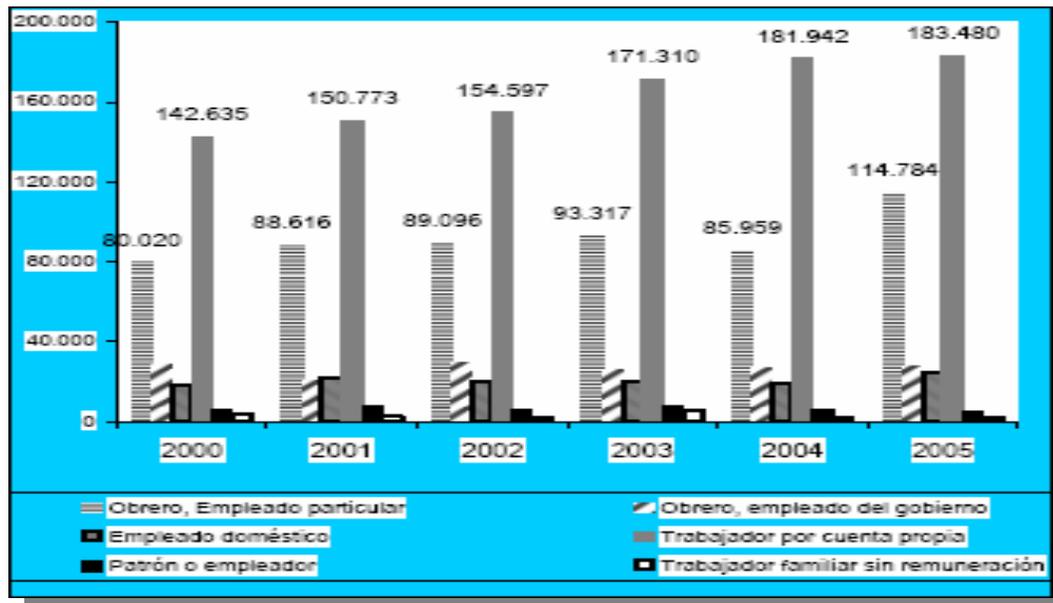


Fuente: DANE-ECH

Según posición ocupacional, cerca de la mitad de empleados (51,2%) son, denominados por el DANE, “trabajadores por cuenta propia”. El número de personas que se crean su propio empleo aumenta cada año, y en 2005 suman 183.480 personas, cerca de 1.500 más que el año anterior y 41 mil más que cinco años atrás. Sin embargo, lo más destacable es que los nuevos empleos se crearon principalmente en el sector privado, donde cerca de 30 mil personas encontraron empleo en 2005. A finales de ese año, cerca de 115 mil personas estaban ocupadas en dicho sector, la cifra más alta en los últimos seis años (Gráfico 4).

### GRÁFICO 4

Número de empleados, según posición ocupacional.  
 Octubre-diciembre, 2000-2005

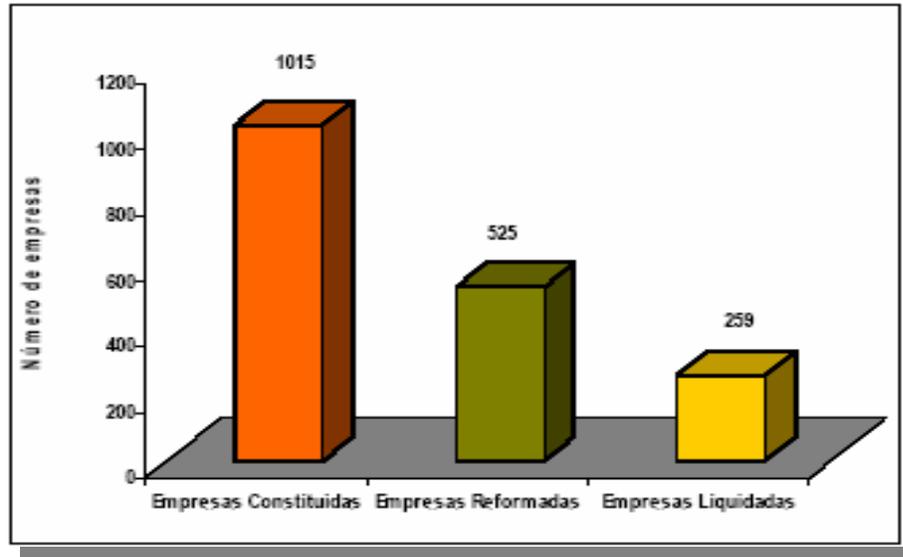


Fuente: DANE-ECH

### 1.5 MOVIMIENTO DE SOCIEDADES – INVERSIÓN EMPRESARIAL DE CARTAGENA, 2005.

El análisis de la estructura empresarial de Cartagena y la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena evidencia que durante 2005 se crearon 1.015 unidades productivas, a lo que se sumó la reforma de otros 525 establecimientos. Este comportamiento es congruente con el desempeño favorable de la economía nacional y de Cartagena, luego de que en los últimos años se registraron caídas significativas en la producción como efecto de la grave crisis de finales del siglo pasado. A su vez, la estructura empresarial se afectó por el cierre de 259 unidades productivas durante ese año (Gráfico 5).

**GRÁFICO 5**  
**Empresas constituidas, reformadas y liquidadas en Cartagena y la**  
**Jurisdicción, 2005**



Fuente: Coyuntura económica de Cartagena - Cámara de Comercio de  
Cartagena II SEMESTRE DE 2005 No. 20

El análisis de la inversión neta de capitales<sup>18</sup> presenta durante el periodo analizado significativo crecimiento con respecto a 2004 del 650,4%, lo que en valores absolutos significa el incremento de \$753.511 millones de pesos<sup>19</sup>. Este comportamiento favorable es atribuible en gran medida a las reformas de capital de muchas empresas para responder a las exigencias del mercado, principalmente las dedicadas a las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. Durante el periodo analizado, las reformas a capital representaron el 84,9% del total de la inversión neta de capitales. En relación con la distribución de la inversión neta por grandes ramas de actividad económica, las actividades inmobiliarias, empresariales y de

<sup>18</sup> La inversión neta de capitales es un indicador basado en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Cartagena, y como actividad realizada por los empresarios, se convierte en una variable que refleja el comportamiento de los agentes económicos locales para emprender nuevos proyectos productivos. Este indicador está limitado a las sociedades comerciales y privadas de la ciudad, con excepción de las entidades bancarias, las cuales no están obligadas a reportar información mercantil a la Cámara de Comercio. Igualmente, quedan excluidas las sociedades sin ánimo de lucro, las sociedades de hecho, las del Estado y todas las labores que sean a título de una persona natural, aunque estén registradas. La inversión aumenta porque se constituyen nuevas empresas y/o se expanden en activos las ya creadas, y disminuye cuando sociedades salen de la actividad productiva y/o las ya creadas disminuyen sus activos.

<sup>19</sup> Cifras en valores corrientes.

alquiler (que constituyen el 43% del total de la inversión) y el comercio al por mayor y al por menor (25%) fueron las de mayor dinamismo. Este comportamiento contrasta con las actividades más dinámicas identificadas en 2004, donde la industria manufacturera concentró el mayor nivel de inversión neta (el 54.4%). Las elevadas inversiones en actividades inmobiliarias obedecen principalmente a la reforma de 108 establecimientos por un monto equivalente a los \$370.3 mil millones, y también se debe a la constitución de 252 unidades productivas, donde se invirtieron capitales por \$4.288,4 millones. Este mismo comportamiento se observa en el comercio al por mayor y al por menor, donde las reformas de 129 establecimientos dinamizaron la inversión empresarial. Llama la atención la drástica caída de la participación del sector industrial en la inversión neta durante el año, la cual disminuyó en cerca del 40%, como también la poca concentración de la inversión en sectores como la construcción (0.3%) y hoteles y restaurantes (0.4%).

La descomposición de las inversiones realizadas según tamaño de empresa muestra la mayor participación de la pequeña empresa (44,1%) y la microempresa (26,7%), lo cual se explica por las reformas de capital realizadas en estas unidades productivas. Este mismo hecho se observa cuando el análisis realiza considerando el número de establecimientos, donde son precisamente estas dos categorías de empresas las que agrupan el mayor número. En este lapso las mencionadas unidades productivas agruparon el 94,8% de los establecimientos netos del periodo y se han constituido en las mayores generadoras de empleo en la ciudad (Gráfico 6).

Es importante señalar que las grandes y medianas empresas tradicionalmente han sido las que se han impulsado la inversión de capitales. No obstante, durante 2005 salta a la vista el dinamismo de la pequeña empresa y la microempresa en la economía local. Un hecho particular que se

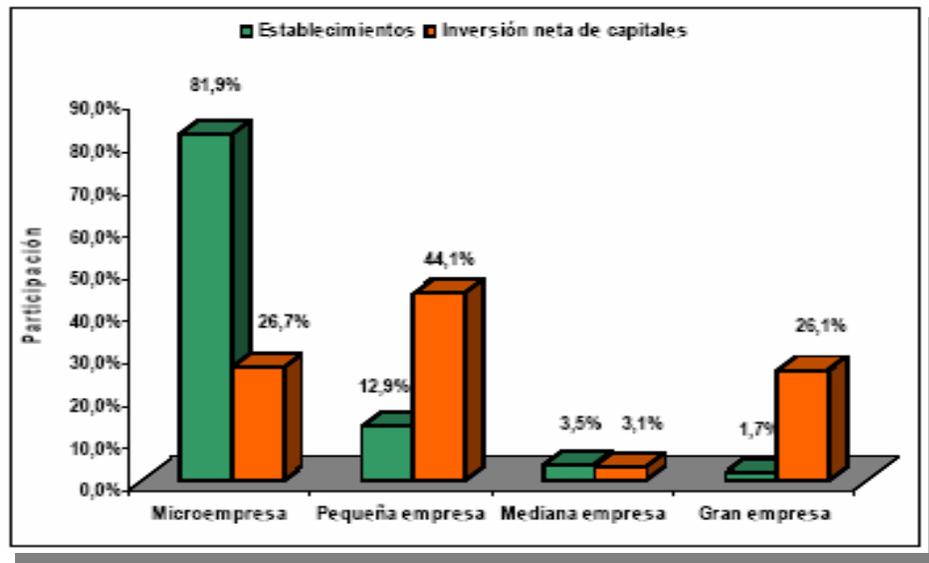
identifica en este análisis son las inversiones que se concentraron en el sector microempresarial de la ciudad y la jurisdicción durante 2005, las cuales participaron con el 26.7% del total de la inversión, superando en 0.6 puntos porcentuales la inversión realizada por la gran empresa de la ciudad, que participó con el 26.1%. La evidencia reconfirma el papel protagónico que ha venido ganando la microempresa en la economía local, la cual, en los últimos años, se ha constituido en forma de organización de la producción y en parte importante de la estructura económica de los países, especialmente en Latinoamérica. Según la OIT, “En todo el mundo, la microempresa ha demostrado su capacidad como medio efectivo para propiciar el desarrollo social y económico y para combatir la pobreza. Además, el autoempleo es, sin duda, una forma eficaz por la cual las familias de bajos ingresos pueden incrementarlos, realizando una actividad productiva que incorpora la mano de obra familiar. Durante la década de los noventa, el crecimiento de las microempresas en América Latina, estuvo asociado en la mayoría de los casos, a políticas gubernamentales encaminadas hacia la generación de empleo. Sin embargo, es frecuente encontrar en muchos países que la creación de las microempresas ha obedecido más a iniciativas de carácter individual que a las políticas estatales y colectivas, que simplemente buscan superar las necesidades de empleo en la población”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Promicro, OIT, “La microempresa en América Latina”. Documento del Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresas –1999.

## GRÁFICO 6

### Inversión neta de capitales por tamaño de empresa, 2005



Fuente: Coyuntura económica de Cartagena - Cámara de Comercio de Cartagena II SEMESTRE DE 2005 No. 20

**1.5.1 Las nuevas empresas.** Durante 2005 la constitución de empresas registró un comportamiento favorable con respecto a lo observado en 2004. El capital invertido en la constitución de nuevas unidades productivas aumentó considerablemente (el 584,7%), pues pasó de \$19.704,4 millones en 2004 a \$134.915,5 millones en 2005 muy a pesar de la disminución del 13,4% del número de establecimientos constituidos (en 2005 se crearon 1.015 establecimientos, 157 menos que en 2004, donde esta cifra se ubicó en 1.172 unidades productivas). Las actividades económicas con mayor dinamismo en la creación de empresas fueron: la industria manufacturera (que concentró el 84,5% del capital constituido), otras actividades de servicio comunitario (5,5%) y el comercio al por mayor y al por menor (3,4%).

**1.5.2 Empresas liquidadas.** En lo que se refiere al cierre de empresas en Cartagena, hay que señalar que en 2005 se cerraron 259 unidades productivas. Este hecho redujo en el periodo tanto la inversión neta de capitales, en un monto equivalente a los \$3.751 millones, como el número de

puestos de trabajo. Por actividad económica, el mayor cierre de empresas se evidenció en el comercio al por mayor y al por menor, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, industria manufacturera y construcción, donde se liquidaron 162 establecimientos, que representaron un capital liquidado de \$2.619, 4 millones de pesos (69.8% del capital liquidado). El mayor cierre de empresas se evidenció en la microempresa y pequeña empresa, donde en conjunto cerraron 255 establecimientos, los cuales representaron un capital liquidado de \$3.001 millones. Las actividades económicas más afectadas fueron: el comercio (32.8% del capital liquidado) y actividades inmobiliarias (21.8%) en la microempresa y construcción (38.7%)<sup>5</sup> y comercio (36.1%)<sup>6</sup> en la pequeña empresa. No obstante, en la mediana empresa, fue el sector industrial el más afectado (53.3% del capital liquidado en este grupo), lo cual se explica por el cierre de la empresa Industrias Frigopesca Ltda<sup>21</sup>.

**1.5.3 Comportamiento histórico en número de empresas de la inversión neta de capital en Cartagena, período 2000 a 2005.** Para analizar el comportamiento de empresas constituidas, empresas reformadas y empresas liquidadas, cuya inversión final nos da la inversión neta a capital en el periodo estudiado, vale la pena resaltar que no es objeto de este estudio, determinar la inversión neta a capital, así que nos limitaremos a estimar el dato solamente de números de empresas y de esta manera veremos como durante este periodo se ha ido creado, reformando y liquidando empresas, de acuerdo a los registros de la Cámara de Comercio de Cartagena de Indias, esto podemos observarlo en la Tabla 2 y Grafico 7.

---

<sup>21</sup> Coyuntura económica de Cartagena - Cámara de Comercio de Cartagena II SEMESTRE DE 2005 No. 20

**TABLA 2**

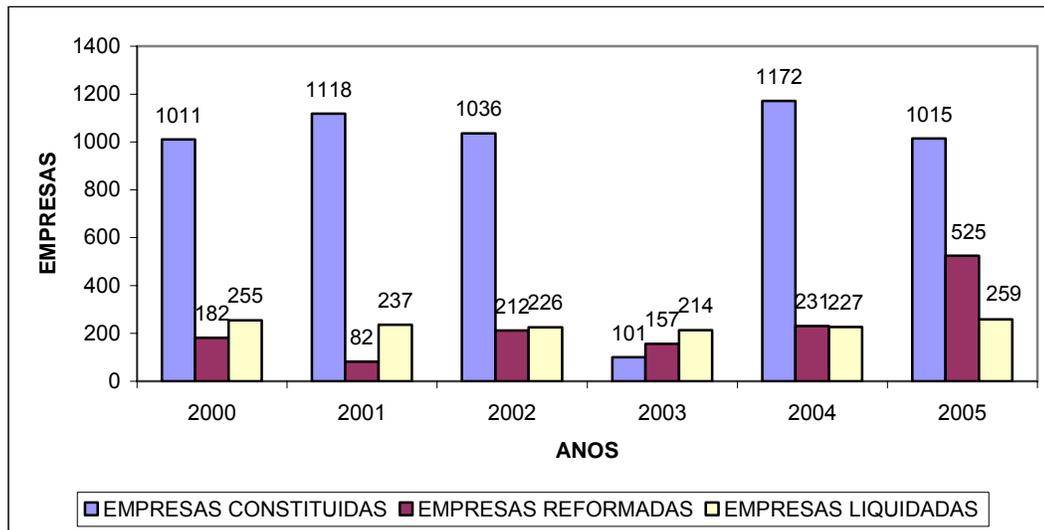
**Comparativo número de empresas constituidas, número de empresas reformadas y liquidadas en el periodo estudiado.**

EMPRESAS	AÑOS						TOTALES
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
EMPRESAS CONSTITUIDAS	1011	1118	1036	101	1172	1015	5453
EMPRESAS REFORMADAS	182	82	212	157	231	525	1389
EMPRESAS LIQUIDADAS	255	237	226	214	227	259	1418

Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007 basado en los cuadernos de Coyuntura económica de Cartagena  
– Cámara de Comercio de Cartagena de las adiciones el periodo del año 2000 al 2005  
\* El dato de las 82 empresas reformadas en el año 2001, solo corresponde al II semestre.

**GRÁFICO 7**

**Comparativo número de empresas constituidas, número de empresas reformadas y liquidadas en el periodo estudiado.**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007, basado en los cuadernos de Coyuntura económica de Cartagena  
– Cámara de Comercio de Cartagena de las adiciones el periodo del año 2000 al 2005  
\* El dato de las 82 empresas reformadas en el año 2001, solo corresponde al II semestre.

## 2. POLÍTICA NACIONAL Y LOCAL DE APOYO A LA CREACIÓN DE EMPRESAS.

Una política es un tipo de plan que se constituye en el principio general para guiar o canalizar el pensamiento y la acción en la toma de decisiones<sup>22</sup>. Si trasladamos este concepto al campo público, tenemos entonces que las políticas públicas son disposiciones gubernamentales emanadas de gobiernos nacionales o locales en favor del beneficio colectivo, cuyo fin principal es la búsqueda del desarrollo y el bienestar social.

Una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícita.

En teoría una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, La Comunidad Europea, el Océano Pacífico, la creación de empresas, etc.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> KOONTZ, Harold; O'DONNELL, Cyril. Administración. México D.F.:McGraw-Hill, 1988. p. 116.

<sup>23</sup> MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Versión española de MORATA, Francisco. Barcelona. Editorial Ariel S.A. 1992. p89.

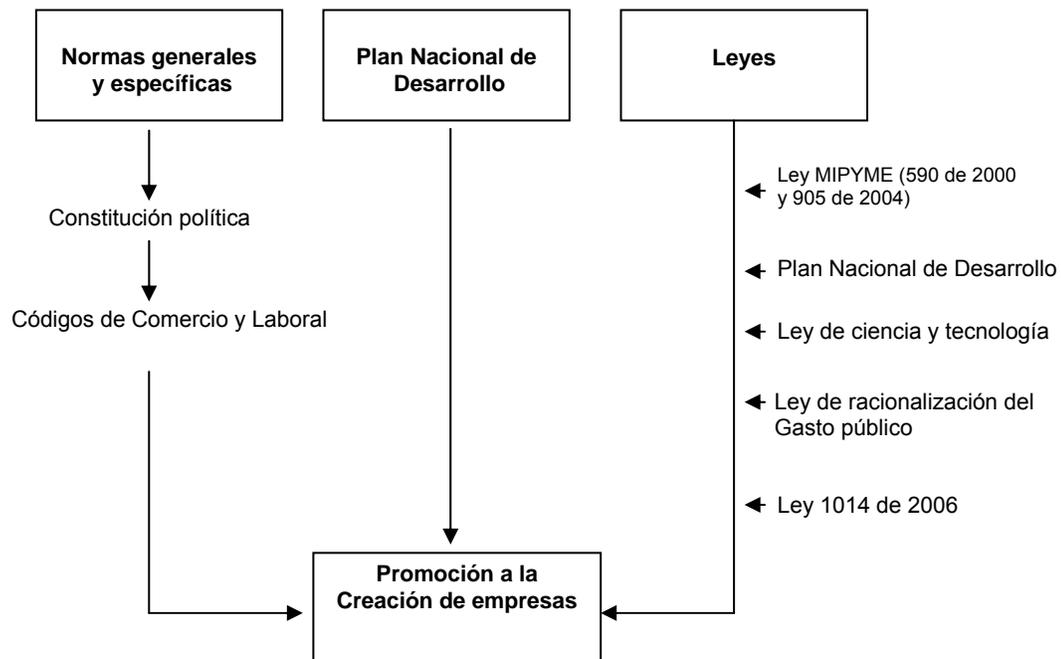
La política del gobierno de Colombia para fomentar la creación de nuevas unidades productivas, está fundamentada en normas, leyes, decretos y disposiciones generales, los cuales serán objeto de estudio y analizados en este capítulo, desde la perspectiva nacional y local.

## 2.1. DE CARÁCTER NACIONAL

El gobierno nacional, promueve la creación de empresas, fundamentándose en normas y leyes, como lo podemos apreciar en la Figura 1.

**FIGURA 1.**

### **Normas y Leyes relacionadas con la Creación de empresas en Colombia**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007, complementado el elaborado por Gómez, Lijis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado .Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004

### 2.1.1. Normas generales

**2.1.1.1 Constitución Política de Colombia.** La constitución Política de Colombia, en el Título XII Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Artículo 333, establece la libertad económica y toma la empresa como la base para el desarrollo. El artículo textualmente dice:

*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. [...].*

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

*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, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá dar paso al interés público o social. [...]. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. [...].*

**2.1.1.2. Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” 2002 – 2006.** *El PND en el capítulo II “Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo”, trata el tema de la creación de crecimiento, mediante los siguientes literales:*

*c. Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico*

*Con el fin de facilitar la innovación y el desarrollo tecnológico, el Sena promoverá, proporcionará y fomentará la investigación aplicada para mejorar la competitividad de los sectores productivos, en articulación con las cadenas y los clusters, para los cuales buscará diversificar y ampliar los estímulos financieros mediante créditos para proyectos de innovación, estímulos tributarios para la inversión de recursos propios en proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, y esquemas de garantías a Mipymes para acceso a créditos para el mismo tipo de actividades. [...].*

*e. Otras estrategias*

*Según lo establecido en el Decreto 585 de 1991 y en el Acuerdo 4 de 2002 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se continuará con la construcción de capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en las regiones. Se apoyarán iniciativas que busquen fortalecer instancias regionales como los consejos, comisiones o comités de ciencia y tecnología. [...]. De igual forma hace referencia el PND con los siguientes puntos:*

**6. Competitividad y desarrollo**

*[...]. La intervención del Estado es un factor esencial en la creación de un ambiente favorable para el funcionamiento competitivo de las empresas. Esta intervención se materializa, en primer lugar, mediante la estructura impositiva*

*y, en segundo lugar, mediante la estructura regulatoria relacionada con la creación y el funcionamiento de las empresas.*

*La política de competitividad del Gobierno tendrá cinco ejes fundamentales: la eliminación de trámites (y, en general, la racionalización de los procesos burocráticos), la creación de un sistema equilibrado de derechos a la propiedad, la generalización del acceso a las tecnologías de información dentro del marco de la Agenda de Conectividad, el desarrollo de políticas integrales de biotecnología y de turismo.*

Esto se pretende lograr con las siguientes estrategias:

*a. Eliminación de trámites y coordinación de iniciativas*

*El Gobierno Nacional pondrá en práctica el Programa de racionalización de trámites empresariales, que estará basado en tres iniciativas complementarias: a) la implementación de un modelo de gestión pública para la optimización de trámites, bajo la coordinación de la Agenda de Conectividad del Departamento Administrativo de la Presidencia y el Ministerio de Comunicaciones; b) la exigencia a cada entidad del Estado de la puesta en marcha de un plan de acción para la reducción de los costos de transacción y los tiempos de ejecución; y c) el fortalecimiento de modelos de trámites a través de sistemas de información para la administración de clientes, ventanillas virtuales, bancos de datos comunes, redes interinstitucionales y gestión de trámites en línea. [...].*

*b. Propiedad intelectual*

*Los derechos de propiedad intelectual se han convertido en un elemento clave para la integración de los países en desarrollo a la economía*

*internacional. En general, los países desarrollados son los grandes beneficiarios de la aplicación de los derechos de propiedad intelectual hasta el punto de que ramas completas de ciertas industrias han sido controladas, mundialmente, por un cúmulo de firmas. [...].*

### *c. Agenda de Conectividad*

*La Agenda de Conectividad es una política que busca masificar el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones - TIC, y con ello aumentar la competitividad del sector productivo,[...]. La Agenda de Conectividad contempla seis estrategias: a) acceso a la infraestructura de la información; b) educación y capacitación en el uso de las TIC; c) uso de TIC en las empresas; d) fomento a la industria nacional de TIC; e) generación de contenido local relevante; y f) Gobierno en Línea. Los proyectos más representativos de esta política han sido: [...], incentivos a la innovación tecnológica en Pymes, [...].*

Otro de los puntos importantes que hace referencia el PND es la generación de empleo, y para lo cual se refiere en el punto 9 así:

### *9. Generación de empleo*

*El crecimiento económico sostenido es el mejor camino para generar empleo y mejorar las condiciones de vida de la población. Pero dadas las perspectivas de crecimiento económico de los próximos años, es imperativo diseñar y poner en marcha programas que incentiven su creación y mitiguen los efectos perversos del desempleo.[...]. En este contexto se proponen cuatro programas prioritarios:*

#### *a. Reforma a la empleabilidad*

*b. Programa de apoyo directo al empleo*

*El programa de apoyo directo al empleo procurará incentivar la vinculación de nuevos empleados por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas. Se pretende otorgar una subvención temporal al empleo dirigido a las empresas (grandes y pequeñas) que generen nuevos puestos de trabajo.*

Concretamente a las Mipymes, el PND hace referencia en el punto siguiente:

*6. Desarrollo de las Mipymes: [...]. El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa contribuye a la democratización de la propiedad y permite avanzar hacia el objetivo de un país de propietarios. El Gobierno propiciará el ingreso de nuevos actores económicos, más competitivos e integrados a los mercados nacionales e internacionales. La estrategia estará enfocada hacia dos objetivos específicos: a) eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento; y b) diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo.*

*a. Acceso al financiamiento: En Colombia, el mercado financiero no ha respondido adecuadamente a la demanda de recursos de las Mipymes. Esta situación obedece a un cúmulo de factores: a) la existencia de normas legales y marcos regulatorios restrictivos; y b) la rigidez de las estructuras internas de los bancos (estatutos, manuales y políticas de crédito diseñados para las grandes empresas), así como los altos costos administrativos. A estos dos factores, se suma que las Mipymes tienen, generalmente, estructuras empresariales débiles con prácticas gerenciales deficientes.*

*b. Instrumentos de apoyo no financiero: La promoción de Mipymes debe inscribirse dentro del marco creado por la Ley 590 de 2000. Esta ley creó estímulos tributarios para las microempresas que se constituyan con posterioridad a su expedición.*

*Asimismo, creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme). El Gobierno promoverá el desarrollo de las Mipymes a partir de la normatividad y la institucionalidad existentes. Se mantendrán los mecanismos de cofinanciación de Fomipyme, el Programa nacional de productividad y competitividad y el Programa de competitividad y desarrollo tecnológico productivo del Sena. Además, el Gobierno promoverá programas específicos de apoyo a la vocación empresarial y fortalecerá la competitividad de las Mipymes en dos frentes: acceso a mercados y fortalecimiento de la capacidad empresarial.*

*Como instrumento de coordinación de la política, se establecerá el Sistema nacional de apoyo y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas, el cual estará conformado por las entidades públicas del Gobierno que diseñan y ejecutan las políticas de apoyo y regulación de las Mipymes, los organismos de concertación creados por la Ley 590 de 2000, las entidades privadas que atienden a los empresarios y los diversos gremios que representan a los empresarios del sector. Para el caso específico de la microempresa rural, se desarrollará el programa a través del Proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural (Pademer).*

## **2.1.2 Leyes**

**2.1.2.1 Ley Mipyme.** La Ley 590 del 10 julio de 2000 es considerada la Ley marco en la que se suscribe la política estatal para la promoción de la creación de empresas en Colombia, conocida como Ley Mipyme. El gobierno nacional de la República de Colombia dio origen a esta Ley, considerando especialmente los datos representativos de la Mipymes en la economía del país, tales como su representación del 97% de las empresas; generan el 63% del empleo nacional; aportan el 37% al PIB nacional; estructura

productiva flexible, mayor capacidad de respuesta a los cambios en la demanda y generación de ventaja competitiva, a través de su articulación e integración a la estructura productiva. Por otro lado consideró las debilidades de este sector, tales como: escasez de recursos de capital, estrechez en la cobertura de mercado, baja capacidad de comercialización, escasa capacidad de negociación, deficiente calidad del producto, débil asociatividad y cooperación, escasa preparación de la mano de obra, deficiente formación gerencial, deficiente organización de la producción y la heterogeneidad del sector.

Esta Ley es creada principalmente con el objeto de *“Inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación y operación de micros, pequeñas y medianas empresas”*, como un reconocimiento al papel fundamental de las instituciones en el desarrollo empresarial (la clasificación de micro, pequeñas y medianas empresas, esta establecida por el numero de empleados y monto de activos, anexo Ley 590/00).

La ley establece la inclusión de las políticas y programas de promoción de MIPYMES en el Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno. El PND 2002 - 2006 es el primer plan que cumple con la Ley. Al respecto se resalta la estrategia de promoción a las MIPYMES con los objetivos: eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento a menores costos y diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo integral. Este Plan da prioridad al apoyo financiero en cabeza del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de la MIPYMES (FOMIPYME)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Gómez, Liyis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004.

La Ley 590 de 2000, además de constituirse en el fundamento de la política de Estado para la promoción del desarrollo de las MIPYMES, crea espacios de concertación entre entidades públicas y privadas: da lugar a la creación del Consejo Superior de la Microempresa, Consejo Superior de la Pequeña y Mediana empresa y Consejos Regionales. Crea el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de la MIPYMES (FOMIPYME).

Estableció incentivos fiscales para la creación de Mipymes, al facultar los entes territoriales para establecer regimenes impositivos especiales (periodo de exclusión, tarifas inferiores, etc). Estableció incentivos parafiscales para la creación de Mipymes. Redujo los aportes parafiscales (SENA<sup>25</sup>, ICBF<sup>26</sup>, Cajas de Compensación) durante los tres primeros años de operación de estas empresas.

La Ley Mipyme creó el ámbito para que las entidades financieras y la ONG's especializadas en crédito microempresarial dirijan sus recursos a este segmento. La Superbancaria<sup>27</sup> estableció la modalidad del microcredito. Facilitó la concurrencia de las Mipyemes a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado. Se refiere a la promoción de ferias locales y nacionales para dinamizar mercados en beneficio de las Mipymes. Creó estímulos tributarios para la creación de empresas y promueve el acceso a mercados financieros. Crea una sinergia institucional, de recursos, normas y procedimientos, a fin de fortalecer, desarrollar y articular el sector de las Mipymes en Colombia.

Con el propósito de obtener resultados efectivos, se integra a través de dos grandes componentes: El primero es el componente No Financiero: busca apoyar, promover y fortalecer a la Mipyme, a través de programas, proyectos y acciones encaminados a mejorar su posición en el mercado. El segundo,

---

<sup>25</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje, entidad gubernamental encargada de fortalecer la edición técnica.

<sup>26</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

<sup>27</sup> Superintendencia Bancanria

es el componente Financiero: buscar incrementar el flujo de recursos tanto de crédito como de inversión para el sector de la Mipyme<sup>28</sup>.

El componente No Financiero ofrece los siguientes programas de apoyo a las Mipymes:

1. Desarrollo de Proveedores Pymes: Conjunto de acciones sistemáticas que apuntan a elaborar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de los proveedores de una empresa demandante.
2. Programa de fomento a la subcontratación: Busca promover el enlace entre la oferta y la demanda, con el fin de generar oportunidades de negocios entre las Pymes y la gran empresa.
3. Apoyo tecnológico a las Mipymes: Suscripción de convenios para el fortalecimiento de parques tecnológicos, Premio Nacional a la Innovación, fortalecimiento Cluster electrónico y software, Cooperación tecnológica internacional.
4. Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYMES): Cofinanciación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y a la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.

Por otro lado, el componente financiero busca incrementar la colocación de recursos de crédito e incrementar la capitalización de la Mipymes. Este apoyo se logra mediante cinco líneas de acción: Convenio con Bancos Comerciales, Fortalecimiento de sistemas de garantías – Convenios

---

<sup>28</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia. [www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)

Departamentos y Municipios, Alianza Bancos – ONG's, Microcredito a Emprendedores y Créditos Bancoldex (Banco de Comercio Exterior de Colombia)<sup>29</sup>.

La ley trata explícitamente la creación de empresas, y autoriza al Fondo Nacional de Garantías (FNG) a destinar los recursos que el Artículo 51 de la Ley 550 de 1999, o la Ley de Intervención Económica y Reactivación Empresarial, debe destinar a las pequeñas y medianas empresas. También obliga a los municipios y departamentos a establecer regímenes impositivos especiales con el fin de estimular la creación y fortalecimiento de las MIPYMES y a la reducción de aportes parafiscales para la creación de MIPYMES<sup>30</sup>.

En agosto 2 de 2004, entra vigencia la Ley 905, 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.

Las modificaciones de la Ley 590, están encaminadas básicamente a Estimular la promoción y formación de mercados altamente competitivos mediante el fomento a la permanente creación y funcionamiento de la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas, Mipymes; se modifican las definiciones de las micros, pequeñas y medianas empresas; Se crea el Sistema Nacional de Mipymes, conformado por los consejos superior de pequeña y mediana empresa, el consejo superior de microempresa y los consejos regionales; amplió la conformación del consejo superior de la microempresa, del consejo superior de la pequeña y mediana empresa y consejo regional; Concurrencia de las Mipymes a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado. Con el fin de promover la

---

<sup>29</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia. [www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)

<sup>30</sup> Gómez, Lijis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004.

conurrencia de las micro, pequeñas y medianas empresas a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado, las entidades indicadas en el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 o de la ley que la modifique, consultando lo previsto en esa ley y en los convenios y acuerdos internacionales; Orientación, seguimiento y evaluación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces, con el apoyo de las redes de subcontratación, orientará, hará seguimiento y evaluará el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley, formulará recomendaciones sobre la materia y dará traslado a las autoridades competentes cuando se evidencia el incumplimiento de lo previsto en dicho artículo; Las entidades públicas del orden nacional y regional competentes, los departamentos, municipios y distritos promoverán coordinadamente, la organización de ferias locales y nacionales, la conformación de centros de exhibición e información permanentes, y otras actividades similares para dinamizar mercados en beneficio de las Mipymes.

A partir de la vigencia de esta Ley, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo estimulará y articulará los Sistemas de Información que se constituyan en instrumentos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa y en alternativas de identificación de oportunidades de desarrollo tecnológico, de negocios y progreso integral de las mismas; Programas educativos para Mipymes y de creación de empresas. El Sena, las universidades e institutos técnicos y tecnológicos, sin perjuicio de su régimen de autonomía, considerarán lo dispuesto en la presente ley a efecto de establecer diplomados, programas de educación no formal, programas de extensión y cátedras especiales para las Mipymes y a promover la iniciativa empresarial.

En cuanto al a mercados financieros, la Ley habla de préstamos e inversiones destinados a las Mipymes. Para efecto de lo establecido en el

artículo 6° de la Ley 35 de 1993, cuando el Gobierno Nacional verifique que existen fallas del mercado u obstáculos para la democratización del crédito, que afecten a las micro, pequeñas y medianas empresas, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República determinará de manera temporal la cuantía o proporción mínima de los recursos o líneas de crédito, que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos que realicen actividades de otorgamiento de créditos al sector de las Micro, pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a la creación de empresas, la ley se refiere a la 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; 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; 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.

La ley crea un nuevo artículo (Artículo 23). 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; Estructura del Fomipyme, El Fomipyme tendrá diferentes subcuentas.

**2.1.2.2. Ley de Ciencia y Tecnología.** La Ley 29 de 1990, llamada Ley de Ciencia y Tecnología, es el marco que regula las disposiciones para el fomento de la investigación científica y desarrollo tecnológico, y la promoción de empresas basadas en innovación y desarrollo tecnológico. Es la ley soporte del establecimiento de incubadoras de empresas y de parques tecnológicos en Colombia. La Ley señala el marco dentro del cual el Estado y sus entidades se pueden asociar con particulares en *“actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología”*.

La Ley de Ciencia y Tecnología es desarrollada mediante los decretos 393, 591 y 585 de 1991, reglamentando las modalidades de asociación y los tipos de proyectos que pueden ser incluidos como actividades científicas y tecnológicas. Específicamente se afirma que son objetos de la Ley los *“[...] proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas de base tecnológica [...]”*. El decreto 393 dicta las normas sobre asociación; el 591 regula los tipos de contrato que generen las asociaciones; y el 585 crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, señalando el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología como organismo de dirección y coordinación, y como asesor principal del Gobierno Nacional en lo que respecta al desarrollo de la ciencia y la tecnología<sup>31</sup>.

**2.1.2.3. Ley de Racionalización del Gasto Público.** La Ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto

---

<sup>31</sup> Gómez, Liyis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004.

público, en su Artículo 16 se obliga al SENA a destinar el 20% de sus ingresos al desarrollo de programas de competitividad y de desarrollo productivo. También constituye un importante mecanismo de promoción de la creación de empresas. Específicamente el artículo señala: “de los ingresos correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del Artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. [...] El SENA ejecutará directamente estos programas, a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centro de desarrollo tecnológico. El Artículo 16 de la Ley 344 de 1996 da paso a la creación del Fondo Emprender<sup>32</sup>, el cual será tratado en el capítulo 3.

**2.1.2. 4 Ley 1014 de enero 26 de 2006<sup>33</sup>.** “De fomento a la cultura del emprendimiento”. En el Artículo 1°, para efectos de interpretación de la Ley, esta define los siguientes términos: *Cultura, Emprendedor, Emprendimiento, Empresarialidad, Formación para el emprendimiento y Planes de Negocios.*

En cuanto al objetivo de la Ley, el Artículo 2° expresa: a) *Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, en el cual se propenda y trabaje conjuntamente sobre los principios y valores que establece la Constitución y los establecidos en la presente ley;* b) *Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas;* c) *Crear un marco interinstitucional que permita fomentar y desarrollar la cultura del*

---

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Se considera esta Ley, a pesar de estar por fuera del periodo objeto de estudio, sin embargo se tuvo en cuenta que ésta inicio su proceso de diseño y sanción en el 2005.

*emprendimiento y la creación de empresas; d) Establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo; e) Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento; f) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas; g) Propender por el desarrollo productivo de las micro y pequeñas empresas innovadoras, generando para ellas condiciones de competencia en igualdad de oportunidades, expandiendo la base productiva y su capacidad emprendedora, para así liberar las potencialidades creativas de generar trabajo de mejor calidad, de aportar al sostenimiento de las fuentes productivas y a un desarrollo territorial más equilibrado y autónomo; h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de procesos de creación de empresas competentes, articuladas con las cadenas y clusters productivos reales relevantes para la región y con un alto nivel de planeación y visión a largo plazo; i) Fortalecer los procesos empresariales que contribuyan al desarrollo local, regional y territorial; j) Buscar a través de las redes para el emprendimiento, el acompañamiento y sostenibilidad de las nuevas empresas en un ambiente seguro, controlado e innovador.*

Con el fin de garantizar la eficacia y desarrollo de esta Ley, en el Artículo 4°, el Estado se obliga a: *Promover en todas las entidades educativas formales y*

*no formales, el vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo para estimular la eficiencia y la calidad de los servicios de capacitación; Buscar la asignación de recursos públicos para el apoyo a redes de emprendimiento debidamente registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Buscar la asignación de recursos públicos periódicos para el apoyo y sostenibilidad de las redes de emprendimiento debidamente registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Buscar acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de créditos; Establecer acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de crédito, con el aval, respaldo y compromiso de seguimiento de cualquiera de los miembros que conforman la Red Nacional para el Emprendimiento; Generar condiciones para que en las regiones surjan fondos de inversionistas ángeles, fondos de capital semilla y fondos de capital de riesgo para el apoyo a las nuevas empresas.*

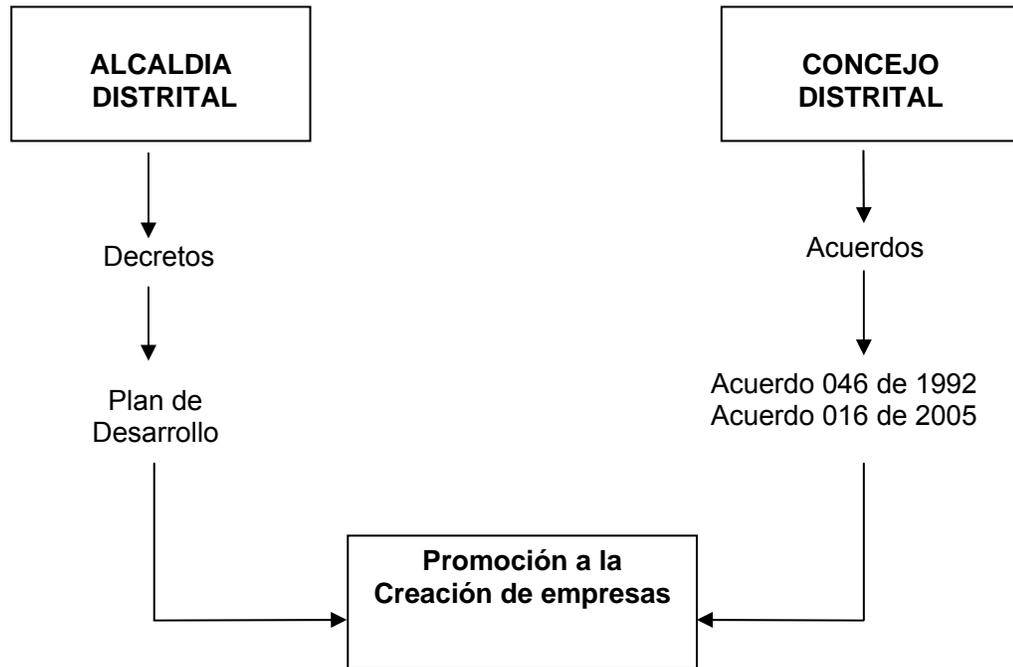
Se crea la Red Nacional para el Emprendimiento, Artículo 5: La Red Nacional para el Emprendimiento, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces; en el Artículo 6 se crea la Red Regional para el Emprendimiento, adscrita a la Gobernación Departamental, o quien haga sus veces; El Artículo 9° hace referencia a la Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica será el instrumento operativo de las redes de emprendimiento encargada de coordinar todas las acciones de tipo administrativo; el Artículo 10 se refiere a las Mesas de trabajo de la red de emprendimiento. Las mesas de trabajo son un espacio de discusión y análisis para que todas las instituciones que conforman la Red, se sientan partícipes y logren desarrollar acciones con base en los lineamientos contemplados por las mismas. Podrán convertirse en interlocutores válidos de las instituciones responsables de la operación.

Por otro lado la Ley determina en diferentes capítulos, la implementación de un Sistema de información y orientación profesional; Formación de formadores; Opción para trabajo de grado: *Las universidades públicas y privadas y los centros de formación técnica y tecnológica oficialmente reconocidos, podrán establecer sin perjuicio de su régimen de autonomía, la alternativa del desarrollo de planes de negocios de conformidad con los principios establecidos en esta ley, en reemplazo de los trabajos de grado;* Voluntariado Empresarial; Actividades de Promoción; Beneficios por vínculo de emprendedores a las Redes de Emprendimiento; Programas de promoción y apoyo a la creación, formalización y sostenibilidad de nuevas empresas; Difusión de la cultura para el emprendimiento en la televisión pública; Constitución nuevas empresas: *Las nuevas sociedades que se constituyan a partir de la vigencia de esta ley, cualquiera que fuere su especie o tipo,[...], se constituirán con observancia de las normas propias de la Empresa Unipersonal [...].*

## **2.2 DE CARÁCTER LOCAL**

El distrito de Cartagena de Indias, mediante acuerdos emitidos por el Concejo Distrital y decretos emitidos por la Alcaldía Distrital, deja de manifiesto su interés y le da la importancia que tiene para el desarrollo económico y social de la ciudad, la creación de empresas. En los puntos siguientes se presentan en resumen los más representativos expuestos para incentivar la creación de empresas a nivel local, como se presenta en la Figura 2.

**FIGURA 2.**  
**Decretos y acuerdos relacionados con la Creación de empresas en  
Cartagena de Indias**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007.

**2.2.1 Decretos.** En materia de decretos emitidos por la Alcaldía Distrital, sólo existen aquellos donde se liquida y aprueba el presupuesto anual de inversión del Distrito:

"Por el cual se liquida el Presupuesto de Inversión del Distrito de Cartagena de Indias para la vigencia fiscal del 2005; mediante detalle de las apropiaciones, clasificación y definición de los gastos"

En sus ARTÍCULO 1 expresan: *Fíjese el Plan de Inversión Distrital con los recursos provenientes de sus rentas y las participaciones programadas para*

*la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de Enero y el 31 de Diciembre de cada año*

En estos decretos, se observa cada una de las partidas destinadas en el presupuesto detallado y queda consignado en aquellos rubros relacionados con: *Promoción del desarrollo en diferentes sectores de la economía (Fortalecimiento competencias, Apoyo a proyectos de competitividad y demás programas de fortalecimiento instituciones y fondos de desarrollo local*. Se refiere la destinación de recursos para apoyar las iniciativas empresariales desde las instituciones gubernamentales y las partidas destinadas para tal fin.

**2.2.2 Plan de desarrollo “Cartagena como siempre nuestro compromiso” 2005-2007.** Este Plan de Desarrollo, al igual que los que le anteceden, trata el tema del empresarismo y apoyo a las Mipymes, como herramienta para generar desarrollo en el Distrito. Por esta razón cada candidato a la alcaldía distrital, lo toma como uno de los ejes centrales de la campaña y uno de los temas primordiales y prioritarios y los periodos de gobierno.

Tomamos como referencia el Plan de Desarrollo 2005 – 2007, en donde resaltamos la importancia que se le da a este tema. El Plan de Desarrollo y su estructura. El Plan está concebido de manera que se concentra en el desarrollo de cinco Objetivos Estratégicos: Cartagena un Gobierno con Autoridad, Cartagena con Identidad Propia, Cartagena Competitiva y Solidaria, Cartagena Social, Cartagena un lugar para la gente. El Plan de Desarrollo, trabajará con los siguientes ejes transversales: Defensa de los Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Medio Ambiente Sostenible, Equidad de Género y Cooperación Público-Privada. En cuanto a la importancia que se da al desarrollo económico sostenible y la generación de

empleo desde el Plan de Desarrollo de los diferentes gobiernos que ha tenido el distrito en este periodo (2000 – 2005), las estrategias a aplicar en cuanto a generar proyectos de inversión y empresa tenemos:

1. Ciencia, tecnología e innovación, con los siguientes programas estratégicos: Promoción de la investigación, Fortalecimiento de la capacidad institucional, Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico, Capacitación en investigación y desarrollo en áreas estratégicas, Fortalecimiento de la capacidad regional de ciencia y tecnología, Apropiación social de la ciencia y la tecnología.

2. Competitividad y desarrollo, programas estratégicos: Eliminación de trámites y coordinación de iniciativas, Papel de coordinación del Estado, Propiedad intelectual, Agenda de conectividad., Biotecnología, Turismo, Eficiencia de los mercados, Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones.

3. Política comercial, programas estratégicos: Integración comercial, Ley de preferencias arancelarias andinas y de erradicación de drogas, Inversión extranjera, Promoción de las exportaciones agrícolas, Regionalización de la oferta exportable y desarrollo de una cultura exportadora.

4. Generación de empleo, programas estratégicos: Reforma a la empleabilidad, Programa de apoyo directo al empleo, Sistema de protección al cesante, Fortalecimiento de la capacitación.

**2.2.3 Acuerdos.** De los diferentes acuerdos emitidos por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, podemos citar dos, los cuales son los que en manera directa hablan y promueven la creación de empresas en la ciudad, estos son:

**2.2.3.1 Acuerdo No. 046 del Octubre 2 de 1992.** “Por el cual se crean estímulos tributarios para nuevas empresas que se establezcan en Cartagena generando empleos directos permanentes”

El Artículo 1 de este acuerdo expresa: *“Exonérese por el término de cinco (5) años, del pago de los impuestos de Industria y Comercio, a las Empresas Industriales, Comerciales, Agropecuarias y Hoteleras que se constituyan o inicien operaciones en Cartagena con posterioridad a la vigencia de este Acuerdo, generando un mínimo de cincuenta (50) empleos directos permanentes.*

El Acuerdo también dice que tendrán derecho a la exoneración las pequeñas y medianas industrias nuevas que, asociadas conformen parques industriales. Por otro lado a que las empresas comunitarias, microempresas, empresas familiares y artesanales, cualquiera que sea su naturaleza, estarán exoneradas durante tres (3) años por la totalidad de los impuestos, siempre que generen un mínimo de cinco (5) empleos directos permanentes. Ratifica, además, este acuerdo que los empleos generados por las nuevas empresas, deberán preferir la mano de obra nativa o residente en la ciudad durante los dos (2) últimos años, esta debe ser en un porcentaje mínimo del ochenta por ciento (80%) de los empleos creados.

**2.2.3.2 Acuerdo No. 016 de Agosto 22 de 2005.** “Por el cual se establecen incentivos para el desarrollo económico industrial, comercial y de servicios, el aumento de la inversión y la generación de empleo en el Distrito de Cartagena”

Al igual que el anterior acuerdo, este busca generar y otorgar incentivos, exonerando de impuestos de Industria y Comercio, pero adiciona el impuesto Predial Unificado (de acuerdo a tabla de incentivo)

El Artículo primero define: *“Las empresas de carácter industrial, comercial, hotelero y de servicios, que se instalen o relocalicen en el Distrito de Cartagena, estarán exoneradas del pago del ciento por ciento (100%) del valor de los Impuestos de Industria y Comercio y Predial Unificado, si cumplen con las condiciones de nuevas inversiones en activos fijos y empleos directos generados, según lo establecido en la siguiente tabla:*

<b><i>Inversión Mínima (Millones de Dólares)</i></b>	<b><i>Nuevos Empleos Directos</i></b>	<b><i>Numero de Años de Exoneración</i></b>
1.6	16	1
2.1	21	2
2.8	28	3
3.8	38	4
5.0	50	5
6.6	66	6
8.8	88	7
11.7	117	8
15.7	157	9
21.0	210	10

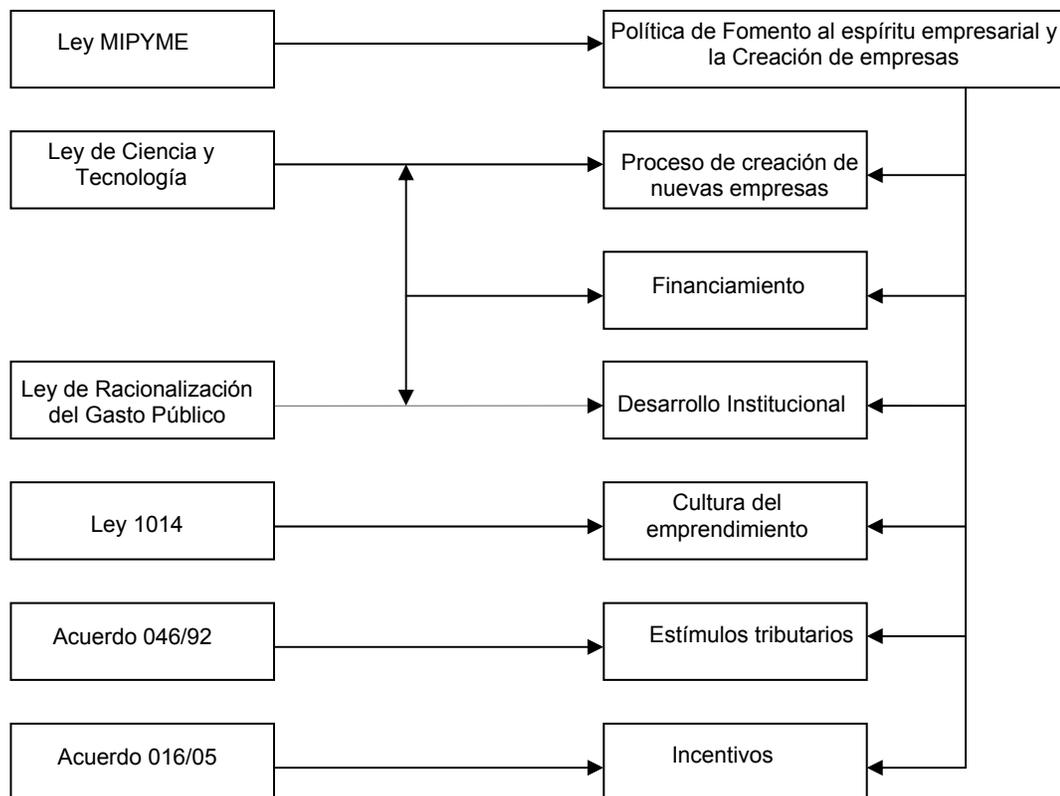
Como condición para beneficiarse con la exoneración de estos impuestos, la generación de empleos directos por las nuevas empresas instaladas, deberá incluir un porcentaje mínimo del 60% de mano de obra local sobre el total de los trabajadores contratados.

### **2.3 MEDIDAS DE APOYO**

La base de las medidas de apoyo a la creación de empresas en Colombia es la Ley MIPYME, la cual es respaldada por la Ley de Ciencia y tecnología y la Ley de Racionalización del gasto público, y en el año 2006 surge como

apoyo desde la academia la ley 1014, esto desde el plano Nacional. Desde el plano local, la Ley MIPYME fortaleció el acuerdo 046 de 1992 y recibe apoyo con el acuerdo 016 de 2005. Tanto a nivel nacional como local, estas medidas tienen su origen en los diferentes planes de desarrollo diseñados para lograr avances socioeconómicos en la Nación y en las municipalidades (Figura 3).

**FIGURA 3.**  
**Medidas de Apoyo a la Creación de empresas en Colombia y**  
**Cartagena de Indias.**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007, complementado el elaborado por Gómez, Liyis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado .Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004

### **3. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN CARTAGENA DE INDIAS - INSTITUCIONES Y PROGRAMAS DE APOYO.**

Los primeros organismos de apoyo a la creación de empresas en Colombia surgen en la década del 90, muy a pesar de que ya a finales de 1970 se habían creado dos organizaciones de apoyo a la microempresa, la Fundación Carvajal, en el Occidente del país, y la Fundación Mario Santo Domingo, en el Caribe. Al parecer, la falta de apoyo directo a las nuevas creaciones fue producto de la experiencia individualizada de los organismos. Actualmente existen en Colombia organismos internacionales, nacionales y locales de apoyo a las MIPYMES, aunque pocos con líneas específicas para la creación. Los organismos internacionales son en su mayoría ONG's creadas para el desarrollo y asistencia a los países en vía de desarrollo. Los nacionales son entidades públicas, establecidas por el Estado para promover el desarrollo socioeconómico del país, y los locales son, en gran medida, fundaciones privadas sin ánimo de lucro<sup>34</sup>.

En este capítulo analizaremos las instituciones y programas de apoyo a la creación de empresas en Cartagena. Para un mayor conocimiento del fenómeno, previamente se hace una breve descripción de los fondos de financiación y de las organizaciones internacionales y nacionales existentes en Colombia. El capítulo se ha dividido en 4 partes. La

---

<sup>34</sup> Gómez, Liyis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004.

primera muestra los fondos de financiamiento, la segunda los organismos internacionales, entre los que se destacan el BID, la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La tercera describe los organismos con actuación nacional. Esta sección se desarrolla a partir del Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMES, mecanismo coordinador de la política nacional de fomento a la creación y fortalecimiento de las nuevas empresas. La cuarta presenta los organismos con actuación específica en Cartagena, en donde se destacan, Cámara de comercio de Cartagena, Alcaldía Distrital, Jóvenes Empresarios de Colombia (JECOL), Fundación Colombia Emprende, Fundación Indufrial, Banco agrario, SENA (Fondo Emprender), Incubar Bolívar, Cooperativa de Médicos del Valle (COOMEVA), Fondo Regional de Garantías, Actuar Famiempresas Bolívar y las diferentes Universidades que apoyan desde la academia la creación de empresas.

### **3.1. FONDOS PARA EL FINANCIAMIENTO**

En relación con las fuentes de financiación se han adoptado las siguientes medidas:

1. Apalancamiento para la provisión de recursos financieros a través de 100.4 millones de euros del Banco de Comercio Exterior, 33.5 millones del Fondo Nacional de Garantías, 43.9 y 12.3 millones proporcionados por el BID y la Cooperación española respectivamente.
2. Fomento de alternativas diferentes al préstamo regular, como los esquemas de capital de riesgo, y el acceso al mercado de acciones

para las nuevas empresas que muestren un buen prospecto en sus operaciones, así como la vinculación de inversionistas internacionales y la propia venta de cuotas de capital social o acciones.

3. Fortalecimiento de garantías provenientes del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), dentro del cual se otorgarán condiciones especiales de respaldo a empresas nuevas especialmente intensivas en mano de obra, hasta por un 80% del valor del crédito requerido.
4. Establecimiento de la línea de crédito BID-COLCIENCIAS-BANCOLDEX<sup>35</sup>, con el respaldo del Fondo Nacional de Garantías que dará soporte a los fundadores de empresas de base tecnológica.
5. Fortalecimiento de la estructura soporte del Plan de Exportaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, respaldado por BANCOLDEX, PROEXPORT, el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, los Consejos Regionales de Comercio Exterior (CARCES) y demás organismos de fomento a la actividad exportadora.
6. Fortalecimiento del financiamiento de primer nivel<sup>36</sup>. Se promoverá la vinculación de todos los bancos e intermediarios a los sistemas automáticos del Fondo Nacional de Garantías, cuyos certificados son admisibles por decisión del gobierno, y de ser necesario, se

---

<sup>35</sup> BANCOLDEX es el Banco de Comercio Exterior

<sup>36</sup> Organismos financieros de primer piso, es el nombre que reciben en Colombia las entidades financieras y de ahorro directamente encargadas de conceder los préstamos a las personas.

establecerán incentivos a la colocación y a la competencia como lo establece la Ley 590 de 2000.

7. Establecimiento de microcréditos por valor de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes<sup>37</sup>. Con esta medida, se espera desembolsar recursos por más de 66.9 millones de euros.
  
8. Línea de crédito BANCOLDEX – COLCIENCIAS. Establecida de acuerdo a la Ley 29 de 1990, y a los Decretos 393, 585 y 591 de 1991. Esta línea financia proyectos empresariales de innovación y desarrollo tecnológico de largo plazo. El énfasis está en el incentivo a la innovación tecnológica. A los proyectos se les reconoce un incentivo económico que consiste en el prepago de las primeras cuotas de capital hasta el equivalente a un porcentaje del crédito redescontado por la Línea. En el caso específico de las MIPYMES, se otorgan incentivos de 50, 40 y 25 por ciento; 50% para proyectos de altos esfuerzos en innovación y desarrollo tecnológico con posibilidades de exportación; 40% para proyectos de altos esfuerzos en innovación y desarrollo tecnológico orientados al mercado nacional, y 25% para proyectos de importantes esfuerzos en innovación y desarrollo tecnológico. Esta línea financia hasta el 80% del valor total del proyecto, sin superar el equivalente a 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. El restante 20% es un aporte de contrapartida de la empresa, en especie o en dinero. El crédito se otorga en pesos colombianos o en dólares de los Estados Unidos de América.

---

<sup>37</sup> El Salario Mínimo Mensual Vigente es de 136 euros aprox. (Dic. 2006).

9. Línea de crédito BID-COLCIENCIAS. Financia proyectos cooperativos de investigación y desarrollo, cofinanciados. COLCIENCIAS financia hasta el 70% del valor total del proyecto a PYMES, con carácter no reembolsable, destinado a cubrir los costos que se deriven de la participación de una universidad, centro tecnológico o de investigación, previo cumplimiento de las condiciones establecidas. Se financian exclusivamente proyectos cooperativos de investigación y desarrollo, con participación de empresas, universidades, centros tecnológicos y otros organismos de investigación. Este mecanismo de financiación está orientado a fortalecer los vínculos universidad-industria, y a facilitar la contratación de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico por parte de las empresas a centros tecnológicos.
10. Cofinanciación de proyectos asociativos universidad - empresa - centro tecnológico. Financia proyectos cooperativos y asociativos de investigación y desarrollo, con participación de empresas, universidades, centros tecnológicos y otros organismos de investigación, bajo la modalidad de recursos no reembolsables. La cofinanciación está orientada a fortalecer los vínculos universidad-empresa-centro tecnológico. Son beneficiarios de esta línea empresas de todos los tamaños y sectores, universidades y centros tecnológicos que adelanten conjuntamente proyectos de investigación y desarrollo. La presentación de los proyectos de cofinanciación a COLCIENCIAS debe ser realizada conjuntamente entre la empresa y la universidad, o centro tecnológico.

**3.1.1 Fondos de fomento y de capital de riesgo.** Bajo el marco de la “Política de Fomento al Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas”, en Colombia se han creado y/o fortalecido los siguientes fondos: el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las MIPYMES (FOMIPYME), el Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG), el Fondo Emprender, adscrito al SENA, el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales, Fondo Emprender, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

A. El Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las MIPYMES (FOMIPYME): Tal como se mencionó anteriormente, FOMIPYME fue establecido bajo el marco legislativo de la Ley MIPYME, para administrar recursos estatales dirigidos a programas y proyectos de desarrollo tecnológico<sup>38</sup>, fomento y promoción de las MIPYMES. Funciona con la modalidad de cofinanciación, entendida esta como la financiación conjunta de recursos no reembolsables aportados por el fondo y por entidades ejecutoras, usuarios y, en general, organizaciones públicas y privadas, tanto nacionales como locales. Se cofinancia hasta el 65% del valor total de la propuesta, no superando la suma de 1.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes por proyecto; en general, los recursos del sector público no pueden superar el 85% del valor total de la propuesta.

B. Fondo Emprender, FE, adscrito al SENA: El Fondo Emprender nace de la Ley 344 de 1996, Artículo 16, que obliga al SENA a destinar el 20% de sus ingresos al desarrollo de programas de competitividad y desarrollo

---

<sup>38</sup> Dentro del marco de la Ley MIPYME, desarrollo tecnológico es entendido como “ [...] *todo proceso o medianas empresas rurales, Fondo Emprender adscrito al Ministerio de Agricultura y práctica conducente a la incorporación de conocimiento con miras a elevar los estándares de productividad y/o competitividad de las MIPYMES* [...]”.

tecnológico productivo. Es creado con la finalidad de financiar iniciativas empresariales provenientes y desarrolladas por aprendices<sup>39</sup>, asociaciones de aprendices, universitarios o profesionales de instituciones reconocidas por el Estado. El Fondo se rige por el derecho privado, y su presupuesto está conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el Artículo 34 de la Ley 344, por los aportes del presupuesto general de la nación, por recursos financieros provenientes de organismos de cooperación nacional e internacional, por recursos financieros de la banca multilateral, etc. Aunque el Fondo fue reglamentado mediante el decreto 934 del 11 de abril 2003, aún no funciona.

C. Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo de las micro, pequeñas y Desarrollo Rural: Establecido en 1993 y fortalecido bajo la Ley MIPYME, Artículo 24, es el único fondo de capital de riesgo creado en Colombia para el sector rural. El propósito del fondo es aportar capital inicial y financiamiento para la creación y fortalecimiento de empresas comerciales y/o de transformación primaria de productos agropecuarios o pesqueros. Los recursos del Fondo provienen de las apropiaciones del Presupuesto Nacional, de las transferencias de FINAGRO<sup>40</sup>, de aportes y recursos de la venta de acciones suscritas en los diferentes proyectos que el Fondo financie.

D. Fondo Nacional de Productividad y Competitividad (FNPC): El FNPC surge del interés del Gobierno nacional, BANCOLDEX, COLCIENCIAS, FINAGRO y el SENA por aumentar la productividad y competitividad de la industria exportadora colombiana. Cuenta con un capital semilla de 37.8 mil

---

<sup>39</sup> Aprendices es la expresión usada en Colombia para referirse a los estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje

<sup>40</sup> FINAGRO: se tratará en el siguiente capítulo

euros destinados a financiar programas para aumentar la productividad de la pequeña, mediana y gran empresa exportadora, o potencialmente exportadora.

El Fondo otorga incentivos a aquellos proyectos que tengan una significativa innovación tecnológica. Dependiendo del grado de novedad del proyecto se prepaga a capital hasta el 30% del valor del crédito aprobado. También se otorgan incentivos a aquellos proyectos que generen un gran beneficio a un amplio sector industrial o a una gran parte de una misma cadena productiva; en éste caso, igualmente se prepaga a capital hasta el 30% del crédito redescontado aprobado. La sumatoria de estos dos incentivos no puede superar el 30% del valor del crédito redescontado aprobado. Los recursos son asignados de acuerdo a los siguientes criterios: potencialidad exportadora, identificación precisa de los nichos y mercados externos, penetración adicional de los mercados externos, impacto en el mejoramiento de la productividad, beneficio al sector empresarial y generación, o por lo menos, mantenimiento del empleo productivo, entre otros.

E. El Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG): Establecido en 1981, el FNG es una entidad de economía mixta vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyo propósito es otorgar garantías que permitan a las MIPYMES<sup>41</sup>, y a personas naturales, el acceso a créditos financieros para proyectos viables que no cuenten con las garantías requeridas por el sistema financiero colombiano. Su objetivo es viabilizar el mercado financiero institucional y de capitales para proyectos factibles de MIPYMES y personas naturales con impacto en el desarrollo

---

<sup>41</sup> Se excluye el sector agropecuario, que depende directamente del Ministerio de Agricultura.

socioeconómico del país. Las operaciones del Fondo son ejecutadas a través del Sistema Nacional de Garantías (SNG), con el que tiene presencia directa en todo el territorio nacional. El SNG está compuesto por 10 regionales: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Pasto, Pereira y Tunja. La de Barranquilla cubre el Caribe colombiano. Dentro de las garantías del Fondo se encuentra la “Garantía para creación de empresas”, cuyo objetivo es facilitar a los emprendedores el acceso a las operaciones de crédito con recursos de redescuento o recursos propios; aunque la línea aún no funciona, en los documentos al respecto, se dice que su cobertura es hasta del 80% con un límite de 50.2 mil euros.

F. Fondo Agropecuario de Garantía (FAG): Establecido en 1985, fue creado para facilitar el acceso a créditos financieros a los pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios que no puedan cumplir con las garantías exigidas por los intermediarios financieros. El objetivo del FAG es respaldar el valor redescontado de los créditos de capital de trabajo e inversión dirigidos a financiar nuevos proyectos de producción, comercialización, transformación primaria y capitalización del sector agropecuario presentados ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). La garantía otorgada por el Fondo respalda hasta el 80% del valor del capital redescontado, en el caso de los pequeños productores, hasta 60% a los medianos productores y hasta 50% a los grandes productores. El Fondo no cuenta con una línea específica de creación de empresas.

G. Otros fondos existentes en Colombia: De acuerdo a la investigación hecha, se encontraron los siguientes fondos privados de inversión:

1. Ángeles inversores o personas naturales que financian iniciativas empresariales de forma independiente. Específicamente se hizo alusión a este tipo de financiación en referencia a Antioquia, Valle del Cauca y centro del país. En Cartagena no se encontró evidencia explícita de su existencia.
2. Fondos de capital de riesgo privadas o empresas que sirven de intermediarios entre inversionistas potenciales que buscan retornos satisfactorios e inversión a largo plazo, están: Mercurius Venture Capital, Medellín, y EmpreCapital, Bogotá. Ninguna con jurisdicción específica en Cartagena.
3. Fondos corporativos o fondos de capital de riesgo de empresas que colocan dinero en nuevas empresas relacionadas con su actividad principal. Se encontraron: Iniciativa de Empresa Pública de Medellín, que apoya iniciativas empresariales en agua, energía y telecomunicaciones; y Valores Bavaria, que apoya proyectos en medios, telecomunicaciones y aeronáutica.
4. Mercado de acciones, o bursátil. Funciona únicamente la Bolsa de Valores de Colombia S.A., en Bogotá.
5. Capital semilla. Existen fondos de capital semilla para la Red Nacional de Centros de Desarrollo Tecnológico del Sistema Nacional de Innovación, y para las incubadoras del Sistema Nacional de Creación e Incubación de Empresas del Conocimiento. Se financia la formación de los recursos humanos, las actividades de planeación estratégica, los estudios sectoriales y prospectivos del sector, el diseño del portafolio de servicios, el mercadeo de los

servicios tecnológicos, la formulación de la cartera de proyectos, el diseño e implementación de los sistemas de información y el establecimiento de las redes nacionales e internacionales.

### **3.2. INSTITUCIONES DE CARÁCTER INTERNACIONAL**

Los organismos internacionales que operan en Colombia ofrecen, principalmente, apoyo financiero y técnico para el desarrollo y fortalecimiento de las MIPYMES; es muy poco el apoyo para la creación de nuevas empresas. La escasa ayuda está dirigida a iniciativas basadas en nuevas tecnologías, y a poblaciones vulnerables o desplazada por el conflicto interno. Los organismos internacionales son entidades de segundo nivel, que operan a través de otros organismos, nacionales o locales. Entre los organismos con mayor presencia en Colombia están: El BID, la FUPAD, la USAID y la CEPAL. Estos organismos de una manera u otra han hecho presencia en Cartagena con diferentes programas ofrecidos a las comunidades de desplazados por el conflicto interno y con programas específicos para reducir los niveles de pobreza de la ciudad.

**3.2.1. El Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** El Grupo BID es la principal fuente de financiamiento multilateral para proyectos de desarrollo económico, social e institucional en América Latina y el Caribe, y ocupa un papel de liderazgo en el proceso de integración regional. Tiene su sede en Washington, D.C., e incluye 3 instituciones:

1. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Apoya el desarrollo socioeconómico de la región con préstamos a instituciones públicas, y otorga financiamiento para algunos proyectos del sector privado, principalmente en los sectores de infraestructura y desarrollo de mercados de capital.

2. La Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Es una organización financiera multilateral que promueve el desarrollo económico a través del financiamiento de proyectos de la pequeña y la mediana empresa privada.
3. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Es un fondo autónomo administrado por el BID; promueve el desarrollo del sector privado, principalmente en el área de la microempresa.

A. Financiamiento BID: A través de su Programa de Empresariado Social (PES), el BID otorga préstamos y asistencia técnica a las organizaciones privadas y a instituciones de desarrollo local públicas a nivel estatal, provincial o municipal. Los recursos del programa se pueden utilizar para capital inicial, asistencia técnica, construcción de planta, compras de equipo y materiales, capital de trabajo u operativo, y/o comercialización. Cada año están disponibles entre 6.1 y 8.8 millones de euros para financiar proyectos en 26 países de América Latina y el Caribe. Los proyectos deben ser innovadores y con potencial de ofrecer lecciones de interés, o ser replicados en otros países de la región. Los préstamos son hasta de 877 euros; sin embargo, la cantidad promedio prestada es aproximadamente de 394.7 mil euros. El período de pago es de 20 años, con período de gracia de 5 años, y tasas de interés entre el 1% y el 5%.

B. Financiamiento de CII: En Colombia, la CII proporciona financiamiento a largo plazo en forma de préstamos directos, inversiones directas de capital, líneas de crédito a intermediarios financieros locales, líneas de agencia con instituciones financieras locales para el otorgamiento de préstamos

conjuntos e inversiones. El financiamiento de La CII es de mediano o largo plazo, por medio de mercados financieros o de capital. Financia proyectos de ampliación en todos los sectores económicos (salvo los relacionados con fabricación y comercio de armas, juegos de azar y especulación inmobiliaria). Los recursos pueden destinarse a inversiones en activos fijos, capital de trabajo permanente o costes pre-operativos. También asesora a las empresas en la búsqueda de financiamiento adicional, transferencia de tecnología y conocimientos técnicos y de gestión.

C. Financiamiento FOMIN: FOMIN Ofrece en Colombia ayuda a los programas que apoyan el desarrollo de los sectores de PYMES, en áreas no incluidas en la CII. Financia proyectos pequeños de asistencia técnica, que prueben nuevos conceptos o actúen como catalizadores de otras reformas. Proporciona recursos a las organizaciones del sector público y privado con estatutos legales. Las agencias del sector privado deben ser sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales, asociaciones industriales, Cámaras de Comercio. Como se verá más adelante, el BID está asociado con la mayoría de los organismos de apoyo a la creación y fortalecimiento de empresas existentes en Colombia, tanto en el ámbito nacional como local.

**3.2.2. Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD).** Establecida en 1962, es una entidad independiente, sin ánimo de lucro, que trabaja para mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe, mediante programas conjuntos con sectores público y privado. Sus actividades se coordinan con la OEA, de conformidad con un acuerdo de cooperación de 1982. El Consejo Permanente de la OEA designa un observador en la Junta de la Fundación. Su misión es aumentar las oportunidades para el desplazado; llegar a las comunidades más desfavorecidas.

En Colombia la FUPAD lleva a cabo un programa de creación de empresas para personas y familias desplazadas por el conflicto interno. Es un programa de generación de empleo y de renta dirigido al desarrollo de habilidades microempresariales, mejoras agrícolas, conservación de recursos naturales y extensión de la infraestructura comunitaria. El programa se lleva conjuntamente con otras organizaciones internacionales, y con organismos nacionales y locales. Específicamente, se otorga crédito y asistencia técnica a micro empresarios, facilita la creación y consolidación de cooperativas y de centros de desarrollo productivo. En Cartagena ha desarrollado proyectos en convenio con ONG's de la ciudad, tecnificando, capacitando y financiando a un gran número de personas para la iniciación de un proyecto productivo y mejora de sus ingresos.

**3.2.3. Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).** La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID o A.I.D) ha mantenido programas en Colombia por 40 años. Recientemente su asistencia se ha concentrado en objetivos que complementan el Plan Colombia<sup>42</sup>. Entre los programas de apoyo más importantes están el desarrollo alternativo, y el manejo de recursos naturales y ambientales.

El programa de desarrollo alternativo constituye el segundo mayor componente del apoyo de la USAID al Plan Colombia, específicamente en el área contra los narcóticos. El programa está dirigido a comunidades altamente conflictivas para que abandonen permanente y voluntariamente los cultivos ilícitos, y los reemplacen por cultivos lícitos. Las inversiones son por 13.2 millones de euros y se proyecta invertir 70.1 millones más. La estrategia comenzó con la sustitución de cultivos, y se ha hecho

---

<sup>42</sup> Este Plan, presentado por el gobierno colombiano en 1999, es una propuesta para promover la paz, el principio de legalidad, la prosperidad y el respeto por los derechos humanos.

extensiva a infraestructura productiva. El programa requiere que las oportunidades de producción alternativa se estructuren como empresas de altos niveles de productividad y competitividad, y que su operación sea coordinada por alianzas entre los sectores público y privado. Los proyectos incluyen programas agroforestales para promover ambientes ecológicos estables, desde el punto de vista financiero, manejo integral de plagas, protección a grupos indígenas y a sus tierras, y talleres de trabajo de manejo ambiental.

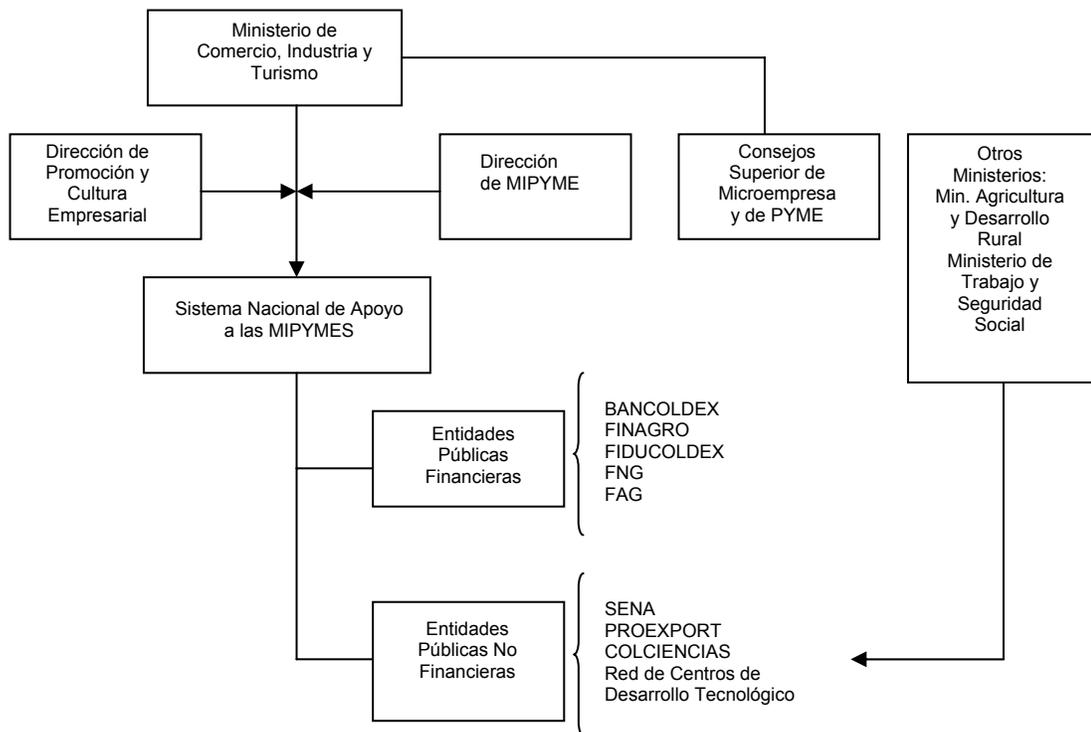
**3.2.4. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).** Establecida en 1948, es una de las cinco comisiones regionales de la ONU con sede en Santiago de Chile; fue fundada para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. La CEPAL tiene sedes regionales y Oficinas Nacionales. Las regionales son dos: México, D.F. y Puerto España; la primera cubre Centroamérica, y la segunda, el Caribe. Las oficinas nacionales están en Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Bogotá, y una de enlace, en Washington, D.C. La CEPAL cuenta con una división de Desarrollo Productivo y Empresarial, en la que se concentra el análisis de la estructura y dinámica de los sistemas de producción e innovación a nivel microeconómico sectorial, con el fin de generar propuestas y evaluar políticas públicas. La División provee 5 servicios: análisis sobre la dinámica micro económica y sectorial de los países de la región, diseño y recomendación de políticas, asistencia técnica, difusión de conocimientos, y elaboración y mantenimiento de sistemas de información.

### 3.3. INSTITUCIONES ÁMBITO NACIONAL

Para la descripción de los organismos nacionales se utiliza el Sistema Nacional de Apoyo y Promoción de las MIPYMES, el cual es el mecanismo diseñado por el Gobierno Nacional para coordinar la política de apoyo y promoción de las MIPYMES colombianas (Figura 4). Fue establecido bajo el marco de la Ley MIPYME de 2000 con el propósito de asegurar la adopción y ejecución de las políticas públicas de fomento.

**FIGURA 4.**

#### Instituciones de apoyo a la creación de empresas: ámbito nacional



Fuente: Gómez, Liyis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004.

**3.3.1. Programas del Sistema.** El Sistema está integrado por los siguientes programas:

A. Emprendedores Colombia (PEC): Emprendedores Colombia - Cree en Colombia, Crea Empresa es un instrumento de acompañamiento para la creación de empresas, que facilita al nuevo empresario la estructuración y consolidación del plan de negocio. Los objetivos del programa son: fomentar la creación de empresas con impacto nacional y futuro internacional; desarrollar la capacidad emprendedora de los colombianos; apoyar integralmente el proceso de creación de nuevas empresas; crear empresas innovadoras, creativas y sostenibles de impacto nacional con futuro internacional; y articular el PEC con los diferentes programas de gobierno de apoyo a las MIPYMES. Durante la investigación no se encontró indicios de la existencia de este programa en ninguna de las regiones estudiadas; lo único que se supo es que debería ser operado por las Cámaras de Comercio.

B. Club de Emprendedores: Surge en el 2002, como parte del PEC, con el propósito de contribuir a la creación y desarrollo de nuevas empresas y a la generación de una cultura empresarial joven. Los objetivos del programa son: lograr que el PEC equilibre sus frentes de acción en un trabajo conjunto y proactivo que responda a las necesidades de los jóvenes empresarios; optimizar el proceso de creación de empresas con la identificación rápida de problemas y búsqueda de soluciones; hacer efectivas las herramientas del PEC.

C. Red Colombiana de Subcontratación MIPYMES: La Red está encargada de proporcionar información, promover y poner en contacto a las MIPYMES

con los contratistas, subcontratistas y proveedores, con el propósito de aprovechar la capacidad manufacturera de las industrias afiliadas. El objetivo general de la Red es promover el enlace entre la oferta y la demanda de bienes, servicios, procesos productivos y tecnología de las diferentes cadenas productivas, para mejorar sus niveles de competitividad. La Red cuenta con las siguientes oficinas regionales: Barranquilla (Caribe), Medellín (Antioquia), Bogotá (Centro del país), Cali (Pacífico), Bucaramanga y Barrancabermeja (Oriente), Manizales e Ibagué (Eje Cafetero), y Pasto (Sur del país).

D. Centros Regionales de Inversión (CRIITS): La Red Nacional de Centros de Promoción de Inversiones, Información y Tecnología (CRIIT.) funciona en las Cámaras de Comercio conjuntamente con las agremiaciones empresariales. Estos centros permiten la consecución de recursos financieros, técnicos o de otro tipo, requeridos para la implementación de proyectos de inversión y tecnología en el sector productivo, a través de formas de complementación industrial y alianzas entre empresas públicas y/o privadas, y socios extranjeros. Específicamente, los beneficiarios de los CRIITS son los empresarios industriales de los subsectores de manufacturera, agroindustria y de servicios, y de manera especial, turismo y sector financiero. Los Centros ofrecen capacitación; transferencias de metodologías, conceptos y desarrollos; y asesoría en cuanto a estrategias de negociación e inversión. Tienen oficinas regionales en: Barranquilla y Cartagena (Caribe), Medellín (Antioquia), Bogotá (Centro del país), Cali (Occidente), Bucaramanga (Oriente) e Ibagué (Eje Cafetero)

E. La Cátedra de Creación de Empresas con Impacto Nacional y Futuro Internacional (CEINFI): Es una cátedra virtual para la creación de empresas

de base tecnológica, financiada por la Corporación Andina de Fomento (CAF), y liderada por la Dirección de Promoción y Cultura Empresarial. Su propósito es impulsar el desarrollo empresarial del país, de acuerdo a las oportunidades particulares de las regiones colombianas. La Cátedra es desarrollada por la Incubadora de Base Tecnológica de Antioquia. Localmente, es administrada por universidades; en el Caribe por la Universidad del Norte (Barranquilla), y en Antioquia, por la Universidad EAFIT (Medellín). A la fecha, la cátedra se encuentra en proceso de implementación.

**3.3.2. Entidades del Sistema.** Las entidades directamente relacionadas con el Sistema son: El Consejo Superior de Microempresa, El Consejo Superior de Pequeña y mediana empresa, Entidades públicas financieras: BANCOLDEX, FINAGRO, FIDUCOLDEX, Fondo Nacional de Garantías, la FAG, Entidades públicas no financieras: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Red de Centros de Desarrollo Tecnológico, SENA, PROEXPORT, Colciencias.

Los Consejos Superior de Microempresa y de Pequeña y Mediana Empresa tienen como propósito asesorar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la definición, formulación y ejecución de políticas públicas de apoyo y promoción al sector de las microempresas y de las PYMES respectivamente. Están integrados por: el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el viceministro correspondiente; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o el viceministro correspondiente; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o el Director Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); el Ministro de Medio Ambiente o el viceministro correspondiente; el Director del Departamento Nacional de Planeación o el subdirector; un representante de las universidades; dos representantes

de las asociaciones de microempresarios; dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a las microempresas; un representante de los Consejos Regionales para las Micro, pequeñas y medianas empresas; un representante de los alcaldes de los municipios en los que funcione el plan de desarrollo integral de las microempresas; un representante de los gobernadores de los departamentos en los que funcione el plan de desarrollo integral de las microempresas y de las PYMES. Ambos consejos funcionan en Cartagena, en el resto del país tales Consejos son poco dinámicos y en algunos casos inexistentes.

**3.3.2.1. Entidades públicas financieras.** Entre los organismos públicos financieros del Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMES están: BANCOLDEX, FINAGRO, FIDUCOLDEX, Fondo Nacional de Garantías (FNG) y el Fondo Agrícola Ganadero (FAG).

A. Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. (BANCOLDEX): Establecido en 1991, es una sociedad anónima de economía mixta con participación mayoritaria del gobierno nacional, vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El organismo opera como un banco de redescuento, ofreciendo productos y servicios financieros tanto a empresas relacionadas con el comercio exterior colombiano como a las no vinculadas al comercio exterior. Su objetivo es ofrecer a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas un esquema de financiación que les permita atender las necesidades financieras de las diferentes etapas de la cadena de producción y comercialización. Los recursos son prestados a través de intermediarios financieros previamente autorizados, entre los cuales se encuentran bancos nacionales, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, cooperativas y ONG's, y bancos en el exterior.

B. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO): Establecido en 1990, es un organismo de economía mixta con participación mayoritaria del Estado colombiano, vinculada al Ministerio de Agricultura, perteneciente al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA). Surge de la necesidad del sector rural colombiano de tener una entidad autónoma y especializada que maneje los recursos de crédito. Su objetivo es financiar las actividades agropecuarias de los pequeños, medianos y grandes productores, mediante la canalización y administración de recursos financieros. Al igual que BANCOLDEX, otorga créditos agropecuarios<sup>43</sup> a través de intermediarios financieros, mediante el mecanismo de redescuento. Los créditos están dirigidos al financiamiento de capital de trabajo e inversiones para el desarrollo de la actividad productiva.

Los beneficiarios del crédito pueden ser personas naturales y jurídicas, públicas y privadas. Se dividen en 2 grupos: pequeños productores y otros productores. Los pequeños productores son usuarios cuyos activos totales no superen los 13.1 mil euros. También se ubican dentro de esta categoría los colectivos de pequeños productores, o cualquier modalidad de asociación o integración de productores; en este caso, el valor máximo de los créditos será el resultado de multiplicar el número de pequeños productores asociados, por el máximo de crédito individual correspondiente. Adicionalmente, cada productor debe tener por lo menos el 75% de sus activos invertidos en el sector agropecuario. El monto máximo de crédito para pequeños productores es de 9.2 mil euros. En la categoría 'otros productores' se encuentran los usuarios que no clasifican en la primera categoría; en este caso, el monto máximo de crédito está dado por la capacidad de pago. Los usuarios de FINAGRO

---

<sup>43</sup> Se entiende por crédito agropecuario el que se otorga para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción, transformación primaria y comercialización de bienes originados directamente o en forma conexas o complementarias, en la explotación de actividades agropecuarias.

pueden ser respaldados con garantías del FAG. FINAGRO se encuentra desarrollando una línea de crédito específica para la creación, que podría funcionar a finales de 2004.

C. Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. (FIDUCOLDEX): Creada en 1992, es una sociedad de servicios financieros de economía mixta indirecta del orden nacional, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y filial de BANCOLDEX. Su objeto social es la celebración de contratos de fiducia mercantil en todos sus aspectos y modalidades, y la realización de todas las operaciones, negocios, actos, encargos y servicios propios de la actividad fiduciaria, de acuerdo con las disposiciones del estatuto orgánico del sistema financiero colombiano y del Código de Comercio, y demás normas complementarias. Su función es prestar servicios fiduciarios con énfasis en comercio exterior.

**3.3.2.2. Entidades públicas no financieras.** Además del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, hacen parte del Sistema: el SENA (se tratará más adelante en este capítulo), la Red de Centros de Desarrollo Tecnológico, PROEXPORT, COLCIENCIAS (se tocarán puntos referentes a lo largo del capítulo).

A. Ministerio de Comercio Industria y Turismo: El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, creado en el 2003<sup>44</sup>, es quien establece, dirige y coordina las políticas generales de desarrollo económico y social del país, y todas las demás actividades relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la micro, pequeña, mediana y gran empresa; el comercio, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo. De este ministerio hacen

---

<sup>44</sup> Nace de la fusión de los Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior.

parte las entidades directamente encargadas de la promoción y fortalecimiento de las MIPYMES: Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y la Dirección de Promoción y Cultura Empresarial.

La Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa formula, implementa, propone, y evalúa las políticas, planes y programas financieros y no financieros de fomento, apoyo, modernización y fortalecimiento de las MIPYMES; además, es quien ejerce la secretaria técnica de FOMIPYME. La Dirección de Promoción y Cultura Empresarial es la entidad directamente responsable de la creación, promoción y fomento de la capacidad emprendedora. Específicamente, propone medidas e instrumentos para el desarrollo de una cultura empresarial de las MIPYMES en coordinación con la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y ejecuta y evalúa los programas del caso.

B. Red de Centros de Desarrollo Tecnológico (CDTS): Los CDTS en Colombia surgen en 1995. Son unidades especializadas en la generación y difusión de conocimiento y prestación de servicios tecnológicos al sector productivo. Funcionan a través de redes y consorcios tecnológicos, apoyados por universidades, consultores, expertos y empresarios nacionales e internacionales. En Colombia existen los siguientes tipos de CDTS: a) Centros Nacionales de Desarrollo Tecnológico Sectorial. Centrados en la generación de conocimientos especializados en tecnologías propias de un sector o actividad económica; b) Centros Regionales de Productividad e Innovación. Su responsabilidad es fortalecer las capacidades empresariales de innovación y competitividad, el dominio de las tecnologías blandas de gestión organizacional, la prospectiva tecnológica y social, la creación de empresas con generación de empleo altamente calificado y conformación de agrupaciones regionales;

c) Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica / Parques Tecnológicos. Apoyan la creación de empresas y la generación de empleo, con altos valores agregados de conocimiento. Hasta el momento sólo existen 4 incubadoras adscritas al Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMES: Incubadora de Base Tecnológica de Antioquia, Incubar del Caribe, Corporación Innovar en Bogotá, y la Corporación Bucaramanga Emprendedora. Tanto en el Caribe como en Antioquia, se le está trabajando a un proyecto de parque tecnológico.

La Red de CDTs tiene convenios de cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Consejo Cooperación Técnica del Pacífico y el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, entre otros.

C. PROEXPORT: Creado en 1991, es un organismo de patrimonio autónomo administrado por FIDUCOLDEX. Sus recursos provienen del Estado y de los servicios remunerados por sus usuarios. Apoya y asesora a los empresarios en sus actividades de mercadeo internacional y tiene oficinas dentro y fuera del país.

**3.3.2.3. Organismos reguladores del Sistema.** En Colombia existen dos organismos encargados del control y seguimiento a las empresas y a los organismos financieros. La Superintendencia de Industria y Comercio, y la Superintendencia de Sociedades.

La Superintendencia de Industria y Comercio<sup>45</sup> fue establecida en 1976.

---

<sup>45</sup> La Superintendencia de Industria y Comercio tiene sus orígenes en la Ley 155 de 1959 cuando se establece la intervención estatal en la fijación de los precios; esta Ley da paso a Ley 15 de 1960 mediante la cual se crea la Superintendencia de Regulación Económica, la cual se convierte en 1968 en la Superintendencia

Es un organismo de carácter técnico, responsable de los procesos de desarrollo empresarial y de los niveles de satisfacción del consumidor colombiano. Cuenta con 3 áreas. Promoción de la competencia, vigila el cumplimiento de las normas que garantizan la libertad de competencia en los mercados. Propiedad industrial, concede los derechos de uso de las nuevas creaciones y promueve la transferencia de información tecnológica. Protección del consumidor, supervisa el cumplimiento de las normas que enmarcan la defensa de los derechos de los consumidores y fomenta el mejoramiento de la calidad de bienes y servicios.

La Superintendencia de Sociedades fue creada en 1931. Es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Es el ente a través del cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la Ley en relación con otras personas jurídicas o naturales.

### **Fuentes de información**

1. Gómez, Liyis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004.
2. Documentos y páginas Web

### **3.4. INSTITUCIONES LOCALES**

Esta sección se presentan las instituciones que tienen presencia y

desarrollan sus programas de creación de empresas en Cartagena de Indias, para el caso del SENA, el cual a pesar de ser nacional funciona localmente y se presentaran los datos únicamente de la ciudad y el desarrollo del programa en esta.

**3.4.1. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).** Creado en 1957, el SENA es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de la Protección Social. Cumple con la función del Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciéndoles formación técnica profesional gratuita. Aparte de la Dirección de Promoción y Cultura Empresarial, es el único organismo estatal que directamente le trabaja a la creación de empresas.

Fomenta la creación de empresas a través del “Sistema Nacional de Creación e Incubación de Empresas del Conocimiento”. Sus esfuerzos giran alrededor de 6 puntos: formación, industria-soporte, financiación, marco legal, incubación e internacionalización. El esfuerzo formación se refiere a los programas de educación técnica, a los que presta su mayor atención; se ofrecen cursos presénciales y una cátedra virtual sobre creación de empresas. El esfuerzo industria-soporte hace alusión a los organismos y/o programas en los que se apoya. En relación con la financiación, cuenta con dos mecanismos: los recursos de la Ley 344 de 1996 y el Fondo Emprender. La incubación se enmarca dentro del propósito de ofrecer acompañamiento personalizado, apoyándose para ello en otras instituciones. La internacionalización se concibe bajo la óptica del desarrollo de capacidades para identificar oportunidades empresariales y entrar en contacto con los mercados mundiales.

El organismo tiene convenios con el gobierno uruguayo a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - Unidad Centro de Gestión Tecnológica e Innovación (CEGETEI), con la incubadora ecuatoriana, con el Banco Centroamericano de Integración Económica, con el gobierno panameño y con la Red de Incubadora de Bolivia.

Otros organismos Nacionales: COLCIENCIAS, Departamento Nacional de Planeación, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE, Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, Grupo Estudiantil de Emprendimiento de la Universidad de lo Andes, Bogotá, y la Red de Desarrollo Tecnológico de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.  
Internacionales: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

**3.4.1.1. Fondo Emprender.** Se crea por medio de la Ley 789 de Diciembre 27 de 2002. ARTÍCULO 40. FONDO EMPRENDER. Crease el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen. DECRETO 934 DE ABRIL 11 DE 2003 (Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Emprender - FE.); ACUERDO 007 DE JULIO 13 DE 2004 (Por el cual se determinan las condiciones generales que son necesarias para el funcionamiento del Fondo Emprender – FE); ACUERDO 0015 DE DICIEMBRE 17 DE 2004 (Por el cual se modifica parcialmente el acuerdo no. 007 de 2004 - reglamento interno del fondo

emprender).

Es un Fondo creado por el Gobierno Nacional para financiar proyectos empresariales provenientes de Aprendices, Practicantes Universitarios (que se encuentren en el último año de la carrera profesional) o Profesionales que no superen dos años de haber recibido su PRIMER título profesional

El objetivo del fondo es apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas. El Fondo facilita el acceso a capital al poner a disposición de los beneficiarios los recursos necesarios en la puesta en marcha de las nuevas unidades productivas.

Podrán acceder a los recursos del FONDO EMPRENDER, los ciudadanos colombianos, mayores de edad, que estén interesados en iniciar un proyecto empresarial en cualquier región del país y que acrediten, al momento de la inscripción del plan de negocios (individual o asociativo), alguna de las condiciones estipuladas en el artículo primero del acuerdo 007 de junio 2 de 2005.

El Fondo Emprender otorgará recursos hasta el ciento (100%) por ciento del valor del plan de negocio, siempre y cuando el monto de los recursos solicitados no supere los doscientos veinticuatro (224) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

Rubros No Financiados: Compra de inmuebles, de bienes muebles no relacionados con el proyecto, adecuaciones o remodelaciones, estudios de factibilidad, adquisición de automóviles, pagos de pasivos, compra de acciones, pago de regalías, formación académica, pago de participaciones en eventos, gastos de viaje.

En la recolección de datos para el periodo estudiado (2000 – 2005), el SENA, por medio del Fondo Emprender, ha realizado tres convocatorias a nivel nacional, en las cuales recibió en Cartagena un total de 259 proyectos. Estos después estudiados y evaluados, recibieron aprobación un total de 16 propuestas por un monto de \$880.500.000.00 (293.500.00 euros aprox.) en la primera y segunda convocatoria y 7 en la tercera con un monto de \$472.086.000.00 (157.362.00 euros aprox.) para un total de 23 planes de negocios aprobados por \$1.352.862.000,00 (450.954 euros aprox.), representando un 8,8%. Podemos considerar bajo este porcentaje de aprobación, si tenemos en consideración las expectativas del programa y su aporte como una solución a los problemas de desempleo y pobreza a nivel local y nacional.

### **Fuentes de Información**

1. Entrevistas a:

Jairo Martínez Villa, Instructor Fondo Emprender, SENA,  
Cartagena.

2. Documentos y página Web

**3.4.2 Corporación Incubadora de Empresas de Bolívar.** Establecida en el 2000, fue creada en Cartagena con el propósito de estimular y desarrollar la capacidad emprendedora y empresarial del departamento de Bolívar, fomentar la innovación y el desarrollo de productos y servicios tecnológicos. Específicamente, Incubar Bolívar busca: promover la creación de empresas de base tecnológica rentable y atractivas para los inversionistas, capaces de incorporar innovaciones científicas y tecnológicas, generar empleos calificados y contribuir a la creación de una clase empresarial tecnológicamente avanzada.

En sus programas y servicios ofrece: Evaluación de la viabilidad financiera, económica y social de proyectos y empresas; Asesoramiento en la constitución legal de la empresa; Acompañamiento en la gestión de recursos tecnológicos y financieros; Servicio de asesoría en las áreas de tecnologías, mercadeo, finanzas y contabilidad; Espacio físico individual y común; Servicios administrativos, contables y financieros y Gestión de patentes, propiedad intelectual e industrial

La Incubadora desde su creación, ha realizado 15 convocatorias, recibiendo de 16 a 20 proyectos por convocatoria, trabajando con un promedio de 18 por convocatoria, tendríamos un total de 270 propuestas de creación de empresas recibidas. Hasta la fecha, en la ciudad de Cartagena se han formalizado a través de este programa y por esta institución 7 empresas, las cuales se encuentran operando. Estas empresas formalizadas corresponden al 2,6% de las propuestas recibidas, un bajo porcentaje, si tenemos en cuenta el objeto social y su aporte a resolver problemas estructurales de desempleo u pobreza en general.

**Fuentes de información:**

1. Entrevistas a:

David Lujan Pardo – Director ejecutivo

2. Documentos y páginas Web

**3.4.3 Fundación Indufrial.** Fue establecida en 1991. Es un organismo privado sin ánimo de lucro, fundado con el propósito de contribuir al desarrollo de programas sociales que mejoren la calidad de vida de las personas y las comunidades más vulnerables, promoviendo la creación y fortalecimiento de microempresas. El objetivo del

organismo es la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de las personas del departamento de Bolívar.

Además de los programas de desarrollo humano y social, se ofrecen los siguientes programas:

- ✓ Programa de creación de empresas, proporciona al participante herramientas para generar su propio empleo y el de otras personas a través de la creación de empresas en cualquier sector de la economía.
- ✓ Centro de desarrollo productivo metalmecánica y áreas afines, apoya al sector microempresarial metalmecánico a través de capacitación, asesorías y asistencia técnica (250 microempresarios capacitados).
- ✓ Instituto de capacitación, proyecto en conjunto con la FUPAD, OEA Y COMPAQ, el objetivo, capacitar jóvenes y adultos en tecnologías de información.
- ✓ Centro de suministros de víveres, proporciona a empleados de empresas afiliadas los productos básicos de la canasta familiar.
- ✓ Programa de Microcredito, fomenta el crecimiento de las microempresas mediante el desarrollo de programas de formación empresarial y otorgamiento de créditos de fomento.

A lo largo de este tiempo, han capacitado a más de 6000 personas y 4000 microempresarios beneficiados con crédito de fomento. Para desarrollar sus diferentes programas, tiene convenios con universidades locales, la Red de Solidaridad Social, Alcaldía Distrital, Organización de Estados Iberoamericanos para la Cultura y la Educación, Cajas de Compensación, Presidencia de la República, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, BID, FOMIPYME, Comunidad Económica Europea y Embajada Colombo Británica.

El programa de creación de empresas, se trabajó bajo el esquema del programa ENTRA 21, Formación juvenil para el desarrollo competitivo. Es una iniciativa de la Fundación Internacional para la Juventud y el Fondo Multilateral de Inversiones (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD). De igual forma participaron entidades locales como: Alcaldía de Cartagena, Universidad San Buenaventura, SENA y Fundación Universitaria Luis Amigó.

El objetivo del programa es mejorar las condiciones de empleabilidad de 300 jóvenes con edades entre 18 y 25 años, de escasos recursos de la ciudad e Cartagena y los municipios de Arjona y Turbaco, el programa inició en enero de 2005 y finalizó en diciembre del mismo año. Este número de beneficiarios constituyó 100 de planes de negocios, ya que estos podían ser presentados en grupos de trabajo y desarrollar el proyecto de manera conjunta. Al recolectar la información, se habían aprobado e iniciado 37 planes de negocios, representados en diferentes sectores de la economía, estas 37 ideas de negocios estaban representadas en 50 personas. Podemos decir entonces que el porcentaje de personas apoyas para la creación de su empresas creadas es del 16,66%, tomando como base los 300 beneficiarios, representando el 37% de las ideas.

**Fuentes de información:**

1. Entrevistas a:  
Eder Barrios Guzmán – Coordinador de Programas
2. Documentos y páginas Web

**3.4.4 Fundación Jóvenes Empresarios de Colombia (JEMCOL).** Creada en diciembre de 2002, es una organización sin ánimo de lucro, parte de las iniciativas de Youth Business International alrededor del mundo, cuyo propósito es apoyar la creación y operación de empresas de jóvenes en Colombia, ayudándolos a superar las barreras que tienen para ponerlas en marcha. Éstas iniciativas se basan en un modelo desarrollado por el Prince's Trust con tres principios operativos centrales: • Trabajar con gente joven; • Ofrecer acceso al respaldo financiero a quienes cuentan con una propuesta empresarial viable, pero no son sujetos de obtener financiación por otros medios; • Otorgar a los solicitantes aceptados, un mentor empresarial voluntario, así como pleno acceso a la red de apoyo empresarial local y nacional de las organizaciones.

Para el logro de los objetivos, la Fundación trabaja con una red de entidades nacionales e internacionales, públicas y privadas, con las cuales desarrolla nuevas ideas, intercambio de mejores prácticas y ejecuta nuevos proyectos. En los tres años de acción de la Fundación Jóvenes Empresarios de Colombia se han apoyado y concretado 24 proyectos de jóvenes, representando un 7% del total de las propuestas recibidas (343), los cuales han sido fuentes de empleo a otros jóvenes. Se han vinculado mentores y empresarios de varias organizaciones, a nivel local y nacional para apoyar a estos jóvenes.

Los Mentores son una pieza clave en el programa de la Fundación Jóvenes

Empresarios de Colombia (JEMCOL), por lo que resulta indispensable preparar y tener comprometidos a un número de mentores que, en lo posible, excedan la cantidad de jóvenes beneficiarios a los que deben ser asignados.

A la fecha, se ha apoyado la creación de 24 empresas de jóvenes, 8 en el año 2003; 6 en el año 2004 y 10 hasta junio de 2005. La colocación total de los préstamos asignados en el 2003, fue alrededor de 34 millones de pesos (11.334 euros), 31 millones en el 2004 (10.334 euros), y hasta junio de 2005, 32 millones de pesos (10.667 euros) para un gran total de 97 millones de pesos (32.335 euros). Por cliente, el promedio prestado oscila entre 3 y 4 millones de pesos.

**Fuentes de información:**

1. Entrevistas a:

Jairo Orozco Triana – Director Ejecutivo

2. Documentos (Informe de Gestión 2003-2005) y páginas Web

**3.4.5 Fundación Colombia Emprende.** Es una Fundación civil, de derecho privado, con patrimonio y personería jurídica propia y eminentemente apolítica, sin ánimo de lucro que se rige por la Constitución Política de la República de Colombia y demás leyes que le sean aplicables, por sus estatutos y sus reglamentos internos. Su ámbito es local, departamental y nacional; política y socialmente independiente, y comprende su ámbito territorial la ciudad de Cartagena de Indias, además el resto del departamento de Bolívar y la República de Colombia; pudiendo desarrollar actividades con su objeto social en el exterior, previo el lleno de los requisitos legales exigidos.

Tuvo su origen en un grupo de personas preocupadas con la problemática

social y económica que vive el país, coincidiendo en organizar y poner en marcha una institución no gubernamental que contribuya con su desarrollo, para disminuir los índices de necesidades básicas insatisfechas, el desempleo, la falta de generación de empresas y de formación continua, y la carencia de oportunidades para las personas y de información.

Contribuye de forma organizada y metódica a través de programas, proyectos, planes y actividades económicas, sociales, empresariales, ambientales y humanísticas al desarrollo del territorio, generando un desarrollo socioeconómico local y regional con carácter integral, sostenible y con calidad de vida, en las áreas en donde actúa.

Su objetivo lo constituye: la gestión, diseño, ejecución, coordinación y evaluación de programas, proyectos, planes y actividades con esencia humana y social, desarrollo socioeconómico y cooperación para el desarrollo -sostenible e integral- al servicio de la comunidad para el mejoramiento de su calidad de vida en la ciudad de Cartagena de Indias, el Departamento de Bolívar y el resto de Colombia. Igualmente, la Fundación podrá aplicar este objeto social en otros países o unidades o bloques económicos y políticos en el exterior.

Desde sus inicios en el año 2001, la Fundación ha recibido un total de 645 ideas de negocios con el fin de recibir financiación, este total de proyectos lo constituyen 1000 personas, ya que las propuestas son presentadas por grupos de trabajo, mínimo 2 personas máximo 5. De estas, 120 ideas (360 personas aprox.) fueron aprobadas y se sometieron a la elaboración del plan de negocios, solo 24 ideas (72 personas aprox.) se logran poner en marcha, el 7,2% de las personas lograron concretar su propuesta y ponerla en marcha.

**Fuentes de información:**

1. Entrevistas a:  
Ramón David Expósito Vélez – Director Ejecutivo
2. Documentos y páginas Web

**3.4.6 Banco Agrario de Colombia.** Entidad estatal de tipo financiero, creado en el año 2000. En febrero de 2004 crea línea de crédito para creación de microempresas, un servicio totalmente innovador en el sistema financiero colombiano, ya que ninguna entidad del sector la está implementando.

El Banco Agrario de Colombia con el propósito de contribuir a la generación de empleo y fomentar el crédito para el desarrollo de la microempresa, dentro de los lineamientos del Gobierno Nacional y con base en el acuerdo celebrado con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Fondo Nacional de garantías FNG, dispuso de un programa de Creación de Microempresas con recursos propios con cupo inicial de \$5.000 millones (1.666.666 euros).

Las condiciones de este programa se enmarcan dentro de los parámetros de la línea de Microcrédito. Por esta línea de crédito el Banco Agrario de Colombia S.A. financiará todo tipo de proyectos de inversión diferentes a actividades agropecuarias.

Los beneficiarios serán personas naturales cuyo saldo de endeudamiento con otras operaciones vigentes con el Banco no supere el equivalente en pesos a 25 SMLV<sup>46</sup>, que quieran desarrollar una actividad económica ligada a los sectores industrial, comercial o de servicios, cumpliendo con las siguientes condiciones: demostrar una experiencia mínima de 6 meses en la

---

<sup>46</sup> Salario Mínimo Legal Vigente

actividad a desarrollar, ó acreditar capacitación en aspectos técnicos o en gestión empresarial durante los dos últimos años y realizar un aporte mínimo del 30% del valor total del proyecto, como capital semilla.

Los empresarios que quieran tener acceso a esta línea de crédito, deberán recibir la asesoría en el planteamiento de su proyecto de inversión por parte de una de éstas entidades o de una Incubadora de Empresas debidamente certificada, quienes serán las responsables de presentar los solicitantes al Banco y suministrar en una carpeta todos los documentos requeridos para el estudio de la solicitud, siempre y cuando cumplan con las condiciones que se detallan en la Tabla3.

A la fecha el programa no ha iniciado operaciones, por lo tanto las ideas de negocios aprobadas es nula, sin embargo, las solicitudes son numerosas y día a día se acercan más personas a solicitar el servicio.

**TABLA 3**  
**Condiciones financieras Banco Agrario de Colombia**

Tipo de Actividad	CAPITAL DE TRABAJO	INVERSION
<b>Monto de crédito</b>	Desde 2 hasta 15 S.M.M.LV. (1)	Desde 2 hasta 25 S.M.M.LV. (1)
<b>Plazo Máximo (2)</b>	Hasta 24 meses	Hasta 36 meses
<b>Periodo de gracia</b>	Hasta 6 meses	Hasta 12 meses
<b>Amortización</b>	Mensual	
<b>Tasa de interés</b>	25% E.A.	
<b>Garantías</b>	FNG Garantía semiautomática por el 80% sobre el valor del crédito. El restante con garantía del solicitante y codeudor con solvencia moral y económica, y reporte favorable en las Centrales de Información Financiera. (3)	
<b>Comisión FNG</b>	Única anticipada diferenciada según tarifas del FNG.	
<b>Comisión de Inicio y Seguimiento</b>	7.5% Año Anticipado sobre saldos durante la vigencia del crédito	
<b>Porcentaje máximo a financiar</b>	70% del valor total del proyecto	

Fuente: Circular reglamentaria CR- 004,2004

**Fuentes de información:**

1. Entrevistas a:

Maria del Socorro Alvear Pérez – Gerente Oficina

2. Documentos y páginas Web

**3.4.7. Fondo Nacional de Garantías (o Fondo Regional de Garantías).**

Constituido en 1997, es una entidad que tiene como objeto social promover la competitividad de las micros, pequeñas y medianas empresas facilitándoles el acceso a recursos de crédito cuando éstas presenten insuficiencias de garantías según criterio de los intermediarios financieros.

Una garantía es un respaldo que debe ofrecer el solicitante de crédito a la entidad financiera otorgante como fuente alternativa de pago en caso de presentarse problemas en la adecuada atención del crédito por cualquier causa.

El Fondo Regional de Garantías de la Costa Atlántica S.A. es una empresa de economía mixta con mayoría privada, como socio del sector público tiene al Fondo Nacional de Garantías S.A.

La principal función del Fondo Regional de Garantías es comercializar en su región las garantías del Fondo Nacional de Garantías, con el fin de facilitar el acceso al crédito mediante el otorgamiento de garantías a empresas que cuenten con proyectos viables y presenten insuficiencia de éstas a juicio de los intermediarios financieros. La garantía implica el compromiso del FONDO de cancelar al intermediario financiero un porcentaje del crédito garantizado, cuando se presente un incumplimiento del mismo.

Este fondo hace parte del convenio con el banco Agrario, mencionado en el

punto anterior, de no haberse realizado el primer desembolso para la línea de creación, el FRG no ha podido garantizar el primer crédito, por lo tanto el apoyo a la creación de empresas por parte de este fondo en la ciudad también es nulo.

**Fuentes de información:**

1. Entrevistas a:  
Patricia Baron – Directora Cartagena
2. Documentos y páginas Web

**3.4.8 Cámara de Comercio de Cartagena.** Creada en 1903. Con el fin de facilitar y promover los procesos de creación y constitución de empresas y apoyar de manera decidida y tangible a los emprendedores, empresarios, inversionistas extranjeros y usuarios, las Cámaras de Comercio del país han dado inicio al proceso de Simplificación de Trámites. Con dicho proceso se genera una relación más eficiente y cercana entre las nuevas empresas con la administración pública y las entidades privadas que entren a formar parte del proceso de creación de empresas; de tal forma que el nuevo empresario se beneficia al reducir al máximo sus contactos con diferentes instancias, obteniendo grandes ventajas por reducción de tiempos y costos en la formalización de su negocio. Por iniciativa el Banco Interamericano de Desarrollo - BID -, las Cámaras de Comercio del país y con el apoyo de las alcaldías de las principales ciudades, el proceso de formalización de empresa se ha reducido a un único paso. Con solo un trámite el emprendedor puede dar inicio a la vida empresarial, para el caso de las personas naturales.

En su primera etapa, el proceso de simplificación de trámites se ha traducido

en la creación de los CENTROS DE ATENCIÓN EMPRESARIAL (CAE's), oficinas abiertas al público, para que el empresario gestione todas sus obligaciones y documentos en un solo lugar.

Los CAE's ofrecen a los empresarios beneficios tangibles tales como:

- ✓ Reducción de trámites y tiempos en el proceso de formalización de su empresa.
- ✓ Reducción de costos, al suprimir los servicios de intermediación en cada uno de los pasos para constituir empresa.
- ✓ Minimización de los riesgos de corrupción por el contacto con diferentes entidades y personas, generando certeza en la legalización de su documentación y reduciendo los riesgos de alteraciones en el procesamiento de la información.
- ✓ Tener la posibilidad de iniciar el funcionamiento de su negocio luego de haber cursado un único paso en un solo lugar, para personas naturales, y dos pasos, para personas jurídicas, generando menos desplazamientos, requisitos y documentos.

Los CAE's disponen de los siguientes servicios:

1. Información: Los CAE se convierten en un gran centro de información donde los empresarios podrán consultar acerca de todos y cada uno de los trámites vigentes para la creación y constitución de empresas.

2. Terminales de Autoconsulta: Para realizar consultas al nivel de:

- Consulta de Nombre para evitar Homonimia.
- Consulta de Marca en la base de Registro de Nombre de la

Superintendencia de Industria y Comercio.

- Consulta de codificación de actividad económica CIIU (Código de Identificación Industrial Universal)
- Consulta de Tarifas de Registro de la Cámara de Comercio de Cartagena.
- Consulta del Registro Nacional de Turismo.

3. Acceso a páginas de Internet de las siguientes instituciones: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; DIAN; Banco de la República; DANE; Cámara de Comercio de Cartagena; Superintendencia de Industria y Turismo; Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y Plan Estratégico Cartagena de Indias 2011.

El usuario podrá consultar la clasificación de las diferentes actividades económicas, teniendo como referencia el Código de Identificación Industrial Universal (CIIU). Consulte las tarifas de Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Cartagena. Vigentes y permite autoliquidar digitando los montos. Ofrece, a demás, los siguientes trámites Virtuales: Registro nacional de exportadores, Registro de bienes y servicios sujetos a norma técnica colombiana o reglamento especial, Registro sanitario automático INVIMA<sup>47</sup>, Asesoría especializada e Información Legal y Tributaria.

Una vez creada y constituida la empresa, desde los CAE's, se realiza la Notificación de Apertura de Establecimiento de Comercio a: Secretaría de Planeación Distrital, Control Urbano, Alcaldías Locales, Bomberos (seguridad industrial), DADIS (Departamento Administrativo Distrital de Salud) y EPA (Establecimiento Público Ambiental), INVIMA SAYCO ACINPRO (Sociedad Colombiana de Autores y Compositores), DITUR

---

<sup>47</sup> Instituto Colombiano de Vigilancia y Control de Medicamentos y Alimentos

(Dirección General de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), ante estos organismos se tramitan licencias, dependiendo la actividad de la empresa.

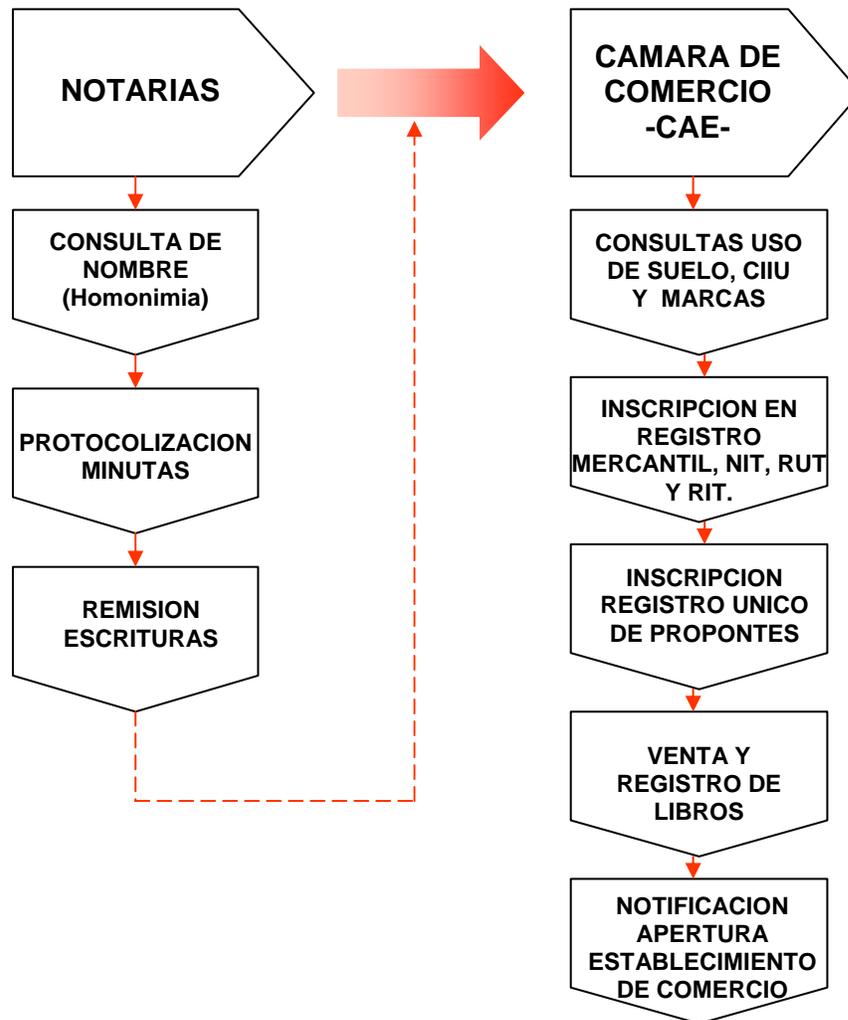
De igual forma guía el empresario a que inicie los trámites de Seguridad Laboral como:

- ✓ Inscribirse ante una empresa Administradora de Riesgos Profesionales –ARP-
- ✓ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF): Con la obligación de pagar el 3% del valor de la Nómina.
- ✓ Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): Con la obligación de pagar el 2% del valor de la Nómina.
- ✓ Cajas de Compensación Familiar: Con la obligación de pagar el 4% del valor de la Nómina.
- ✓ Afiliar a los trabajadores al Sistema de Seguridad Social y de Pensiones ante las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y Fondo de Pensiones.
- ✓ Afiliar a los trabajadores a los Fondos de Cesantías.
- ✓ Inscribirse a un programa de seguridad industrial.

Con la simplificación de este trámite, la Cámara de Comercio de Cartagena aporta a la creación de empresas de la ciudad un aumento y calidad de la red empresarial, con el proceso anterior, los futuros empresarios debían acudir a varias entidades para realizar procesos independientes complementarios. El proceso actual lo podemos ver esquematizado en la Figura 5 y resumido en el ciclo de la Figura 6.

FIGURA 5

Proceso de Creación y Constitución de Empresas en Cartagena



Fuente: Folleto promocional CAE's Cámara de Comercio de Cartagena

FIGURA 6

Ciclo para la creación y formalización de empresas con los servicios  
CAE



Fuente: Folleto promocional CAE's Cámara de Comercio de Cartagena

De acuerdo con la base de datos de la Cámara de Comercio, en el período de estudio se crearon 11.253 empresas, de la que hacen parte micros, pequeñas, medianas y grandes empresas, como se muestra en la Tabla 4.

**TABLA 4**  
**Empresas creadas en Cartagena en el periodo 2000 a 2005**

<b>EMPRESAS CREADAS PERIODO DE ESTUDIO</b>	<b>No. de empresas</b>
Empresas creadas en Cartagena año 2000	756
Empresas creadas en Cartagena año 2001	1060
Empresas creadas en Cartagena año 2002	1259
Empresas creadas en Cartagena año 2003	1590
Empresas creadas en Cartagena año 2004	2234
Empresas creadas en Cartagena año 2005	4354
<b>TOTAL</b>	<b>11.253</b>

Fuente: Cotización información Cámara de Comercio de Cartagena, 2007

**Fuentes de información:**

1. Entrevistas a:

Jhonny Pacheco Mejía – Director de Desarrollo  
Empresarial

2. Documentos y páginas Web

**3.4.9 Gobernación de Bolívar y Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.** Tanto la gobernación de departamento como la alcaldía de Cartagena, se encuentran trabajando en programas de apoyo al fomento de la capacidad emprendedora, sin embargo, aún se encuentran lejos de establecer resultados alentadores en materia de creación de unidades productivas. La Gobernación de Bolívar cuenta con la Unidad para la Cooperación Nacional e Internacional (UCNI), creada en el 2001 con el propósito de desarrollar políticas y estrategias para el desarrollo de planes, programas y proyectos que permitan la creación de empresas solidarias en el departamento de Bolívar; a la fecha no se tienen claros indicios de su funcionamiento. La alcaldía desarrollo un programa “Jóvenes Empresarios” en el año 2006, el cual benefició a 120 jóvenes universitarios. El programa se

desarrolló en tres fases: en la primera fase, se capacitaron en planes de negocios; en la segunda fases se seleccionaron los 50 mejores planes de negocios, a los cuales se les realizó un acompañamiento por parte de consultores expertos en el tema, para buscar la concreción de las ideas de negocios y a tercera y última fase, la cual será a futuro, realizará una rueda de negocios a fin de lograr citas de negocios.

**Fuentes de información:**

Documento promocional del programa Jóvenes Empresarios

**3.5. ATENCIÓN DE LA DEMANDA DE CREACIÓN DE EMPRESAS POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES LOCALES.**

Para evaluar la atención por parte de las instituciones de apoyo a la creación de empresas en Cartagena, en el período comprendido entre el año 2000 y el 2005, se determinó el número solicitudes recibidas y el número de propuestas efectivamente apoyadas hasta su puesta en marcha, como se muestra en la Tabla 5 y el Gráfico 8. Este dato es una primera aproximación a la evaluación del impacto de la política de creación de empresas en Cartagena de Indias. Sólo se consideraron las instituciones que apoyan la creación de empresas hasta su puesta en marcha y no aquellas que facilitan el proceso, ya que con la prestación de este servicio, permiten solamente simplificar algunas etapas del proceso como es el caso de la Cámara de Comercio y el Fondo Nacional de Garantías.

**TABLA 5**

**Atención de las propuestas de creación de empresas por las  
instituciones locales**

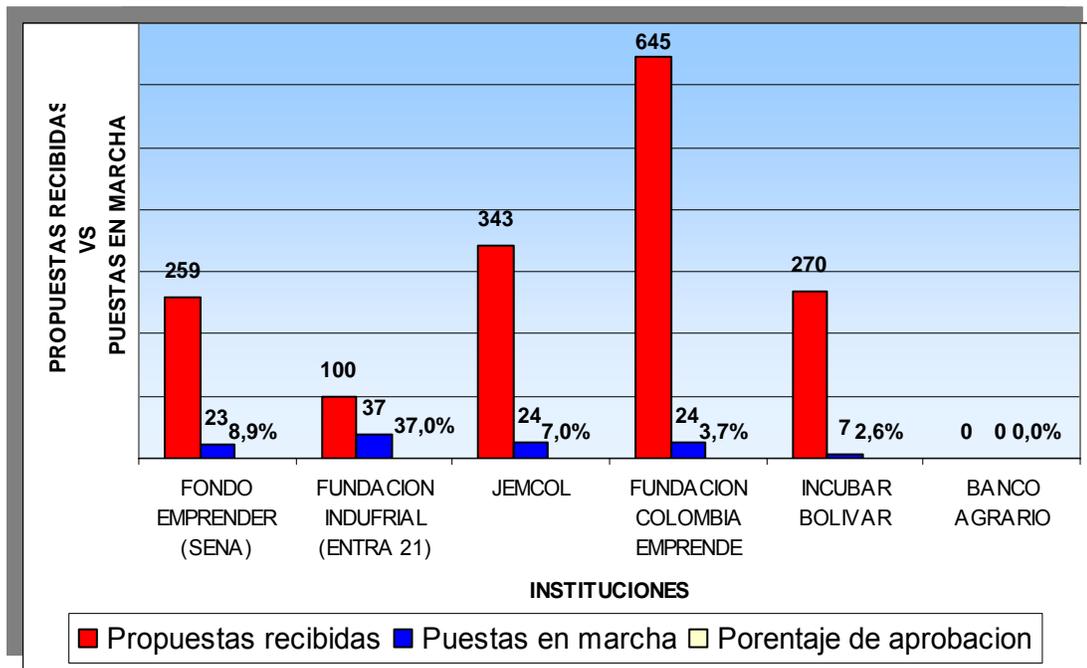
INSTITUCION	PROPUESTAS RECIBIDAS 2000 - 2005	PUESTAS EN MARCHA	PORCENTAJE
FONDO EMPRENDER (SENA)	259	23	8,9%
FUNDACION INDUFRIAL (ENTRA 21)	100	37	37,0%
JEMCOL	343	24	7,0%
FUNDACION COLOMBIA EMPRENDE	645	24	3,7%
INCUBAR BOLIVAR	270	7	2,6%
BANCO AGRARIO	ND*	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1617</b>	<b>115</b>	<b>7,1%</b>

Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

\* No Determinado. Son muchas las solicitudes que reciben de personas interesadas en la línea creación de empresas, ya que se ha dado publicidad, pero no se lleva registro de estas

**GRÁFICO 8**

**Atención de las propuestas de creación de empresas por las  
instituciones locales**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

Los datos plasmados en la Tabla 5 corresponden a los números de propuestas recibidas, si lo analizamos por el número de personas atendidas y apoyadas, de acuerdo como lo establece la política para la generación de empleo, las cifras serán más desalentadoras, por ejemplo para el caso de Fundación Indufreal, las 100 propuestas corresponden a 300 personas y las 37 ideas apoyadas están representadas por 50 personas, en este caso el porcentaje de atención será del 16,6%, mucho más bajo que si lo analizamos por número de propuestas. Para el caso de Fundación Colombia Emprende, las 645 propuestas corresponden a 1000 personas y las 24 ideas aprobadas están representadas por 72 personas aproximadamente (grupos con promedio de 3 integrantes), esto constituye apenas el 7,2% de las personas que demandan el servicio.

Analizado de una manera u otra, es sorprendente observar que sólo el 7,1% de las 1617 propuestas de creación de empresas recibidas en la ciudad de Cartagena por las diferentes instituciones de apoyo, hayan sido efectivamente aprobadas y apoyadas para su puesta en marcha. Esto permite ver que existe una deficiencia en el sistema que impide obtener resultados más efectivos y coherentes con la política de Estado en materia de creación de empresa. Podemos afirmar, además, que el impacto de estas políticas desde la óptica de las instituciones es bajo, si tenemos en cuenta, que el 92,9% restante presenta una insatisfacción por no ver materializado su propuesta. Entre las razones manifestadas por las diferentes instituciones para no hacer efectivo dicho apoyo, tenemos baja innovación en los proyectos, pocas oportunidades de mercado, carencia de valor agregado en los procesos productivos, reducida posibilidad de exportación, el no cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos, la deserción de los participantes entre otros.

Las instituciones de apoyo, en la mayoría de los casos poseen una infraestructura de servicio poco flexible, ya que se enfrentan a grandes demandas provocadas por la alta tasa de desempleo y subempleo que existe en la ciudad, por la poca capacidad innovadora de los proponentes y por el poco respaldo económico y de garantías. Esto los obliga a hacer el proceso de estudio y aprobación más detallado, y peor aun, si sumamos a todo lo anterior la limitación de recursos económicos de las instituciones.

### **3.6 CONOCIMIENTO, APLICACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL Y LOCAL DE CREACIÓN DE EMPRESAS CON LAS INSTITUCIONES DE APOYO EN CARTAGENA DE INDIAS.**

**3.6.1 Generalidades de las Instituciones.** Para definir el conocimiento de la política y su aplicación en beneficio de sus clientes, fue necesario aplicar una encuesta (Anexo 2 encuesta a instituciones) a las diferentes instituciones que operan en la ciudad y que desarrollan programas de creación de empresas. En total se aplicó el cuestionario a ocho instituciones. Las instituciones encuestadas están conformadas por dos que se dedican exclusivamente a programas de creación de empresas, Fundación Colombia Emprende (Creada 2001), y Fundación Jóvenes Empresario de Colombia – JEMCOL (Creada 2002); una de capacitación técnica y enseñanza, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA (Creada 1956); una de desarrollo de programas sociales, Fundación Indufrial (Creada 1991); una presta servicios financieros, Banco Agrario de Colombia (Creado 2000); una de servicios empresariales (afiliaciones y asesorías), Cámara de Comercio de Cartagena (Creada 1903); una de incubación de empresas, Corporación Incubadora de Empresas de Bolívar (Creada 2000) y una presta otros servicios financieros,

Fondo Nacional de Garantías<sup>48</sup> (Creado 1997).

El 100% de las entidades encuestadas apoya la creación de empresas con diferentes programas, ya sea con financiación, acompañamiento, capacitación, elaboración plan de negocios, incubación y otros servicios en pro que cada beneficiario obtenga el apoyo para llevar a cabo su unidad productiva y mejore su calidad de vida. De igual forma el 100% de las instituciones manifestó conocer a cabalidad la política de Estado y de su interés por el apoyo a al creación de empresas en Colombia, ya sea porque son ejecutores del programa de Emprendimiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; en cumplimiento de los programas del Gobierno para generar empleos productivos en Colombia, para lo cual se han firmado convenios para creación; se creó el Concejo Regional de Mipyme; formación y experiencia en los últimos 10 años en emprendimiento; se puso en operación el Sistema Nacional para el Trabajo, que actúa como observatorio de las diferentes alternativas de empleo que se generan en Colombia y específicamente en Cartagena. Ya sea como catalizadores directos o con programas relacionados con estas políticas, las instituciones las conocen y son conscientes de los planes del gobierno en materia de creación de empresas como una de las soluciones más viable para superar los niveles de pobreza en le país.

### **3.6.2. Características de las Instituciones**

**3.6.2.1. Cobertura de los programas.** El gráfico 9 nos muestra la cobertura de los programas ofrecidos por las instituciones encuestadas que operan en la ciudad de Cartagena y ofrecen programas de apoyo a la creación de empresas. El 62,5% (5 instituciones) de las instituciones operan en

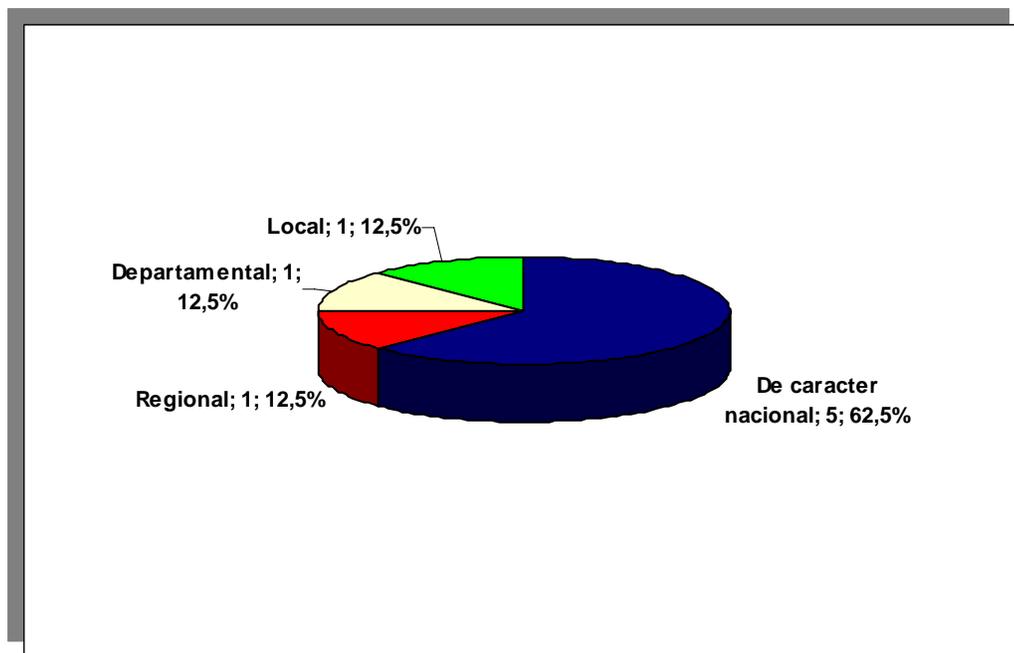
---

<sup>48</sup> También lo podemos encontrar como Fondo Regional de Garantías, ya que es la seccional que opera en la Costa Caribe Colombiana.

Cartagena, pero son de índole nacional, o sea, realizan operaciones en el territorio nacional, para este caso, se consideraron las estadísticas de los diferentes programas solamente para la ciudad; un 12,5% (una institución) corresponde a programas de cobertura regional, es decir, solo operan en la Costa Caribe Colombiana, conformada por 8 departamentos; otro 12,5 % (una institución) tiene su radio de acción a nivel del departamento de Bolívar y el 12,5% restante, corresponde a una institución netamente Cartagenera que ha creado sus programas como aporte a la mejora de la calidad de vida de la población desfavorecida de la ciudad.

### GRÁFICO 9

**Cobertura de los programas de apoyo a la creación de empresas**

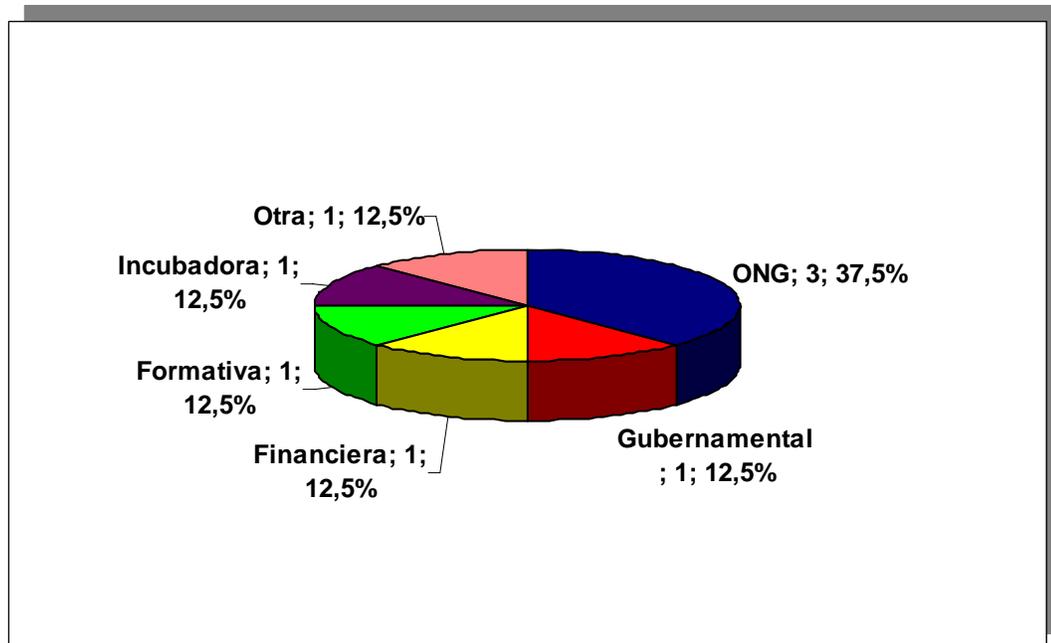


Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

**3.6.2.2. Actividad o sector principal de las Instituciones.** Con el fin de determinar que el apoyo a la creación de empresas puede venir de varios frentes, ya sea capacitación, financiación, acompañamiento, entre otros, en la encuesta se pudo demostrar que las instituciones en Cartagena para el

apoyo a la creación de empresas ofrecen diferentes actividades, como se observa en el Gráfico 10.

**GRÁFICO 10**  
**Actividad o sector principal de las instituciones**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

Las ONG's con un 37,5% son las entidades más comunes de encontrar en la ciudad con programas de creación y su apoyo tiende a ser más integral, ofreciendo financiamiento, capacitación y acompañamiento a las ideas de negocios. Un 12,5% son de índole formativa, su actividad principal es la capacitación hasta el diseño del plan de negocios; un 12,5% obedecen a instituciones financieras, ofrecen solamente crédito de fomento y para creación de la unidad productiva; otro 12,5% son instituciones del Estado que promueven la creación y asesoran en el diseño del plan de negocios; otro 12,5% pertenecen a incubadoras de empresas y el 12,5% restante se dedican a otras actividades, pero igualmente van en apoyo a la creación,

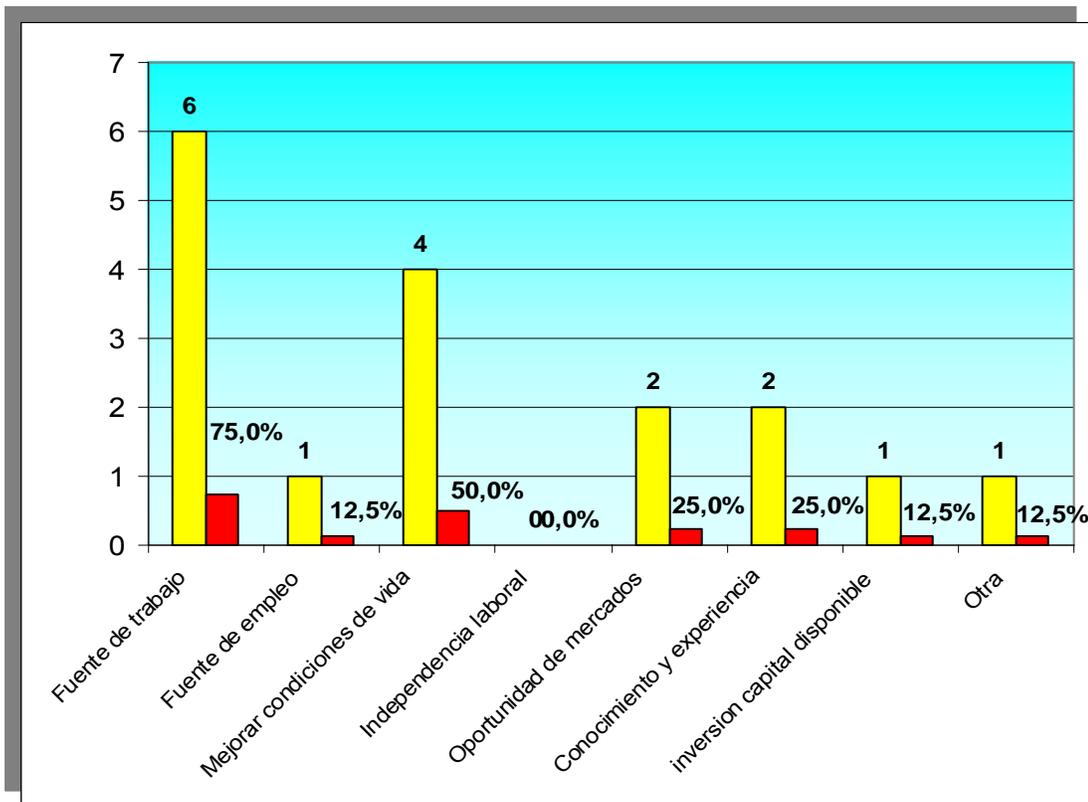
como es el caso de la Cámara de Comercio de Cartagena que ofrece servicios empresariales como la simplificación del proceso de inscripción y legalización de la empresa.

**3.6.2.3. Beneficios a las personas atendidas.** En cuanto los beneficios que las instituciones aportan a las personas con la creación de empresas y que atienden en sus diferentes programas, podemos encontrar en el gráfico 11 los diferentes aportes que estas hacen a las personas beneficiarias para mejorar su calidad de vida. En este punto la sumatoria de las opciones de respuestas, superaran el 100% de las instituciones encuestadas, ya que en las alternativas de respuestas, se podía seleccionar más de una opción. Para este caso cada alternativa de respuesta se analiza de manera independiente.

Podemos observar que el 75%, 6 instituciones, han implementado sus programas de creación de empresas, con el propósito de generar fuente de trabajo o autoempleo, que la persona que trabaje en ella solucione su problema de desempleo, estos programas son coherentes por la alta tasa de desempleo que presenta la ciudad, como lo observamos en el capítulo 1; el 50%, 4 instituciones, encaminan sus programas a un objetivo mas general, mejorar la calidad de vida de la familia; un 25%, 2 instituciones, apoyan a las personas en la creación de su propia empresa, para que aproveche una oportunidad que le ofrece el mercado; otro 25%, apoya a las personas que poseen un conocimiento y experiencia sobre la actividad que piensa desarrollar con su futura empresa; un 12,5%, una institución, apoya la creación de empresas, para que estas personas generen empleo a otros, que sería su entorno familiar más próximo, otro 12,5% aprovecha el capital disponible con que cuenta la persona, lo asesora, acompaña y capacita para que realice la inversión y ponga en marcha su propio negocio; el 12,5% restante lo hace generando otro beneficio, como lo es el de generar nuevos

servicios para la sociedad y por último, ninguna de las instituciones dirige sus programas para que los beneficiarios logren independencia laboral, esto se debe a que la mayoría de los programas de apoyo están dirigidos a personas desempleadas, de acuerdo a los lineamientos de la política de estado.

**GRÁFICO 11**  
**Beneficios aportados a las personas que demandan el servicio de Creación de empresas**

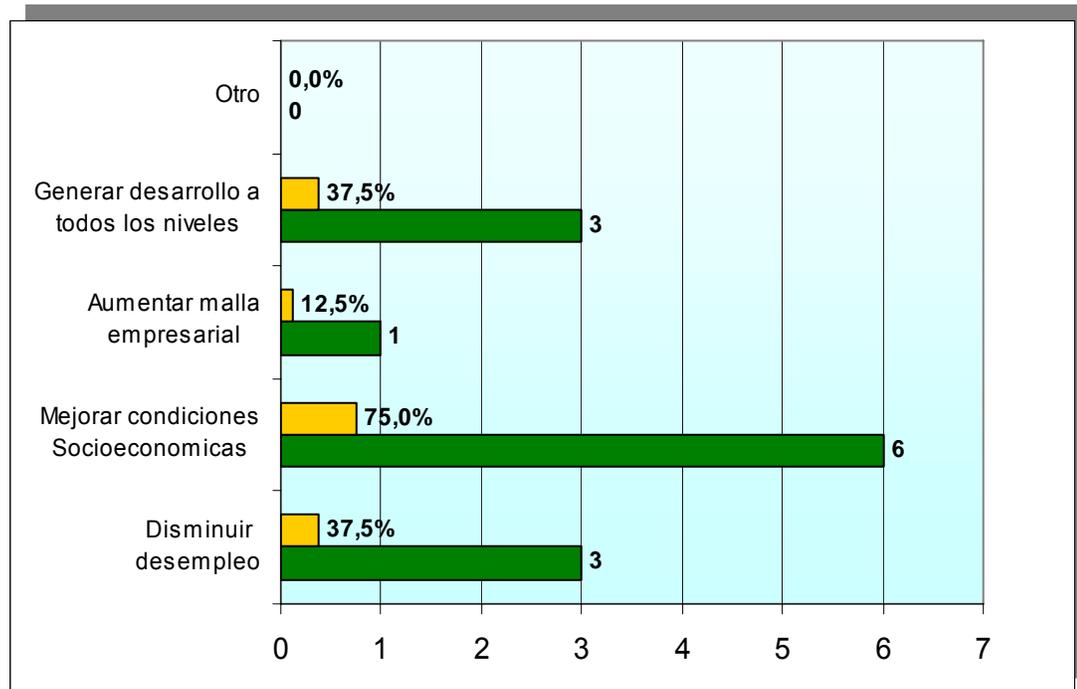


Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007. Se interpreta fuente de trabajo como el auto empleo y fuente de empleo es el que se genera a terceros.

**3.6.2.4 Beneficios a la Ciudad.** De igual forma como se indagó sobre los beneficios perseguidos para las personas, se quiso conocer los beneficios que estas instituciones persiguen y aportan a la ciudad, estos, los detalla el gráfico 12.

GRÁFICO 12

**Beneficios aportados a la ciudad por parte de las instituciones de apoyo a la creación de empresas**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

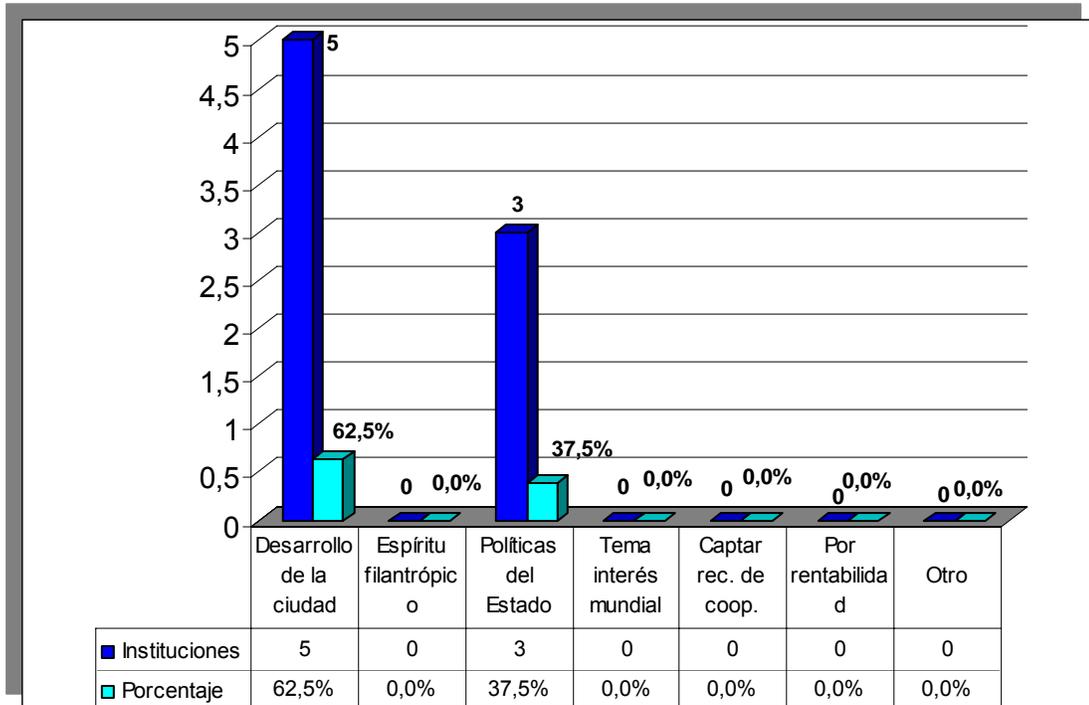
En este punto, las instituciones podían seleccionar más de una opción de respuesta. En el análisis se observa que un gran porcentaje, el 75%, 6 instituciones, dirigen sus programas a generar beneficios económicos y sociales a la ciudad, éstas son las instituciones que complementan sus programas de creación de empresas con otras actividades de interés social como saneamiento ambiental, educación, mejoramiento de vivienda, niñez desamparada, entre otros; otro alto porcentaje, el 37,5%, 3 instituciones, se enfocan solamente a disminuir la tasa de desempleo, al autoempleo por parte del futuro empresario y que la ciudad mejore sus indicadores de desempleo y subempleo; otro 37,5%, 3 instituciones, buscan el desarrollo a todos los niveles, ya que desarrollan programas de toda índole ya sea en convenio con entidades nacionales e internacionales, con programas par atender

comunidades desfavorecidas específicas como desplazados, campesinos con proyectos agroindustriales, entre otros y un 12,5%, una institución, busca aumentar la malla empresarial de la ciudad, si tenemos en cuenta que el aumento de esta genera desarrollo económico y mejora las condiciones generales de la ciudad.

**3.6.2.5. Filosofía de los programas de apoyo.** Con el fin de determinar la misión de los diferentes programas, se indagó a las 8 instituciones encuestadas sobre su filosofía a la hora de diseñar y operar los planes de apoyo a la creación de empresas, los resultados lo muestra el gráfico 13. De acuerdo a lo analizado observamos que el 62,5% de las instituciones ejecutan sus programas basados en la ideología de apoyar el desarrollo de la ciudad; solo el 37,5% manifiesta que sus programas están basados en la coherencia y operatividad de una política de estado, estas instituciones están representadas básicamente por las entidades relacionadas con el gobierno, sin embargo, el gran porcentaje son las entidades como ONG's que se han creado por la problemática social y donde el Estado ha sido ineficiente en solucionar los problemas estructurales de la pobreza. Ninguna de las instituciones encuestadas basan sus programas para demostrar el espíritu filantrópico, ni para estar en la tónica mundial con la temática "entrepreneurship", de igual forma no lo hacen solamente para captar recursos internacionales o por generar rentabilidad financiera en los programas con los diferentes créditos que se otorgan.

**GRÁFICO 13**

**Filosofía de los programas de apoyo a la creación de empresas**



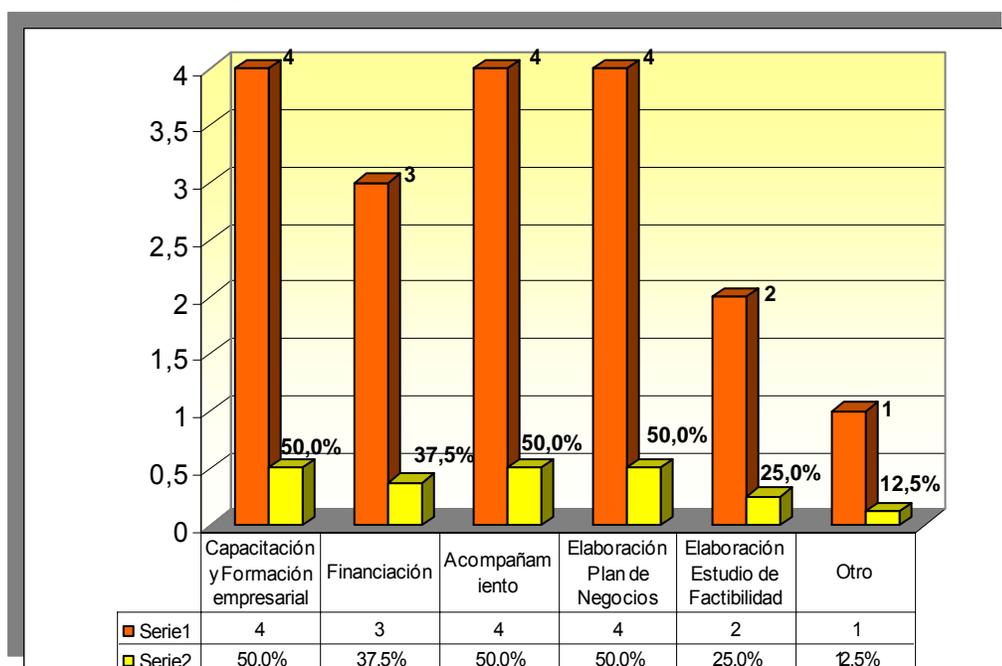
Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

**3.6.2.6. Principal motivador de las Instituciones.** Se indagó sobre los principales motivadores que utilizan las empresas para incentivar a las personas a participar en sus programas y obtener de ellos los beneficios para los que fueron creados. El gráfico 14 nos muestra, que el 50% de las instituciones ofrecen programas de capacitación y formación empresarial, esta capacitación, está enfocada a ofrecer mediante un facilitador, herramientas administrativas, contables, de costes y mercadeo; el 50% ofrece acompañamiento a sus clientes, con el fin de asesorar y guiar al futuro empresario a concretar su emprendimiento, generalmente este acompañamiento se hace a través de mentores y asesores, cuya retribución económica es asumida, en muchos casos por las propias instituciones; asimismo el 50% capacita y guía en la elaboración del plan de negocios; un

37,5% de estas instituciones en Cartagena ofrecen financiamiento a estas ideas de negocios, mediante otorgamiento de capital semilla o créditos de fomento, en algunos casos como el Fondo Emprender, son recursos no reembolsables y otras ofrecen créditos con tasas preferenciales y periodos de gracia mientras se recupera la inversión y lo permita el flujo de caja del negocio; un 25% guía al futuro empresario a la elaboración del estudio de factibilidad, con el fin de minimizar los riesgos de la inversión; y por último el 12,5% utiliza otro motivador, que es la sensibilización, socialización y motivación, como punto de partida, esta etapa le permite a la institución (Fundación Colombia Emprende) detectar el grado de seguridad de cada uno de los participantes al sacar adelante su idea de negocios. En este punto, las instituciones podrían seleccionar más de una opción, razón por la cual la sumatoria supera el 100%.

**GRÁFICO 14**

**Principal motivador utilizado por las Instituciones**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

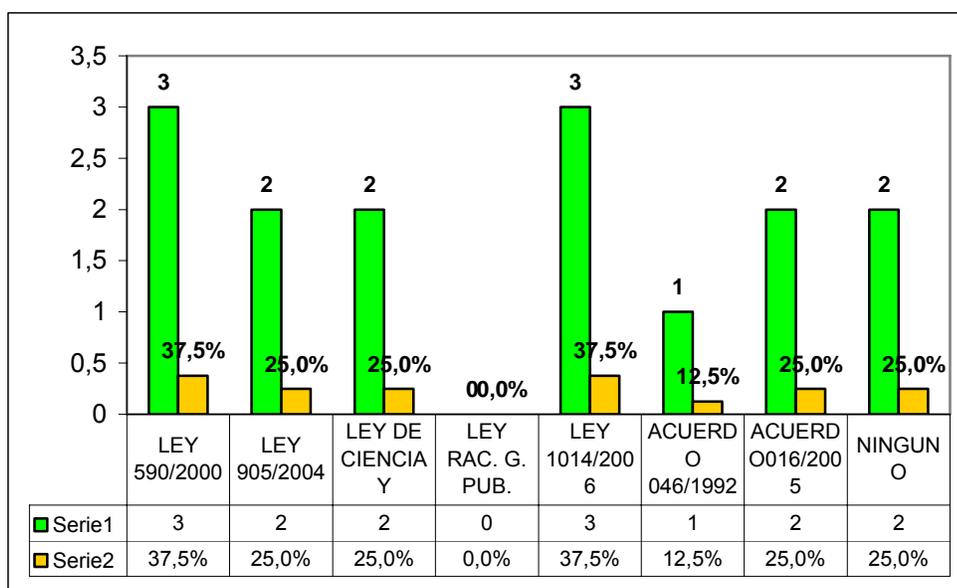
**3.6.2.7. Conocimiento de los beneficios que ofrecen las Leyes y Acuerdos de apoyo a la creación de empresas.** Debido a la gran importancia que juegan las Instituciones en la divulgación y aplicación de la política estatal de apoyo a creación de empresas, la cual utiliza como punto de partida para trazar las directrices, las diferentes leyes emanadas del Congreso de la República y acuerdos emanados de los Concejos Municipales, se examinó en estas el grado de conocimiento del soporte legal de sus programas y la coherencia con la política nacional. El gráfico 15 muestra el conocimiento por parte de las instituciones, de los beneficios que las diferentes leyes y acuerdos otorgan a los empresarios apoyados, se obtuvo que el 37,5% reconoce los beneficios que otorga la Ley Mipyme (Ley 590 del año 2000), si tenemos en cuenta que ésta, es la ley macro de apoyo a las mipymes y a la creación de empresas en Colombia, se considera este resultado como un porcentaje demasiado bajo, ya que debe ser conocida y manejada por todas aquellas instituciones que apoyan al sector de la micro, pymes y creación de empresas en el país; igual de bajo es el grado de conocimiento de la Ley 905 de 2004, el 25%, si tenemos en cuenta que con ésta se modifica la Ley 590 de 2000 y se dictan otras disposiciones, su conocimiento debe ser coherente a la ley anteriormente mencionada; el 37,5% manifestó conocer los beneficios que ofrece la Ley 1014 de 2006, de fomento a la cultura del emprendimiento, esto se debe a que el papel de estas es más que todo de divulgación, a través de los programas de formación y la academia en general; un 25% manifiesta conocer los beneficios que aporta el futuro empresario el Acuerdo 016 de 2005, los cuales están relacionados con la exoneración del impuesto predial y el impuesto de industria y comercio relacionados con el número de empleos generados; igualmente un 25% manifiesta no conocer los beneficios que estas leyes y acuerdo otorgan a los emprendedores de la ciudad; el 12,5% declaró estar al tanto de los beneficios que promete en acuerdo 046 de 1992, sobre estímulos tributarios en materia del impuesto predial y por ultimo,

ninguna de las instituciones conoce los beneficios para el futuro empresario que promueve la Ley de Racionalización del Gasto Público, por medio de la cual se obliga al SENA a destinar el 20% de sus ingresos al desarrollo de programas de competitividad y de desarrollo productivo.

En materia de creación de empresas, el grado de conocimiento de los beneficios que otorgan las diferentes leyes y acuerdos por parte de las instituciones de apoyo, está directamente relacionado con el grado de utilización de cada una de ellas, algunas instituciones afirman que su conocimiento radica en que han sido estudiadas para el diseño y operación de los diferentes programas ofrecidos y otras alegan que ninguna de estas leyes o acuerdos en realidad están enfocadas a las condiciones empresariales de la ciudad, además, no tienen un soporte económico ni financiero que patrocinen y acompañen la creación de empresas.

**GRÁFICO 15**

**Conocimiento de los beneficios que ofrecen las Leyes y Acuerdos de apoyo a la creación de empresas.**



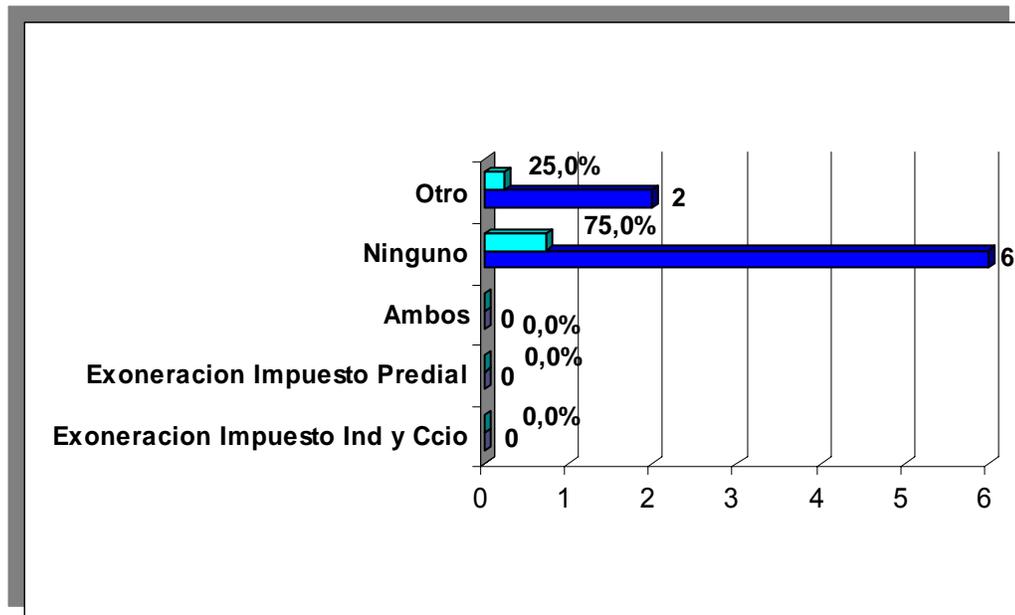
Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

### 3.6.2.8. Beneficios recibidos por los clientes en creación de empresas.

De igual manera, como las instituciones manifestaron el grado de conocimiento que tiene sobre los beneficios que otorgan cada una de las leyes y acuerdos que apoyan la creación de empresas en Colombia y Cartagena de Indias específicamente, se indagó sobre los beneficios que han adquirido sus clientes por haber creado su propia empresa y que se encuentran soportados concretamente en los acuerdos 046 de 1992 y 016 de 2005. El gráfico 16 nos muestra una cifra alarmante del 75% ( 6 instituciones) de instituciones que afirman que sus beneficiarios no han recibido ningún tipo de beneficios de los ofrecidos por el Distrito de Cartagena y el 25% (2 instituciones) restante considera que las empresas creadas desde la perspectiva de sus programas han recibido otro tipo de beneficios como condonaciones de préstamos (Fondo Emprender y acompañamiento hasta la finalización del proyecto (Fundación Colombia Emprende).

**GRÁFICO 16**

#### **Beneficios recibidos por los clientes atendidos**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

El resultado no puede ser más desalentador, si observamos que ninguna de las empresas creadas con el apoyo de estas instituciones, ha recibido beneficios como la exoneración del impuesto de industria y comercio y la exoneración del impuesto predial, creados como incentivos por la creación de empresas y la generación de empleos, de acuerdo a lo expresado en los acuerdos anteriormente mencionados. Esta situación nos llevaría a afirmar, que existe un distanciamiento entre la legislación local y las instituciones que operan y divulgan tales políticas. En el tema anterior, sobre el conocimiento de los beneficios que otorgan las leyes y acuerdos, nos pudimos dar cuenta que el 25%, 2 instituciones, conoce los beneficios del Acuerdo 016 de 2005 y el 12,5%, una institución, conoce los beneficios del Acuerdo 042 de 1992, se torna aún más difícil entender que con este conocimiento, las empresas creadas por éstas en este periodo, no hayan sido beneficiadas con la exoneración de dichos impuestos. Esto se constituye en nuestra segunda aproximación a afirmar que la política de apoyo a la creación de empresas en Cartagena de Indias, no está ejerciendo su papel motivador hacia la generación de nuevas unidades productivas.

#### **4. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN CARTAGENA DE INDIAS – EMPRESAS CREADAS EN EL PERIODO 2000 A 2005.**

En este capítulo analizaremos, por un lado desde el punto de vista teórico, los pasos y las acciones tomadas en materia de evaluación del impacto de una política pública en general, con sus postulados y recomendaciones y por otro lado, analizaremos el impacto en el campo, en materia de creación de empresas en Cartagena de indias, desde las propuestas de una política publica nacional y local.

##### **4.1. POLÍTICA DE APOYO A LA CREACIÓN DE EMPRESAS.**

Aunque la política de apoyo a la creación de empresas, llamada “Política de Fomento del Espíritu Empresarial y la Creación de Empresas”, es la primera en su especie en Colombia, sus antecedentes pueden estar en los Planes Nacionales para el Desarrollo de la Microempresa de 1984, 1988, 1991 y 1994. Esta política, formulada en el 2002 bajo el marco de la Ley MIPYME, se basa en siete principios orientadores<sup>49</sup> los cuales giran

---

<sup>49</sup> Los principios son: 1) integralidad, que supone el acompañamiento y apoyo durante las diferentes etapas del proceso de creación de empresas; 2) flexibilidad, que reconoce las capacidades individuales para la creación de empresas y los diferentes entornos en que éstas se desenvuelven; 3) universalidad, que admite la no discriminación por la actividad económica, condición social, posición económica ni procedencia regional; 4) solidaridad, que promulga el cambio de mentalidad del empresario colombiano, de individualista a beneficio común y trabajo coordinado; 5) masificación, en el sentido de buscar un alto impacto en la economía del país; 6) concentración, que trata de evitar la duplicidad de esfuerzos; y 7) innovación, que implica romper paradigmas y asumir nuevos retos.

alrededor de los siguientes elementos: Ley MIPYME, que sirve de soporte a la política; promoción de la capacidad emprendedora; reducción de incertidumbre y apoyo a la comercialización; apoyo integral al proceso de creación de nuevas empresas; financiamiento; creación de empresas innovadoras y con vocación exportadora; y desarrollo institucional. El primer elemento, Ley MIPYME, como ya se señaló, constituye el marco normativo específico de la promoción y desarrollo de las MIPYMES en Colombia; su objetivo es crear mejores condiciones institucionales para su creación y funcionamiento.

El segundo elemento, promoción de la capacidad emprendedora, se propone mostrar las ventajas de ser empresario y promocionar los valores del trabajo, la independencia, la superación y la solidaridad, de tal forma que la figura de empresario constituya un *rol model* para los colombianos. En este sentido la Política plantea una estrategia de promoción masiva que se inicia en los hogares y se expande por todos los niveles educativos, mostrando la historia empresarial colombiana y fomentando la realización de cursos sobre creación de empresas en las universidades y centros de educación primaria y secundaria. El tercer elemento, reducción de incertidumbres y apoyo a la comercialización, está dirigido a la creación de un banco de ideas y a su articulación a los planes de desarrollo regional y gremiales, y a la vinculación de los organismos de apoyo y emprendedores a los programas y servicios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El cuarto elemento, apoyo integral durante el proceso de creación de nuevas empresas, se concibe en función del desarrollo de habilidades empresariales y conocimientos administrativos, preparación de un plan de negocios, y puesta en marcha y consolidación de la empresa.

---

En este sentido, se destaca el desarrollo de un software para la elaboración del plan de negocio por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el desarrollo de otro software que agiliza la legalización de empresas en las Cámaras de Comercio de las principales ciudades del país, el registro único empresarial contemplado en la Ley MIPYME, y el acceso a recursos del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Técnica en el Exterior (ICETEX), para la formación y capacitación de personas vinculadas a las nuevas empresas. El quinto elemento, financiamiento, corresponde al diseño de medidas económicas, el cual se tratará en la sección 5.3.2. El sexto elemento, creación de empresas innovadoras y con vocación exportadora, se contempla como parte del propósito del Gobierno colombiano de promover la internacionalización de sus empresas, El séptimo y último elemento de la Política corresponde a lo que el Gobierno llama desarrollo institucional, el cual consiste en diseñar medidas de formación y capacitación, sistemas de información, evaluación y control, y fortalecer la capacidad financiera<sup>50</sup>.

## **4.2. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

¿Qué efectos, que impactos reales generan las políticas públicas? Se comprende que se pretende enumerar las transformaciones (o las no transformaciones) originadas. ¿Que variaciones se pueden registrar como consecuencia de un programa específico lanzado por el gobierno?

La evaluación es un gesto diario. Consistente en identificar y medir los efectos propios de una acción. Pero, como veremos, este reflejo plantea temibles problemas de fondo. En efecto, existe la tentación de ir mas allá de la simple descripción de los acontecimientos, para explicar por qué ha

---

<sup>50</sup> GOMEZ, Lijis. "Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia" Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004

pasado lo que ha pasado, para saber si la intervención pública ha fracasado o ha tenido éxito, si el problema ha sido erradicado y resuelto, en definitiva, si han alcanzado los objetivos.

En materia de evaluación de las políticas públicas, las ciencias sociales oscilan entre dos actitudes. La primera consiste en estudiar si, en un sistema político, hay organismos o medios que asuman una actividad de evaluación: la prensa, funcionarios especializados en el control dentro del sector público, grupos de presión, asociaciones de consumidores, etc. En otros términos, ¿existen actores sociales y políticos dedicados a descubrir y explicar el contenido de los resultados generados por las políticas públicas?

La segunda actitud, totalmente distinta de la primera, consiste, para el analista, en elaborar los conceptos y los métodos que permitan, precisamente describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental (Levine y otros, 1981; Palumbo, 1987; Rossi, Freemann, 1982). Esta orientación instrumental, léase gestonaria, suscita muchas esperanzas, especialmente entre los gestores públicos (Hellstern, Wollman, 1981). También constituye una destacable herramienta analítica para la investigación básica en materia de ciencias sociales (Kaufman, Strohmeier, 1981).

En cuanto a los impactos o efectos observables en el terreno, pueden ser transformaciones ligadas a la acción gubernamental. Pero como se ha precisado anteriormente, si toda política pública contiene una teoría de cambio (porque es un acto de perturbación del curso “natural” de los acontecimientos), estas transformaciones pueden tomar la forma paradójica

de no transformaciones. Así una política puede ser preventiva; esto es, proponerse impedir las modificaciones de manera voluntarista o autoritaria<sup>51</sup>.

#### **4.3. IMPACTO DE LA POLÍTICA BASADO EN LA MUESTRA DE ESTUDIO**

Con el fin de medir el impacto de la política pública en materia de creación de empresas en Cartagena de Indias, emanadas del gobierno nacional y del gobierno local de Cartagena de Indias, se aplicó una encuesta a las empresas creadas en la ciudad en el periodo comprendido del año 2000 al 2005 (Anexo 3). Para la selección de la muestra, se tuvieron en cuenta:

- a) Que las empresas hubieran sido registradas entre 2000 y 2005
- b) Que las empresas fueran de propiedad una persona o grupo de individuos y no de una gran empresa
- c) Que fueran con ánimo de lucro, y que estuvieran constituida jurídicamente
- d) Que operen en la ciudad de Cartagena y no en otros municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio<sup>52</sup>.

Además de lo anterior, se trabajará solo con aquellas empresas renovadas en Cámara de Comercio en el año 2006, con el fin de garantizar su existencia. Los datos obtenidos se depuraron de la siguiente manera:

Empresas creadas 2000 a 2005:.....	11.253
Empresas renovadas en el año 2006:.....	9.609
Empresas que operan en Cartagena de Indias.....	6.188

---

<sup>51</sup> MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Versión española de MORATA, Francisco. Barcelona. Editorial Ariel S.A. 1992. p194.

<sup>52</sup> La Cámara de Comercio de Cartagena tiene su radio de acción en otros municipios del Departamento de Bolívar, para el objetivo de la investigación, solo se tendrán en cuenta aquellas empresas que operen en Cartagena de Indias.

Para el cálculo de la muestra, partimos de la siguiente fórmula los siguientes datos:

$$n = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{(N-1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot q}$$

De donde:

n = Tamaño de la muestra
Z = 1.96
p = 50%
q = 50%
N = 6.188 empresas
(N - 1) = Nivel de precisión
e = 5%

Remplazando en la fórmula:

$$n = \frac{(1,96)^2 * 0,5 * 0,5 * 6188}{(6188-1) \cdot (0,05)^2 + (1,96)^2 * 0,5 * 0,5} = 362$$

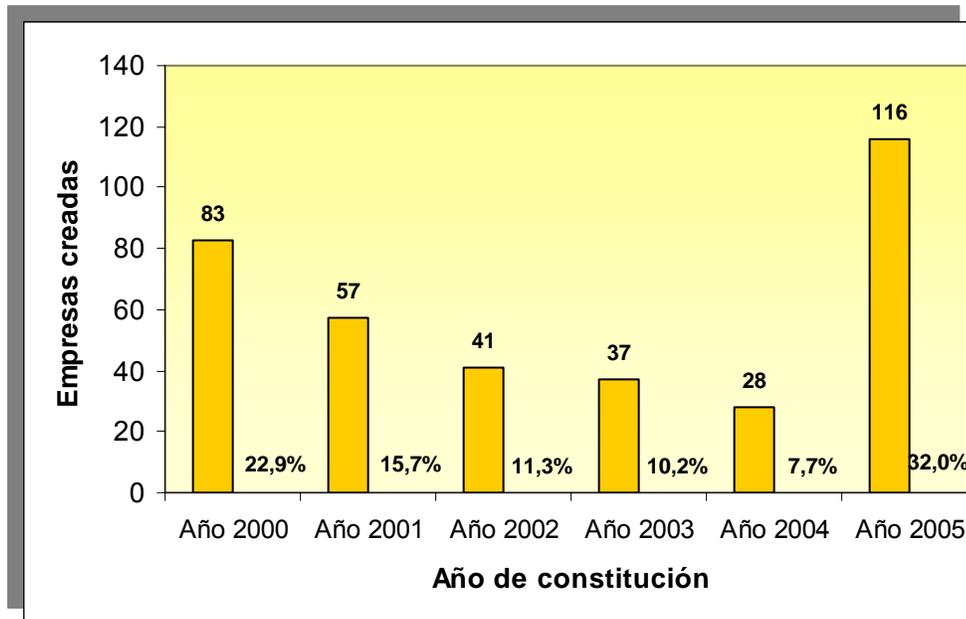
Se realizaron 362 encuestas a igual número de empresas creadas en Cartagena de Indias en el periodo comprendido desde el año 2000 al 2005, con las características anteriormente mencionadas.

#### 4.3.1 Características de las empresas de la muestra

**4.3.1.1 Año de constitución.** Se indagó sobre este punto, con el fin de determinar la pertinencia de las empresas de la muestra a una de las exigencias para el estudio, que estas hubiesen sido creadas en el periodo 2000 a 2005, el resultado lo vemos en el gráfico 17.

**GRÁFICO 17**

**Año de constitución de las empresas de la muestra**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

Podemos observar que en cierta medida los resultados son coherentes a la constitución de empresas en Cartagena planteados en la Tabla 4, con respecto al año 2005, año en el cual el auge de la creación de empresas superó enormemente a los años anteriores del periodo en estudio.

El 32% de las empresas encuestadas fueron creadas en el año 2005, 116 empresas, las razones por la cual resultaron empresas mas creadas en este año puede obedecer a dos situaciones la primera es que fue el año del periodo en que mas empresas se crearon, 4354 y la otra, es que corresponde al año más reciente del periodo, por tal razón aún se encuentran en el periodo de supervivencia, que para las micro y pymes es muy corto en nuestro país. Por otro lado el 29, 9%, 83 empresas, iniciaron en el año en que el gobierno nacional volcó su mirada a las microempresas y pymes como generadoras de desarrollo económico y social, dando así origen a la Ley 590

del mismo año. Para los años intermedios la participación se mantiene con poca variación.

**4.3.1.2 Tamaño de las empresas.** Para la clasificación de las empresas encuestadas, se consideró lo establecido inicialmente en la Ley 590 de 2000 y posteriormente modificado por la Ley 905 de 2004 en su Artículo 2º: *Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro incluidas las Famiempresas pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a dos (2) de los parámetros presentados en la Tabla 6.*

**TABLA 6**  
**Clasificación de las empresas por su tamaño**

<b>Clasificación</b>	<b>Planta de personal</b>	<b>Activos totales</b>
<i>Mediana empresa</i>	<i>entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores</i>	<i>entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes</i>
<i>Pequeña empresa</i>	<i>entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores</i>	<i>entre cincuenta y uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes</i>
<i>Microempresa:</i>	<i>superior a los diez (10) trabajadores ,</i>	<i>entre a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes</i>

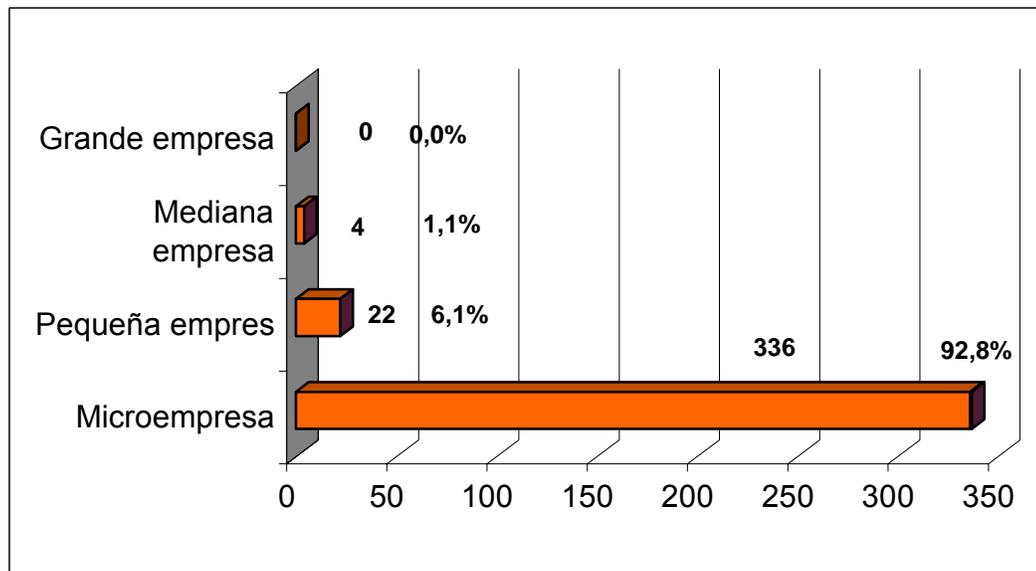
Fuente: Ley 905 de 2004

*Parágrafo. Los estímulos beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer.*

La Grande empresa, aunque la ley no lo define, serán aquellas que superan los 200 trabajadores y activos superiores a 30.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En el gráfico 18 observamos la participación por tamaño de las empresas que aleatoriamente conformaron la muestra.

**GRÁFICO 18**  
**Tamaño de las empresas de la muestra**



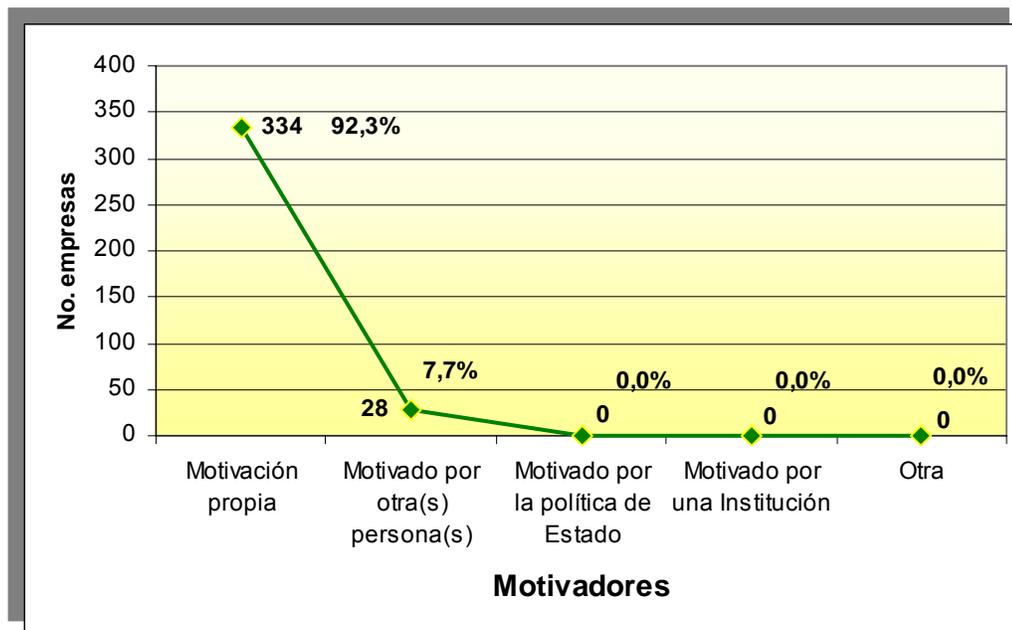
Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

La muestra estuvo conformada por 336 microempresas, el 92,8%, conformando la gran mayoría, esto deja claro una vez más que las personas están generando sus propias unidades productivas como medios para subsistir en un entorno que le ofrece pocas posibilidades de empleo. Por esta razón sus características están relacionadas con la baja innovación tecnológica, poca gestión empresarial y carencia de planeación estratégica que le permita crecimiento y sostenibilidad a largo plazo. El 6,1%, 22 empresas corresponden a pequeñas empresas, solo el 1,1%, 4 empresas

corresponde a medianas empresas y el 0% a la empresa grande. Con estos datos podemos analizar, que a medida que aumenta el tamaño de éstas, se dificulta la obtención de la información, ya que el instrumento utilizado está dirigido a el dueño de la unidad productiva y cuanto más grande, más se dificulta la localización de éste o la información se convierte en más confidencial.

**4.3.2 Principales motivadores para la creación de empresas.** Como uno de los posibles canales que nos conllevan a conocer el impacto de las políticas de apoyo a la creación de empresas en Cartagena de Indias, se preguntó sobre los principales motivadores que experimentó cada empresario al momento de crear su empresa y en el gráfico 19 vemos la superposición de dos variables de índole personal contra dos variables de índole estatal e institucional.

**GRÁFICO 19**  
**Motivadores para la creación de empresas**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

Los resultados de la encuesta revelan como la inmensa mayoría representada por el 92,3% (334 empresas), han sido creadas por iniciativa propia y no motivados por otras instancias. Esto sigue demostrando que las empresas en Cartagena han sido creadas para satisfacer necesidades de su creador y no como respuesta a una política estatal estructurada y de resultados. Incluso se presenta otro motivador nada relacionado con el Estado, son aquellos influenciados por otras personas para que crearan sus negocios, esto está representado por un 7,7%, 28 empresas. Y en aquellos motivadores en donde podría influir el Estado activamente, tales como beneficios otorgados por la política o a través de alguna institución, la creación de empresa fue nula.

En la Tabla 7 se muestra un comparativo de la motivación hacia la creación de empresas y con el tamaño de la unidad productiva. En esta se puede observar que el 92,7% de las microempresas, el 81,8% de las pequeñas empresas y el 100% de las medianas empresas en Cartagena se crean por motivación propia. La iniciativa de crear las empresas se genera en el futuro empresario, sin importar el tamaño de esta. Apenas el 7,3% de las micros y el 18,2% de las pequeñas empresas se crearon por motivación de otras personas. Se sigue observando que las empresas se crean por necesidades propias de quien la inicia, sin importar el tamaño de la empresa que se quiera crear.

**TABLA 7**  
**Motivación de la creación de empresas de acuerdo al tamaño de la empresa**

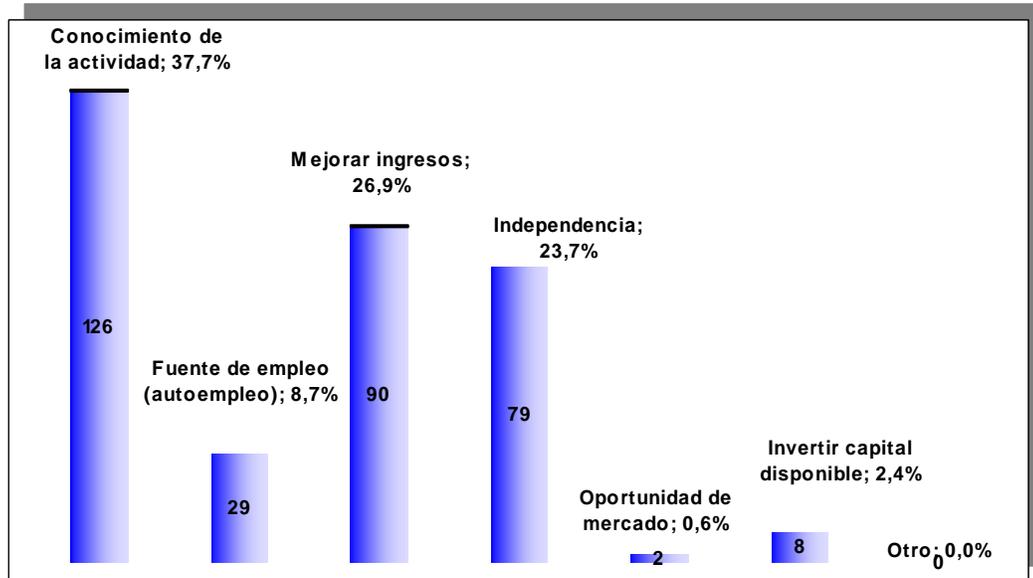
Empresas	Motivadores										Total
	Mot.propi a	%	Mot.otr a pers.	%	Mot.pol. estado	%	Mot. Inst.	%	Otra	%	
Microempresas	312	92,7 %	24	7,3%	0	0,0%	0	0,0 %	0	0,0 %	336
Pequeña empresa	18	81,8 %	4	18,2 %	0	0,0%	0	0,0 %	0	0,0 %	22
Mediana empresa	4	100 %	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0 %	0	0,0 %	4
Grande empresa	0	0.0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0 %	0	0,0 %	0
<b>Totales</b>	<b>334</b>		<b>28</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		

Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

**4.3.3 La creación de empresa por motivación propia.** Un empresario puede crear su empresa por motivación propia, haciendo frente a diferentes necesidades o diferentes razones que lo llevan a tomar una decisión que puede cambiar su futuro. Existen muchas razones para que una persona tome tal disposición, en el gráfico 20 se analizan las más importantes que tuvieron los 334 empresarios que crearon sus empresas por motivación propia.

GRÁFICO 20

Motivaciones propias para la creación de empresas



Fuente: Diseñado para el estudio, 2007

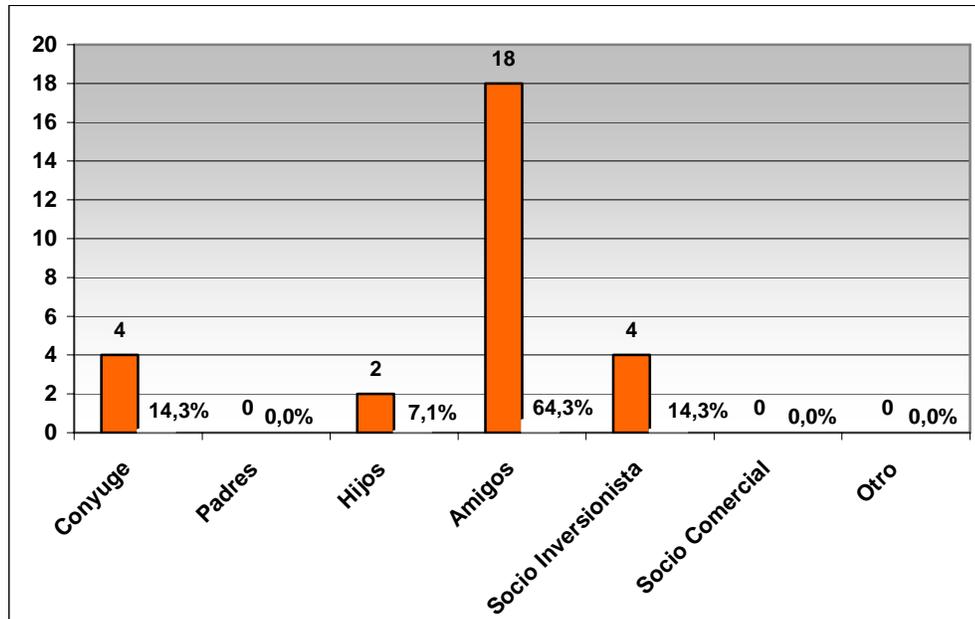
Los resultados de este gráfico nos permite demostrar una vez más, que las personas a pesar de tener muchas necesidades insatisfechas y pocas oportunidades de empleo, razón por la cual se aventuran en la constitución de su propia empresa, intentan minimizar el riesgo al fracaso de la inversión, iniciando actividades de las cuales poseen algún grado de conocimiento, esto está representado por un 37,7% (126 empresas). El 26,9 (90 empresas) manifestaron haber creado sus empresas con la intención de mejorar sus ingresos, son empleados cuyos sueldos no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas y cubren los gastos familiares y personales con lo devengados como empleados y con las utilidades que le genera el negocio, dependiendo de los rendimientos del negocio y la capitalización de este, el empresario en un momento dado toma la decisión de retirarse de su empleo y dedicarse tiempo completo a su negocio. Un 23, 7% (79 empresas) manifestaron como motivador principal el deseo de independizarse, personas que no se sienten satisfechas con su condición de empleados, sea por el trato recibido, por las exigencias del cargo o simplemente porque reconoce

que cuenta con las condiciones para establecer su propio negocio. Un 8,7% (29 empresas) lo hicieron como fuente de empleo ya sea para ellos mismos o para familiares y amigos, este fue su motivador principal. Apenas un 2,4% y un 0,6% para invertir un capital disponible o para aprovechar un oportunidad de mercado respectivamente, manifestaron estas variables como sus razones principales, deja ver una vez más, que existe carencia de capital para iniciar esta actividad y pocas instituciones que ofrezcan este tipo de ayuda, muchas personas son poseedoras de ideas innovadoras con seguro impacto en el mercado, pero se limitan ya que las instituciones facilitadoras del capital, establecen sus propias condiciones para minimizar los riesgos, condiciones que el futuro empresario, que seguramente es un desempleado, un recién egresado de la universidad, un técnico sin experiencia, entre otros, no estaría en condiciones de cumplirlas.

**4.3.4 Motivaciones por otras personas.** Como otro de los motivos más importantes en la creación de empresas, se determinó que la influencia de otras personas es la segunda razón en importancia como lo demuestra el gráfico 21 con un 7,7%. El gráfico 21 nos muestra el rol que ocupa esta persona en la vida del empresario y su aporte a la nueva unidad productiva.

**GRÁFICO 21**

**Motivaciones por otras personas y rol en la vida del empresario**



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

Al profundizar con las 28 empresas que se constituyeron influenciados por otras personas, se pudo determinar que el 64,3% (18 empresas) iniciaron gracias a la influencia de amigos cercanos que ya conocían el negocio o eran concientes de la rentabilidad que proporcionaba; en segundo lugar encontramos con igual participación los cónyuges y los socios inversionistas, con un 14,3% para ambos (4 empresas), para el caso de los cónyuges, ocurre cuando ambos se encuentran buscando alternativas para mejorar los ingresos familiares y para el caso de los socios inversionistas, se presenta cuando el autor de la idea carece de recursos económicos y consigue financiación por parte de otra persona con participación en el negocio. En tercer lugar encontramos con una participación del 7,1% (2 empresas) a los hijos como motivadores para la creación y con participación del 0% encontramos a los padres y a los socios comerciales.

**4.3.5 Motivados por la política de Estado.** El trabajo de campo reveló una vez más que las políticas nacionales y locales para la creación de empresas, no han motivado a los nacientes empresarios a crear su propia empresa, como lo vemos en el gráfico 19. El Estado a pesar de promocionar su política y haberle dado marco jurídico con las diferentes leyes y acuerdos mencionados en el capítulo 2, no ha logrado presentar resultados coherentes a ese discurso.

Sobre este punto en particular, en caso de haber recibido apoyo de la política, se les preguntó por la clase de apoyo las opciones fueron si se acogió a algunos de los beneficios que otorga el Estado, si recibió invitación de alguna institución gubernamental para motivarlo, si el distrito de Cartagena de Indias le brindó incentivos o beneficios tributarios, si recibió por parte de instituciones capacitación y financiamiento o recibió otra clase de incentivo, las respuestas como se mencionó anteriormente fue ninguna clase de apoyo.

**4.3.6 Motivados por una institución.** Como lo vimos en el capítulo 3, en Cartagena existen muchas instituciones de apoyo a la creación de empresas, sin embargo al momento de indagar la participación de estas en las empresas creadas en el periodo de estudio, nos percatamos que ninguna empresa encuestada recibió apoyo de estas instituciones, como se observa en el gráfico 19. Se tuvieron en cuenta para este punto, ya que ellas actúan como canalizadoras de las políticas de Estado.

Para conocer el sector y tipo de apoyo que ofrecen estas instituciones, se les preguntó si estas pertenecían a ONGs, Gubernamentales, Financieras, Formativas, Incubadoras de empresas o de otra índole. De igual forma el instrumento utilizado investiga sobre la clase de apoyo recibido en caso que así ocurriese, este apoyo estaba enfocado a capacitación y formación

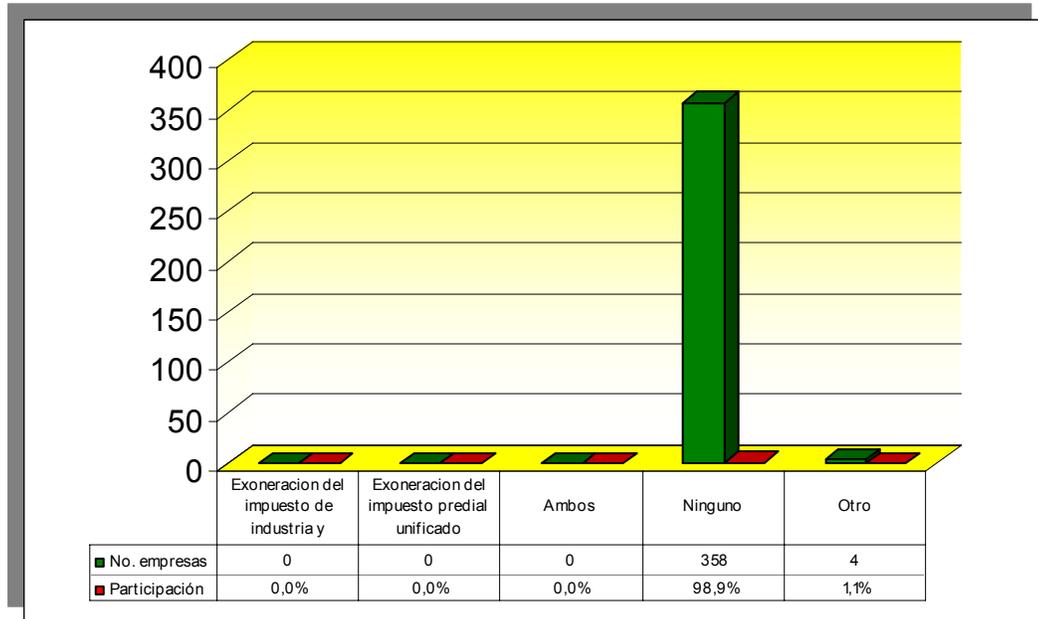
empresarial, financiación, acompañamiento, elaboración del plan de negocios, elaboración del estudio de factibilidad y otro tipo de apoyo no mencionado.

**4.3.7 Incentivos recibidos por el Estado.** Al investigar sobre la posibilidad de haber recibido algún o algunos |beneficios por parte del estado para los nuevos empresarios, resultaron los datos que nos muestra el gráfico 22.

El 98,9% (358 empresas) manifestaron no haber recibido ningún tipo de incentivo para crear su propia empresa, esto deja ver que no existe un conocimiento por parte de las personas sobre los beneficios que algunas leyes y acuerdos le ofrece por iniciar su actividad empresarial, ni una política de Estado para divulgar e incentivar la creación de nuevas unidades de negocio. El 1,1% restante (4 empresas) manifestaron haber recibido otro tipo de apoyo por parte del Estado, en este caso se refieren al patrocinio recibido por parte de la Alcaldía Distrital de Cartagena en convenio con la Cámara de Comercio para la participación en ferias empresariales y ruedas de negocios a nivel nacional e internacional, como podemos observar este tipo de apoyo es para fortalecimiento de la misma, apoyando actividades de promoción y comercialización de los productos. Este tipo de apoyo obedece más al fortalecimiento, pero no es un apoyo para la creación de la empresa, al recibir este apoyo la empresa ya estaba creada y al momento de crearlas no recibieron incentivos. Podríamos asegurar entonces, que ninguna de las empresas encuestadas recibió incentivos como premio a la actividad emprendedora. Con estos datos observamos una vez más que los nuevos empresarios no están recibiendo ninguna clase de apoyo por parte de las autoridades nacionales ni locales que lo motiven a generar empresas y de esta manera aporten a la dinámica empresarial de la ciudad.

**GRÁFICO 22**

**Incentivos recibidos por parte del Estado a los nacientes empresarios**



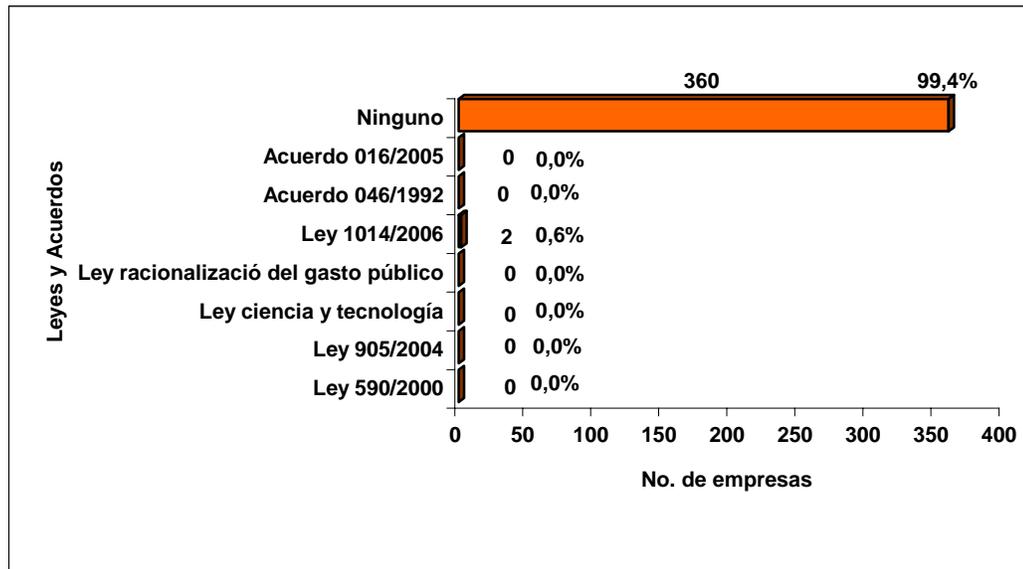
Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

El 100% de los encuestados no ha recibido incentivos como exoneración del impuesto de industria y comercio ni exoneración del impuesto predial unificado como lo manifiestan los acuerdos mencionados en el capítulo 2.

**4.3.8 Conocimientos de beneficios legales ofrecidos por el Estado.** Con este punto se puede demostrar el gran desconocimiento que existe por parte de las personas sobre los beneficios que ofrecen las leyes y los acuerdos como soporte de la política del Estado. Se preguntó si conocían los beneficios de cada una de estas y el resultado lo apreciamos en el gráfico 23.

### GRÁFICO 23

#### Conocimiento de los beneficios ofrecidos por las leyes y acuerdos para la creación de empresas



Fuente: Diseñado para el presente estudio, 2007

Con un sorprendente porcentaje del 99,4%, 360 empresas, encontramos el desconocimiento de los beneficios ofrecidos por las leyes y acuerdos por parte de los empresarios cartageneros. He aquí la razón principal del por qué los empresarios de la ciudad no reciben tales beneficios e incentivos. Es atribuible este hecho, a la falta de una estrategia de comunicación y divulgación por parte del Estado, de la Alcaldía local y del Concejo Distrital, de tal manera que toda aquella persona que decida crear su propia empresa, pueda acogerse a tales beneficios. Solo el 0,6%, 2 empresarios, manifestaron conocer los beneficios de la Ley 1014 de 2006, estos empresarios son jóvenes empresarios recién egresados y esta ley hace parte de la nueva cátedra de empresarismo adoptada por las universidades como complemento al proceso enseñanza-aprendizaje.

Es muy lamentable que el empresario o futuro empresario desconozca los beneficios que contempla la Ley 590 de 2000 en su Capítulo sexto: [...]

**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. Este es un punto desconocido por los empresarios y parece que aún más por las autoridades locales, se asemeja a lo plasmado en el Acuerdo 016 de 2005, sin embargo estos beneficios son desconocidos por los beneficiarios directos.*

**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: Setenta y cinco por ciento (75%) para el primer año de operación. Cincuenta por ciento (50%) para el segundo año de operación; y 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.*

**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 [...].*

Aquí podemos observar como estas leyes que dan el marco jurídico a la política, carecen de una divulgación e información que llegue eficientemente al interesado (empresario) que en últimas se convertirá en beneficiario de tales reducciones, sin embargo, no se acoge estas prebendas porque no conoce y las entidades creadas para asesorar y acompañar en esta etapa de la creación no informan al futuro empresario de su incentivo por arriesgarse a emprender una actividad empresarial. **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.* Estas políticas o programas en la práctica, aun presentan muchos vacíos, se cumplen cabalmente etapas como elaboración del plan de negocios, estudio de factibilidad, viabilidad de mercado, entre otros, pero la financiación sigue siendo el cuello de botella en el proceso, los programas presentan unas tasas de atención efectiva muy bajas como lo vimos en el capítulo 3 Tabla 5 Gráfico 10. **Artículo 45.** *Líneas de crédito para creadores de empresa. 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. [...]*

Por su parte la Ley 905 de 2004 modifica en algunos aspectos la Ley 590 de 2000, quedando el capítulo sexto de la siguiente manera: [...] **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.

En cuanto a los beneficios otorgados por la Ley de Ciencia y Tecnología o Ley 29 de 1990 podemos citar lo estipulado en los artículos [...] Artículo 2o. La acción del Estado en esta materia se dirigirá a crear condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y tecnología nacionales; a estimular la capacidad innovadora del sector productivo; a orientar la importación selectiva de tecnología aplicable a la producción nacional; a fortalecer los servicios de apoyo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico; a organizar un sistema nacional de información científica y tecnológica; a consolidar el sistema institucional respectivo y, en general, a dar incentivos a la creatividad, aprovechando sus producciones en el mejoramiento de la vida y la cultura del pueblo. Artículo 4o. El Consejo Nacional de Política Económica y Social determinará, en cada vigencia fiscal, a propuesta del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y

*Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colciencias, las entidades descentralizadas que deberán destinar recursos y su cuantía, para actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Las inversiones a que se refiere este artículo se administrarán mediante contratos inter-administrativos con dicho fondo. Artículo 6o. El otorgamiento de exenciones, descuentos tributarios y demás ventajas de orden fiscal reconocidos por la ley para fomentar las actividades científicas y tecnológicas, requerirá la calificación previa favorable hecha por el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colciencias, y deberá sujetarse a la celebración de contratos que permitan a esta entidad verificar los resultados de las correspondientes investigaciones. Artículo 8o. Autorízase al Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colciencias, para proponer al Gobierno, el cual dictará la correspondiente reglamentación, el otorgamiento de premios y distinciones a las instituciones e investigaciones sobresalientes, así como para conceder apoyos que faciliten a los investigadores profesionales su trabajo [...].*

La Ley de racionalización del gasto público o Ley 344 de 1996, hace referencia específicamente al apoyo para la financiación de proyectos para creación de empresas [...] **Artículo 16.-** *De los ingresos correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. El SENA ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico. Parágrafo. El Director del Sena hará parte del Consejo Nacional de Ciencia y*

*Tecnología y el Director de Colciencias formará parte del Consejo Directivo del SENA [...].*

En el marco del Programa Nacional de Apoyo y Fortalecimiento de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica y su línea de trabajo apoyo a la Creación de Empresas de Base Tecnológica, el SENA tiene como objetivo promover y facilitar la generación y consolidación de nuevas iniciativas empresariales de bienes, procesos y servicios, a través del impulso y apoyo a proyectos calificados y clasificados como de alto contenido de innovación y desarrollo tecnológico, que contribuyan al fortalecimiento de las estrategias de competitividad y desarrollo tecnológico de las regiones. A través del apoyo a la creación de empresas se busca la generación de empleo e ingresos a partir del fortalecimiento de iniciativas empresariales en actividades económicas con potencialidad en los mercados y articulación a sectores dinámicos, previa identificación de oportunidades de negocios y soporte institucional y además promover el impulso de la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos.

Esta Ley plantea la financiación de proyectos con recursos *NO REEMBOLSABLES* (de acuerdo al cumplimiento de los indicadores de impacto), recursos enmarcados para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. [...] *Se financia hasta el 50% del valor del Proyecto, hasta un monto de \$100.000.000 Mcte. El otro 50% del proyecto deberá estar garantizado por la Incubadora por otras fuentes de financiación.*

La ley 1014 de 2005 también es muy clara es sus beneficios aportados a fortalecer la creación de empresas, en su *artículo 4 manifiesta como OBLIGACIONES DEL ESTADO para garantizar la eficacia y desarrollo de esta ley, las siguientes:*

- 1. Promover en todas las entidades educativas formales y no formales, el vínculo entre el sistema educativo y el sistema productivo para estimular la eficiencia y la calidad de los servicios de capacitación.*
- 2. Buscar la asignación de recursos públicos para el apoyo a redes de emprendimiento debidamente registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*
- 3. Buscar la asignación de recursos públicos periódicos para el apoyo y sostenibilidad de las redes de emprendimiento debidamente registradas en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*
- 4. Buscar acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de créditos.*
- 5. Establecer acuerdos con las entidades financieras para hacer que los planes de negocios de los nuevos empresarios sirvan como garantía para el otorgamiento de crédito, con el aval, respaldo y compromiso de seguimiento de cualquiera de los miembros que conforman la Red Nacional para el Emprendimiento.*
- 6. Generar condiciones para que en las regiones surjan fondos de inversionistas ángeles, fondos de capital semilla y fondos de capital de riesgo para el apoyo a las nuevas empresas.*

En cuanto a los beneficios estipulados por la legislación local, encontramos el acuerdo No. 046 del Octubre 2 de 1992, “Por el cual se crean estímulos tributarios para nuevas empresas que se establezcan en Cartagena generando empleos directos permanentes” en su Artículo 1 de este acuerdo

expresa: *“Exonérese por el término de cinco (5) años, del pago de los impuestos de Industria y Comercio, a las Empresas Industriales, Comerciales, Agropecuarias y Hoteleras que se constituyan o inicien operaciones en Cartagena con posterioridad a la vigencia de este Acuerdo, generando un mínimo de cincuenta (50) empleos directos permanentes. Posterior a este acuerdo, se creó el acuerdo No. 016 de Agosto 22 de 2005, “Por el cual se establecen incentivos para el desarrollo económico industrial, comercial y de servicios, el aumento de la inversión y la generación de empleo en el Distrito de Cartagena”*

Con esta descripción se quiso presentar como cada una de las leyes y acuerdos detallados en el capítulo 2, ofrecen a las personas interesadas en crear su propia empresa, diferentes beneficios e incentivos, sin embargo, estos no han sido aprovechados, afectando la dinámica de la política de creación de empresas en la ciudad.

Si nos atreviéramos a esbozar algunas razones o causas de esta falta de beneficios recibidos, nos tocaría hacer un paralelo entre los actores de esta “contienda”. Por un lado, tenemos al Gobierno, que con leyes y acuerdos muy bien estructurados, ha diseñado una política organizada y masiva de apoyo a la creación de empresas, pero con falla en el diseño de esquemas de divulgación, promoción de la legislación; de igual forma existe un divorcio entre la política y el piso jurídico que la soporta a la hora de promocionarla, esto es, en el discurso no se mencionan las diferentes leyes y mucho menos los acuerdos; el Concejo Distrital no se preocupa por los frutos que pueda arrojar cada acuerdo y por último podemos afirmar que el Gobierno no se apoya en las instituciones creadas para promover la creación de empresas en la ciudad y estas no informan a su grupo de beneficiarios, la existencia de estas leyes y decretos como forma de obtener incentivos, seguramente porque también las desconocen.

Por el otro lado, tenemos al empresario o futuro empresario, que en su afán de poner en marcha su empresa y solucionar un problema personal o familiar, no invierte tiempo en investigar las posibilidades de ayuda que ofrece el gobierno. Posteriormente, enfrenta solo la vicisitudes del mundo empresarial y aunque aporta a la dinámica económica de la ciudad y del país, no recibe retribuciones por sus aportes, sino, todo lo contrario, es allí donde inician sus obligaciones con el Estado, generándole carga impositiva y tributaria.

## **5. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES E IMPLICACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES**

### **5.1 CONCLUSIONES**

El nacimiento de nuevas empresas, sin duda, hacen parte del crecimiento económico y social de una ciudad, región o país. El diseño de unas políticas de apoyo claras, concisas y consistentes, constituyen el marco institucional que las suscita o impide su creación. Estas nuevas empresas crean el campo propicio para la generación de nuevos empleos, proyectos de innovación tecnológica y dinamismo a la economía local y nacional. Esta investigación, de naturaleza descriptiva, indagó sobre la existencia de políticas claras en la ciudad de Cartagena, sobre su impacto y sobre la articulación de estas políticas con las instituciones creadas para apoyar a los nacientes empresarios. A continuación se exponen las principales conclusiones encontradas:

#### **5.1.1. Conclusiones generales:**

1. La profunda crisis económica y el gran esfuerzo colectivo por lograr la paz en el territorio nacional, han sumergido al país en un periodo de estancamiento económico, desestimulando las inversiones y la creación de iniciativas empresariales que logren disminuir las tasas de desempleo. Esta situación ha originado que los últimos gobiernos se interesen por el tema del empresarismo como medio para lograr disminuir esta problemática social.

2. En Colombia, el Estado es quien le da vida a la formulación de una política cuyo objetivo es fomentar el espíritu empresarial y la creación de empresas en Colombia. Por primera vez se convierte en Política de Estado, con la aprobación de La nueva Ley de la micro, pequeña y mediana empresa (Ley 590 de 2000) buscando responder a uno de los deseos más arraigados en las personas, ser empresarios.
3. Cartagena de Indias, en cuanto a creación de empresas sufre las consecuencias de unas políticas deficientemente diseñadas y aún más, deficientemente aplicadas por los organismos que divulgan y operan tales políticas para la creación de nuevas unidades productivas.

**5.1.2. Conclusiones relacionadas con política nacional y local de apoyo a la creación de empresas: Normas, Leyes y Acuerdos.** En Colombia existen normas y Leyes relacionadas con el incentivo a la actividad emprendedora y en el caso específico de Cartagena, se ha dado origen a Acuerdos que promueven esta actividad, sin embargo, tanto los unos como los otros carecen de programas estructurados en materia de divulgación y claridad. Esto se fundamenta en lo siguiente:

1. En Colombia el soporte jurídico de la política no es claro, las diferentes Leyes, Acuerdos y Decretos se encuentran desarticulados con las diferentes instituciones de apoyo, que en últimas, son las canalizadoras de esta política.
2. En todo el piso jurídico de la creación de empresas se expresan incentivos para la actividad emprendedora, pero existe un desconocimiento y una débil aplicación de cada uno de estas y se

carece de un medio de regulación que garantice el cumplimiento de lo enunciado.

3. La Ley MIPYME en cuyo enunciado está el desarrollo de planes regionales que incluyen la promoción de nuevas empresas, no ha tenido mayor impacto. La “política de fomento del espíritu empresarial y la creación de empresas”, se ha inclinado más por la promoción de tratados comerciales de índole internacional y a la incursión en mercados externos que al desarrollo de nuevas unidades productivas.
4. En cuanto a los regímenes especiales tributarios para municipios y departamentos, enunciados por la Ley MIPYME, no se encontró evidencia de implementación en Cartagena. Esto se debe a que esta Ley en cuanto a la creación de nuevas empresas, carece de una aplicabilidad obligatoria, sólo de recomendación, lo que le da un carácter de ambigüedad.
5. Los Acuerdos emanados del Concejo Distrital, carecen de un medio de divulgación y de una articulación con las diferentes instituciones de apoyo a la creación de empresas, para que los incentivos establecidos sean ampliamente conocidos y aprovechados por los nacientes empresarios. Estos incentivos se están perdiendo por falta de concomimiento. Lo enunciado le resta importancia a estos Acuerdos, si al final no cumple su cometido por falta de una verdadera y generalizada promoción.

**5.1.3. Conclusiones relacionadas con las instituciones y programas de apoyo a la creación de empresas en Cartagena de Indias.** En Cartagena operan diversas instituciones de carácter internacional, nacional y local, que operan diferentes programas en torno a la creación de empresas, estos

programas están enfocados a la capacitación, financiamiento y acompañamiento. En este tema se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Con excepción del BID y la AECI, los recursos de los organismos internacionales están dirigidos a la creación de empresas en poblaciones desplazadas, cuyas necesidades primarias insatisfechas les impiden crear empresas de acumulación, las cuales son las que garantizan empresas de crecimiento y sostenibilidad en el tiempo generando empleo y riqueza.
2. Existe un desconocimiento a nivel local y nacional sobre la existencia de los diferentes fondos de apoyo financiero a las iniciativas empresariales por parte de los nacientes empresarios. A pesar de los beneficios expresados por cada uno de ellos para quienes creen empresas, las estadísticas de beneficiados no revelan datos alentadores.
3. Los beneficios planteados por algunos fondos como FOMIPYME y el Fondo Nacional de Garantías, están dirigidos en mayor parte a unidades productivas ya establecidas y no a aquellas en fase de creación.
4. El consejo Superior de Microempresa y El Consejo de Pequeña y Mediana Empresa en Cartagena de Indias, no están cumpliendo con su propósito de asesorar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la definición, formulación y ejecución de políticas públicas de apoyo y promoción al sector de las microempresas y de las PYMES respectivamente.

5. En las ciudad de Cartagena las diferentes instituciones creadas para el apoyo a la iniciativa empresarial, en su portafolio de servicios ofrecen diferentes líneas de apoyo, entre otras capacitación, asesoría y acompañamiento y financiamiento a la idea de negocio, sin embargo, el cuello de botella sigue siendo la financiación y es en esta fase donde declinan muchas ideas por falta de garantías o por no justificar de la mejor manera la inversión.
  
6. En Cartagena solo es efectivamente atendidas el 7,1% de las propuestas de creación de empresas recibidas por parte de las instituciones de apoyo. Esto permite ver que existe una deficiencia en el sistema que impide obtener resultados más efectivos y coherentes con la política de Estado en materia de creación de empresa. Podemos afirmar, además, que el impacto de estas políticas desde la óptica de las instituciones es bajo, si tenemos en cuenta, que el 92,9% restante presenta una insatisfacción por no ver materializado su propuesta. Las razones manifestadas por las diferentes instituciones para no hacer efectivo dicho apoyo, tenemos baja innovación en los proyectos, pocas oportunidades de mercado, carencia de valor agregado en los procesos productivos, reducida posibilidad de exportación, el no cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos, la deserción de los participantes entre otros.
  
7. Las instituciones de apoyo, poseen una infraestructura de servicio poco flexible, ya que se enfrentan a grandes demandas provocadas por la alta tasa de desempleo y subempleo que existe en la ciudad, por la poca capacidad innovadora de los proponentes y por el poco respaldo económico y de garantías. Esto los obliga a hacer el proceso de estudio y aprobación más detallado.

8. A pesar de haber manifestado algunas instituciones el conocimiento de los beneficios que otorgan las Leyes y Acuerdos a los nacientes empresarios, en la práctica estos no están siendo utilizados en favor de los empresarios inducidos por estas instituciones. Por esta razón no existe coherencia de los programas de apoyo con la política nacional. El conocimiento solo existe por que han sido estudiadas para el diseño y operación de los diferentes programas ofrecidos.
9. Para alguna instituciones las Leyes y Acuerdos no están enfocadas a las condiciones empresariales de la ciudad, además, no tienen un soporte económico ni financiero que patrocinen y acompañen la creación de empresas.
10. Ninguna de las empresas creadas con el apoyo de las estas instituciones, ha recibido beneficios como la exoneración del impuesto de industria y comercio y la exoneración del impuesto predial, creados como incentivos por la creación de empresas y la generación de empleos, de acuerdo a lo expresado en los Acuerdos. Existe un distanciamiento entre la legislación local y las instituciones que operan y divulgan tales políticas.

#### **5.1.4. Conclusiones relacionadas con el número de empresas creadas en Cartagena en el periodo 2000 a 2005.**

1. El alto porcentaje de empresa creadas por iniciativa propia, el 92,3% y no motivados por otras instancias. Esto demuestra que las empresas en Cartagena han sido creadas para satisfacer necesidades de su creador y no como respuesta a una política estatal estructurada y de resultados.

2. El 98,9% de las empresas creadas no han recibido ningún tipo de incentivo para crear su propia empresa, esto deja ver que no existe un conocimiento por parte de las personas sobre los beneficios que algunas leyes y acuerdos le ofrece por iniciar su actividad empresarial, ni una política de Estado para divulgar e incentivar la creación de nuevas unidades de negocio. El 1,1% recibió apoyo una vez creado, no para su creación. El 100% de los encuestados no ha recibido incentivos como exoneración del impuesto de industria y comercio ni exoneración del impuesto predial unificado.
  
3. Las políticas nacionales y locales para la creación de empresas, no han motivado a los nacientes empresarios en Cartagena a crear su propia empresa. El Estado a pesar de promocionar su política y haberle dado marco jurídico con las diferentes leyes y acuerdos, no ha logrado presentar resultados coherentes al discurso.
  
4. El 99,4% desconoce los beneficios ofrecidos por las leyes y acuerdos para quienes creen empresa y generen empleos. He aquí la razón principal del por qué los empresarios de la ciudad no reciben tales beneficios e incentivos. Es atribuible este hecho, a la falta de una estrategia de comunicación y divulgación por parte del Estado, de la Alcaldía local y del Concejo Distrital, de tal manera que toda aquella persona que decida crear su propia empresa, pueda acogerse a tales beneficios.

## **5.2 ALGUNAS RECOMENDACIONES**

De acuerdo a lo indagado y concluido en esta investigación, se sugieren las siguientes recomendaciones:

1. Que las instituciones de apoyo realicen un trabajo más aunado a la Alcaldía, de tal manera que los programas estén de la mano con la política de apoyo y las diferentes leyes y acuerdos.
2. Que el Gobierno local y nacional, incluido el Concejo Distrital diseñen un mecanismo de divulgación y control de los beneficios ofrecidos a los futuros empresarios, de tal manera que exista una coherencia entre lo ofrecido y lo aprovechado.
3. Promover la creación de fondos de capital de riesgo, ángeles inversores y demás mecanismos de financiación privados, mediante el establecimiento de incentivos económicos viables. Que estos fondos estén más encaminados a la creación que al fortalecimiento de unidades productivas ya creadas.
4. El consejo Superior de Microempresa y El Consejo de Pequeña y Mediana Empresa en Cartagena de Indias, deben asumir un rol más activo en cuanto a la formulación y ejecución de políticas públicas de apoyo y promoción al sector de las microempresas y de las PYMES.
5. La Alcaldía y el Concejo Distrital deben diseñar modelos estadísticos que le permitan registrar a beneficiarios y tipo de beneficios otorgados a quienes hayan creados sus propias empresas y de esta manera guardar la relación con la política estatal.

### **5.3. FUTURAS INVESTIGACIONES**

En esta investigación se construye el punto de partida para el análisis de los factores que de una u otra manera inciden en la promoción de la creación de

empresas en Colombia y Cartagena de Indias. En este orden de ideas, se puede plantear como futuras investigaciones:

1. Analizar el impacto de las políticas de creación de empresas en otras ciudades del país y del departamento, con el fin de ampliar la visión y establecer indicadores más generales.
2. Investigar sobre la supervivencia de las empresas creadas en el periodo de estudio y las razones de la mortalidad, con el fin de establecer mecanismos que garanticen la supervivencia de estas y evitar los factores que obstaculicen su buen desarrollo.
3. Realizar estudio detallado por parte de la Cámara de Comercio de Cartagena, la Alcaldía y el Concejo Distrital, sobre las empresas creadas en este periodo que no hayan recibido tales beneficios y dar la oportunidad de acceder a ellos con las condiciones actuales.
4. Analizar el impacto de las políticas de creación de empresas en periodos posteriores al periodo de estudio, 2006 en adelante, teniendo en cuenta que el programa de creación de empresas en el Banco Agrario, Banco Estatal, se puso en marcha a partir del 2007.
5. Realizar estudio sobre historia empresarial de Cartagena, en donde se determine como han surgido las empresas, que dificultades enfrentan, que estrategias han diseñado para subsistir.
6. Fortalecimiento de la cátedra empresarial, crear la cultura empresarial desde las universidades, determinar el grado de motivación al emprendimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ, José Emilio. El proceso de Investigación para un Anteproyecto. Cartilla Guía. Bogotá: Edijufinancieras. 2001.

ALVIS, Jorge; ACOSTA, Fernán. Determinantes de la dinámica económica del sector microempresarial de Cartagena de indias. Cámara de Comercio de Cartagena, Universidad Tecnológica de Bolívar, 2002.

BERMEJO, Manuel. RUBIO, Isabel. DE LA VEGA, Ignacio. La creación de la empresa propia. Madrid: McGraw Hill. 1994.

CABAL, M.; HIDALGO, M. y MONROY, P. Diseño de un sistema de evaluación del impacto de los servicios de apoyo a las microempresas en Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Economía-CEDE: Bogotá.1996.

CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. Coyuntura económica de Cartagena. Publicaciones del periodo del año 2000 al 2005.

GÓMEZ, Liyis. Marco Institucional Formal de la Creación de Empresas en el Caribe Colombiano y Antioquia Tesis Doctorado .Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona. 2004

KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Cyril. Administración. D.F: McGraw-Hill México. 1988.

HERNANDEZ, Roberto. FERNANDEZ, Carlos. BAPTISTA, Pilar. Metodología de la investigación. Mc Graw Hill. Segunda edición. México D.F. 1999.

MARTINEZ B, Ciro. Estadística y Muestreo. Impreandes Presencia S.A. Santa Fe de Bogotá. Novena edición. 1998.

MENDEZ, Carlos. Metodología. Diseño de investigación de ciencias económicas, contables y administrativas. Bogotá: Mc Graw Hill. 1998.

MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Versión española de MORATA, Francisco. Barcelona. Editorial Ariel S.A. 1992.

MUNCH, Lourdes y GARCIA, José. Fundamentos de administración. México D.F. Trillas. 2004.

PRIDE, William. FERRELL, O.C. Marketing conceptos y estrategias. Mc Graw Hill. Novena edición. Santa fe de Bogotá. 1997.

TAMAYO, Mario. El Proceso de la Investigación Científica. México D.F. Limusa. 2002.

URBANO, D. y VECIANA, J. Marco institucional formal de la creación de empresas en Cataluña: oferta y demanda de servicios de apoyo. Universidad Autónoma de Barcelona: Barcelona.2001.

VARELA, Rodrigo. Publicaciones ICESI (VIII Congreso Espíritu Empresarial). Cali, Colombia. Mario Tamayo y Tamayo. 1994.

VARELA, Rodrigo. Innovación empresarial. Arte y ciencia de la creación de empresas. Bogotá D.C. Prentice Hall. Segunda. 2001.

WATSON, Alexander; WISE, Karen. Guía del Emprendedor. México: Prentice Hall, 1997.

## ANEXOS

### Anexo 1. Ubicación geográfica de Cartagena de Indias



## ANEXO 2. ENCUESTA A INSTITUCIONES

Objetivo: Conocer el grado de conocimiento, aplicación y articulación de las políticas de carácter nacional y local de apoyo a la creación de empresas, con los diferentes programas ofrecidos para promover el empresarismo en la ciudad de Cartagena de Indias en el periodo comprendido del año 2000 al 2005.

NOMBRE INSTITUCION: \_\_\_\_\_ NOMBRE FUNCIONARIO: \_\_\_\_\_

CLASIFICACION (Actividad): \_\_\_\_\_ AÑO CONSTITUCION \_\_\_\_\_

### CUESTIONARIO

1. Seleccione la cobertura de los programa ofrecidos:

- a) De carácter nacional [ ]
- b) De carácter Regional [ ]
- c) De carácter Departamental [ ]
- d) De carácter Local [ ]

2. Cual es la actividad PRINCIPAL a la que pertenece la institución:

- a) ONG [ ]
  - b) Gubernamental [ ]
  - c) Financiera [ ]
  - d) Formativa [ ]
  - e) Incubadora de empresas [ ]
  - f) Otra [ ]
- Cual ? \_\_\_\_\_

3. La institución apoya la creación de empresas:

- a) SI [ ]
- b) NO [ ]

POR QUE?

---

---

---

---

---

4. Cuando apoya a una persona para que cree su propia empresa, lo hace buscando PRINCIPALMENTE para generar beneficios a esta:

- a) Como fuente de trabajo (autoempleo) [ ]
  - b) Como fuente de empleo (empleo a terceros) [ ]
  - c) Para mejorar condiciones de vida de la familia [ ]
  - d) Para que logre independencia [ ]
  - e) Para que aproveche una oportunidad de mercado [ ]
  - f) Para que aproveche los conocimientos y experiencia [ ]
  - g) Para que invierta un capital disponible [ ]
  - h) Otro [ ]
- Cual? \_\_\_\_\_

5. Cuando apoya a una persona para que cree su propia empresa, lo hace buscando PRINCIPALMENTE para generar beneficios a la ciudad en:

- a) Disminuir el desempleo [ ]
  - b) Mejorar las condiciones económicas y sociales [ ]
  - c) Aumentar la malla empresarial de la ciudad [ ]
  - e) Generar desarrollo a todos los niveles [ ]
  - d) Otra [ ]
- Cual? \_\_\_\_\_

6. La filosofía al diseñar y operar los diferentes programas de apoyo a la creación de empresas, lo hace por:

- a) Contribuir al desarrollo de la ciudad [ ]
  - b) Por demostrar el espíritu filantrópico [ ]
  - c) Por ser coherentes y operar las políticas del Estado [ ]
  - d) Por ser un tema de interés mundial [ ]
  - e) Por ser un medio para captar recursos de cooperación Internacional [ ]
  - f) Por rentabilidad (rendimientos financieros) [ ]
  - g) Otro [ ]
- Cual? \_\_\_\_\_

7. Conoce a cabalidad la política de Estado y de su interés por el apoyo a la creación de empresas en Colombia y específicamente en Cartagena?

- a) SI [ ]
- b) NO [ ]

POR QUE?

---

---

---

---

---

8. Cual es el motivador PRINCIPAL que utiliza para incentivar a la creación de empresas en sus clientes?

- a) Capacitación y Formación empresarial [ ]
  - b) Financiación [ ]
  - c) Acompañamiento [ ]
  - d) Elaboración Plan de Negocios [ ]
  - e) Elaboración Estudio de Factibilidad [ ]
  - f) Otro [ ]
- Cual? \_\_\_\_\_

9. De las siguientes leyes y acuerdos, cual o cuales conoce usted que le puede otorgar beneficios a us clientes en materia de creación de empresas:

- a) Ley 590 de Julio 10 de 2000 [ ]
- b) Ley 905 de Agosto 2 de 2004 [ ]
- c) Ley de Ciencia y tecnología [ ]
- d) Ley de racionalización del gasto publico [ ]
- e) Ley 1014 de enero 26 de 2006 [ ]
- f) Acuerdo 046 de Octubre 2 de 1992 [ ]
- g) Acuerdo 016 de Agosto 22 de 2005 [ ]
- h) Ninguno [ ]

Justifique su respuesta: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

10. Si seleccionó alguna de las opciones anteriores, que beneficios han recibido sus clientes por la creación de su empresa:

- a) Exoneración del impuesto de Industria y comercio [ ]
  - b) Exoneración del Impuesto Predial Unificado [ ]
  - c) a y b [ ]
  - d) Ninguna de las anteriores [ ]
  - e) Otro [ ]
- Cual? \_\_\_\_\_

### ANEXO 3. ENCUESTA A EMPRESARIO

Objetivo: Conocer el grado de conocimiento de las políticas de carácter nacional y local de apoyo a la creación de empresas por parte de los nacientes empresarios en Cartagena de Indias en el periodo comprendido del año 2000 al 2005.

NOMBRE: \_\_\_\_\_ EMPRESA \_\_\_\_\_  
AÑO CONSTITUCION \_\_\_\_\_

#### CUESTIONARIO

**1. Marque con una X la opción que corresponda al tamaño de su empresa:**

- a) Microempresa [ ]      b) Pequeña empresa [ ]      c) Mediana empresa [ ]  
d) Grande empresa [ ]

**2. Al momento de crear su empresa, lo hizo por:**

- a) Motivación propia [ ]      b) Motivado por otra (s) persona (s) [ ]      c) Motivado por la política del Estado [ ]  
d) Motivado por una institución [ ]      e) Otra [ ]  
Cual? \_\_\_\_\_

**3. Si creó su empresa por motivación propia, seleccione el motivo PRINCIPAL que lo impulsó a tomar esta decisión:**

- a) Por conocimiento de la actividad [ ]  
b) Por generar fuente de empleo (desempleado) [ ]  
c) Para mejorar ingresos [ ]  
d) Por independencia [ ]  
e) Para aprovechar una oportunidad de mercado [ ]  
f) Para invertir un capital (capital disponible) [ ]  
g) Otro [ ]  
Cual? \_\_\_\_\_

**4. Si creó su empresa motivado por otra (s) persona (s), seleccione el rol PRINCIPAL de quien lo impulsó:**

- a) Cónyuge [ ]      b) Padres [ ]      c) Hijos [ ]      d) Amigos [ ]      e) Socio Inversionista [ ]  
f) Socio Comercial [ ]      g) Otro [ ]      Cual? \_\_\_\_\_

**5. Si creó su empresa motivado por la política del Estado de impulsar la creación de empresas, seleccione el motivo PRINCIPAL que lo impulsó a tomar esta decisión:**

- a) Se acogió a algunos beneficios que otorga el Estado [ ]  
b) Recibió invitación de alguna Institución gubernamental para motivarlo [ ]  
c) El Distrito le facilitó u otorgó beneficios para motivarlo [ ]  
d) Recibió de instituciones capacitación y financiación para su empresa [ ]  
e) Ninguna de las anteriores [ ]  
f) Otra [ ]  
Cual? \_\_\_\_\_

