



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

Señor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley

Señor Secretario.

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración del Senado de la República de Colombia el siguiente Proyecto de Ley: *“por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país”* de mi autoría y como coautores los Honorables Congresistas que firman la presente comunicación.

Atentamente,

**Soledad Tamayo Tamayo**  
Senadora de la República

En calidad de coautores los siguientes Congresistas:

**Nora María García Burgos**  
Senadora de la República

**Diela Liliana Benavides Solarte**  
Representante a la Cámara

**Myriam Alicia Paredes**  
Senadora de la República

**Nidia Marcela Osorio**  
Representante a la Cámara

**Carrera 7 N° 8 – 68 Oficina 428B – 429B Teléfonos 3823278 / 79**



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**Proyecto de Ley N° \_\_\_\_ de 2020 “por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. JUSTIFICACIÓN**

La presente iniciativa tiene por objeto reconocer y promover un ecosistema favorable para el desarrollo de los emprendimientos sociales, como gestores de desarrollo e innovación en el país. Se plantea, el reconocimiento del concepto de emprendimiento social en la agenda pública nacional, que sea introducido en la legislación y en las políticas públicas, que el Estado tenga un papel más activo en la identificación, creación, incubación y aceleración de los emprendimientos sociales, que se articulen los esfuerzos de todas las entidades nacionales y locales en los temas de emprendimiento social, y que se formulen nuevas acciones para su promoción y fortalecimiento.

**1.1 CONCEPTOS DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL**

Un punto de partida para entender el concepto de emprendimiento social es el de emprendimiento, entendido en un sentido amplio por la Ley 1014 de 2006 como “*una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad*”.<sup>1</sup>

Sin embargo, la creación y el desarrollo de empresas no es exclusiva de personas que buscan solo obtener beneficios económicos. Tal es el caso de los emprendimientos sociales, que son estos los que se distinguen de un emprendimiento convencional principalmente en que la motivación para llevarlo a cabo es el altruismo, buscando generar valor social desde el aporte a la resolución de las problemáticas y necesidades sociales como la pobreza, la exclusión social, el deterioro medioambiental, la discapacidad, entre otros. (Leadbetter, 1997; Yunus, 2009, 2011).<sup>2</sup>

De manera específica, respecto a los emprendimientos sociales, diferentes organismos internacionales y autores han definido las características de éstos, al mismo tiempo que

<sup>1</sup> Ley 1014 de 2006. Artículo 1. En: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1014\\_2006.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1014_2006.html)

<sup>2</sup> Francisco J. Santos, María de la O Barroso y Carmen Guzmán. (2013). La economía global y los emprendimientos sociales. Revista de Economía Mundial. En: <file:///C:/Users/invitado.tamayo/Downloads/Elcapitalismoglobalylosemprendimientossociales.pdf>

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

les han dado un gran impulso como un motor del desarrollo económico y social de los países.

De acuerdo con el Banco Mundial (2017), “las empresas sociales operan bajo muchos modelos de prestación de servicios (ONG, cooperativas, startups tradicionales), financiación y marcos regulatorios. Sin embargo, a pesar de las diferencias, hay características comunes en el concepto de éstas como: la distribución limitada de beneficios (a menos que los beneficiarios sean las propias comunidades), un alto impacto social y un propósito social, así como uno comercial. Las empresas sociales no son organismos gubernamentales (propiedad y dirigidos por el Estado), no son organizaciones benéficas (que dependen simplemente de donaciones), y no son empresas privadas (que operan únicamente para obtener beneficios). Por el contrario, se encuentran en un punto medio entre los modelos tradicionales de ganancias y sin fines de lucro.”<sup>3</sup>

Así también las han definido como “organizaciones privadas que utilizan enfoques empresariales para lograr resultados sociales, ambientales y económicos. Los criterios comunes que los gobiernos utilizan para definir las empresas sociales son:

- **Objetivo social.** La característica que la diferencia de otras empresas lucrativas, es la búsqueda de una misión social o medioambiental.
- **Principios empresariales.** Operan sobre los principios empresariales, utilizando las actividades empresariales como medio para generar ingresos y/o avanzar en sus objetivos sociales.
- **Sostenibilidad financiera.** Un factor clave que las distingue de las organizaciones benéficas, las ONG clásicas y otras organizaciones dependientes de las subvenciones, es la búsqueda de un modelo de negocio financieramente sostenible. Se distinguen a menudo por su tendencia a reinvertir los beneficios generados en su modelo de negocio; sin embargo, algunas empresas sociales (por ejemplo, las que apoyan los ingresos del gobierno) pueden no generar beneficios.
- **Organización flexible.** Las empresas sociales pueden incluir tanto entidades con fines de lucro como sin fines de lucro, y no se limitan a una estructura jurídica determinada. En muchos casos, se clasifican como estructuras «híbridas» entre las con fines y las sin ánimo de lucro.

---

<sup>3</sup> Angela Hoyos y Diego F. Angel-Urdinol. (2017). Assessing the Role of International Organizations in the Development of the Social Enterprise Sector. Policy Research Working Paper. World Bank Group. En:file:///C:/Users/invitado.tamayo/Downloads/growth\_entrepreneurship\_in\_developing\_countries\_-\_a\_preliminary\_literature\_review\_-\_february\_2016\_-\_infodev.pdf

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

- **Innovación.** A menudo representan una forma de innovación del statu quo, ya sea en los productos o servicios que prestan, o en los medios a través de los cuales lo hacen.”<sup>4</sup>

Por otro lado, un estudio realizado por David Bornstein and Susan Davis (2010)<sup>5</sup> ofrece una clara distinción entre un emprendimiento convencional y uno social y las características de este último. Al respecto mencionan que “mientras que el objetivo de los emprendedores convencionales suele ser el de maximizar sus beneficios o construir un negocio duradero y respetado, para los emprendedores sociales, el objetivo es abordar una necesidad urgente que está siendo mal manejada, sobre-valorada, o ignorada por otras instituciones.

Otra característica es que el emprendimiento social aborda los problemas de abajo hacia arriba y no como tradicionalmente lo hacen los gobiernos, que trabajan de arriba hacia abajo. Por otro lado, un emprendedor social tiene mayor flexibilidad al probar nuevas ideas y aprender de los errores, mientras que un gobierno no tiene la posibilidad de hacerlo, debido a las limitaciones legales y procedimentales. Del mismo modo, los emprendedores sociales pueden seguir trabajando en un problema hasta que lo resuelvan. Los gobiernos están bajo la presión de obtener resultados rápidos y tangibles. Lo importante, en opinión de los expertos es que, para abordar los problemas sociales a la escala adecuada, es necesario combinar la creatividad y agilidad de los emprendedores sociales con los recursos y la legitimidad de los gobiernos.

En términos del carácter de los emprendimientos sociales, los autores sugieren la existencia de una organización con un carácter "valor combinado" (blended value) que se refiere a la mezcla de objetivos sociales y financieros, una combinación de modelos de negocio y filantropía, que le permite a una organización social beneficiarse de las estrategias de los empresarios comerciales tradicionales.

Todo lo anterior, bajo el entendido que un emprendimiento social pueda ser sostenible y también tener la capacidad de medir los resultados de su organización y evaluar su impacto.”

Así también algunos autores, se han referido a una clasificación de los emprendimientos sociales “de acuerdo con su función y grado de autosuficiencia financiera: por un lado, los emprendimientos que dependen de ayudas públicas y/o humanitarias, los cuales se

---

<sup>4</sup> Natalia Agapitova. (2017). Creating Competitive Markets for Service Delivery. Policy Options and Country Experiences. World Bank Group. En: <http://documents.worldbank.org/curated/en/654661498750807064/pdf/P162866-06-29-2017-1498750805229.pdf>

<sup>5</sup> Bornstein, D., & Davis, S. (2010). Social Entrepreneurship: What Everyone Needs to Know. New York: Oxford University Press. En: <http://www.ashokau.org/wp-content/uploads/2010/12/Social-Entrepreneurship-What-Everyone-Needs-to-Know-Teaching-notes-final.pdf>

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

*denominan “emprendimientos sociales de no mercado” y por otro, las que si generan ingresos y cubren costes, a las cuales se les llama emprendimientos sociales de mercado, que a su vez pueden o no tener dentro de sus objetivos obtener ingresos.”<sup>6</sup>*

También es necesario hacer una clara diferenciación entre emprendimiento social e innovación social. Al respecto, Neumeier (2012) define la innovación social como “*los cambios de actitudes, comportamientos o percepciones de un grupo de personas que se unen en una red de intereses alineados y que conducen a nuevas y mejores formas y acciones de colaboración dentro del grupo y más allá de él. La innovación social tiene lugar cuando el grupo cambia su forma de hacer las cosas, y esto conduce a una mejora tangible, mejora que tiene que ser vista en relación con el contexto en el que se incrusta la innovación social*”. Así también, diversos autores las han diferenciado por tener campos de actuación, impactos y procesos diferentes. Algunos aseguran que la innovación social se puede entender como una herramienta del emprendimiento social y otros que el emprendimiento social se refiere a la persona o a la organización, mientras que la innovación social se refiere al cambio en sí mismo (Daniel Alonso-Martínez et al, 2014).<sup>7</sup>

Para la Fundación Schwab, organización sin fines de lucro, fundada en 1998 y que impulsa el emprendimiento social en el mundo: “*El emprendimiento social es un acercamiento práctico, innovador y sustentable ante los problemas económicos y sociales, un acercamiento que divide sectores y disciplinas basándose en valores y procesos comunes para todos los emprendedores sociales independientemente de su enfoque, o si su organización tiene -o no- fines de lucro*”<sup>8</sup>

Para Andrés Santamaría, Director Ejecutivo de Recon, organización colombiana sin ánimo de lucro que reconoce, promueve e impulsa el emprendimiento social en Colombia, “*el emprendimiento social es un modelo de negocio que brinda soluciones a problemáticas sociales y ambientales, al mismo tiempo que genera desarrollo económico y social en comunidades vulnerables*”. Y reforzando la opinión de otros autores, considera que “*estas iniciativas se deben reconocer como una empresa, que genera utilidades buscando un bien para la comunidad. Ser emprendedor social no significa que se debe renunciar a ganar utilidades.*”<sup>9</sup>

El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA también ha desarrollado este concepto como “*uno de los procesos a través del cual se desarrolla la innovación social, caracterizándose*

<sup>6</sup> Francisco J. Santos, María de la O Barroso y Carmen Guzmán. (2013). Op cit.

<sup>7</sup> Daniel Alonso-Martínez, Nuria González-Álvarez y Mariano Nieto. (2014). Emprendimiento social VS innovación social. Cuadernos Aragoneses de Economía. Volumen 24. Universidad de León. En: <file:///C:/Users/invitado.tamayo/Downloads/2640-Texto%20del%20art%C3%ADculo-7066-1-10-20180319.pdf>

<sup>8</sup> Francisco J. Santos, María de la O Barroso y Carmen Guzmán. (2013). Op cit.

<sup>9</sup> Andrés Santamaría. (2019). Ser un emprendedor social no significa que se debe renunciar a ganar utilidades. La República. En: <https://www.larepublica.co/responsabilidad-social/ser-un-emprendedor-social-no-significa-que-se-debe-renunciar-a-ganar-utilidades-recon-2927272>



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

*por su focalización en la generación de soluciones a problemáticas sociales a partir del emprendimiento bajo modelos de negocio que garanticen su sostenibilidad económica y social, empoderando a las comunidades receptoras de la innovación como sujeto activo en el ciclo de desarrollo del emprendimiento.”<sup>10</sup>*

En conclusión, todos los estudios mencionados coinciden en que un emprendimiento social, ya sea liderado por una persona o grupo de personas, tiene como objetivo dar soluciones innovadoras a los problemas sociales y ambientales de una población específica. Sin embargo, un factor clave, que genera la diferencia entre los autores está en su capacidad de autosuficiencia financiera, referida a la posibilidad de obtener ingresos (como los emprendimientos convencionales) para cumplir como su misión social.

## **1.2 ACCIONES Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

A nivel internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definen la ruta de acción hacia la cual la sociedad en general debe enfocar todos sus esfuerzos para construir un mundo más justo y sostenible. Los ODS son “*un ambicioso conjunto de 17 Objetivos y 169 metas que se definieron y desarrollaron a través de un proceso participativo sin precedentes del que formaron parte los Estados Miembros de la ONU, las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas para abordar los grandes retos globales a los que nos enfrentamos hoy en día: desde la lucha contra la pobreza o el cambio climático hasta la educación, la salud, la igualdad de género, la paz y las ciudades sostenibles.*”<sup>11</sup> Dado que su plazo de consecución se fijó para el año 2030, también se hace referencia a ellos como la Agenda 2030.

Ésta gran apuesta mundial plantea que el desarrollo debe integrar el crecimiento económico, la justicia social y la gestión del medio ambiente. Además, se plantea la creación de una alianza mundial, en el que la responsabilidad en el cumplimiento de los ODS no es una responsabilidad exclusiva del Estado, y es más bien una alianza en la que todos los actores están llamados a contribuir.

Es en este contexto, que los emprendimientos sociales juegan un rol importante debido a que se convierten en importantes aliados para dar solución a las crecientes demandas sociales en el mundo en un escenario en el que ha quedado en evidencia que los gobiernos del mundo no pueden actuar solos en la provisión de soluciones sociales, y

---

<sup>10</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje. (2019). Innovación y emprendimiento social: alternativa de alto impacto para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para el país. En:

<http://www.fondoemprender.com/SitePages/Emprendimiento%20Social.aspx>

<sup>11</sup> Observatorio de Cooperación Descentralizada y UCLG Learning. (2019). Localizando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): herramientas para la transformación local. Introducción a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

que existen un número creciente de actores que pueden hacerlo de una manera más eficiente.

Así, diferentes iniciativas han sido desarrolladas en otros países con la finalidad de apoyar y visibilizar el apoyo de emprendimiento social. En el caso de Reino Unido han sido promulgadas leyes que reconocen y promueven la participación de emprendimientos sociales. En el año 2004 se reconocieron las Compañías de Interés Comunitario (CIC) comúnmente y se regularon posteriormente por el Reglamento de Compañías de Interés de la Comunidad 2005. Posteriormente, en el año 2012 en este país, la Ley de Valor Social impulsó la demanda y consumo del gobierno de los servicios prestados por las empresas sociales del país.

De igual forma, existen experiencias de países que se han propuesto identificar, involucrar y promover el desarrollo de emprendimientos sociales. Tal es el caso de los Asia Pacific Enterprise Awards (APEA), un prestigioso concurso realizado desde el 2007, en el que participan 14 países de la región, con la finalidad de reconocer a los mejores emprendimientos sociales en Asia.<sup>12</sup>

También se han creado campañas de sensibilización que han ayudado a identificar, involucrar y promover innovadores sociales, emprendedores y científicos que contribuyen a resolver problemas sociales. Algunos casos son los Thai Enterprise Awards en Tailandia, y los Social Value Awards en el Reino Unido.

Por otra parte, algunos gobiernos se encuentran comprometidos en financiar la incubación y aceleración de las empresas sociales, tal es el ejemplo del Social Incubator Fund en el Reino Unido y el Seoul Creative Lab en Corea del Sur. Finalmente, otros se han centrado en apoyar la capacitación y desarrollo de capacidades de los emprendedores sociales, que es el caso del Programa de Jóvenes Emprendedores Sociales en Corea del Sur y Egipto, o el Programa de Empresas Sociales de Malasia.

### **1.3 INSTITUCIONALIDAD Y ACCIONES EN INNOVACIÓN SOCIAL**

El Gobierno Nacional ha tenido un enfoque más orientado a la innovación social. Si bien la mayoría de documentos de política pública de Ciencia, Tecnología e Innovación (CT+I) le asignan de alguna forma objetivos sociales a la innovación, es el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” el primer documento de política pública en Colombia que trata de manera directa el tema al proponer una definición de Innovación Social - IS que se enfoca en la solución de problemas sociales, económicos o medioambientales mediante la interacción entre diversos actores que se suman en un proceso de diseño e implementación de ideas y proyectos que resultan en alternativas

---

<sup>12</sup> Ver, Asia Pacific Enterprise Awards disponible en <https://apea.asia/thailand/>



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

que son más efectivas, eficientes y sostenibles que las soluciones existentes (DNP, 2011)<sup>13</sup>.

Así, desde el año 2010 la Alta Consejería Presidencial para Prosperidad Social propuso formular una política pública de Innovación Social (IS) que contribuyera con el desarrollo de los sectores más pobres del país. Es desde entonces, que el tema se ha venido consolidando en la agenda pública y permeando a otros sectores, lo que a su vez es causa que organizaciones internacionales dedicadas a la IS como Acumen Fund, Sistema B y Socialab, entre otras, hayan llegado a Colombia atraídas por la favorabilidad política, social y cultural para el desarrollo de proyectos de innovación y/o emprendimiento social (BID, 2015).<sup>14</sup>

Uno de los logros más importantes de esta institucionalidad fue la creación por parte de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE) en el 2011, del Centro de Innovación Social (CIS) que tuvo como propósito reunir a diferentes actores que generan soluciones innovadoras, pertinentes, sostenibles, y escalables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de pobreza extrema; y un referente en el gobierno de soluciones innovadoras que mejoran la calidad de vida de la población en situación de pobreza extrema.

Sin embargo, fue hasta el año 2012 que se inició un proceso de articulación entre el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias, y el Centro de Innovación Social – CIS de la ANSPE, para definir una política pública de Innovación Social.

Hacia el año 2013 se creó el Nodo Nacional de Innovación Social (NNIS) para que, en conjunto con las otras Entidades, gestionaran acciones que permitieran desarrollar dicha política. Sin embargo, aunque se llevaron a cabo una serie de mesas técnicas, talleres e incluso el montaje de una plataforma web para formular la ruta que definiría el documento, éste quedó en un borrador que se pretendía fuera discutido en el PRECONPES del 2015.

En el documento de Política Pública de IS (PPIS) se reconocía que la innovación social contribuía a la transformación social del país y se definían seis (6) lineamientos que permitirían alcanzar el objetivo central de la política al “*promover la inteligencia colectiva entre la comunidad y los sectores privado, social y público; incorporar la Innovación Social*

---

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2013). Bases conceptuales de una política de Innovación Social. En: <http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/285/1059-Bases%20conceptuales%20de%20una%20Pol%c3%adtica%20de%20Innovaci%c3%b3n%20Social%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>14</sup> Laura Villa y Jenny Melo. (2015). Panorama actual de la innovación social en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo. En: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-actual-de-la-innovaci%C3%B3n-social-en-Colombia.pdf>





**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

*como enfoque de gestión pública; desarrollar entornos territoriales favorables para la Innovación Social; fomentar y fortalecer dinámicas culturales relacionadas con la Innovación Social; desarrollar servicios de soporte públicos y privados y fortalecer la gestión del conocimiento en torno a la Innovación Social.”<sup>15</sup>*

Hoy en día, algunas acciones específicas en el tema de Innovación Social, han sido designadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, como entidad líder en la formulación, adopción, dirección, coordinación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado. <sup>16</sup>

De manera específica tiene entre sus funciones la de “*promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia.*”<sup>17</sup> Razón por la cual el Grupo de Innovación Social de la entidad se encarga de crear productos, estrategias y servicios, que generan impacto positivo en las personas y comunidades vinculadas con la entidad y que se desarrollan a partir de procesos participativos con los diversos actores involucrados.

Teniendo en cuenta el trabajo ya desarrollado por el DPS en la generación de un impacto social en la comunidad, el involucramiento de ésta y otros actores en los proyectos pilotos de innovación social, así como ser la entidad encargada de la formulación y ejecución de políticas y programas de inclusión social, este proyecto de ley plantea que sea la entidad llamada a liderar los temas de emprendimiento social en el país.

Así también, otras entidades como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias<sup>18</sup>, ha tenido alguna incidencia en la promoción y generación de ingresos y la inclusión social y productiva de la población a través del emprendimiento solidario bajo su misión institucional de fomentar y fortalecer las organizaciones solidarias en Colombia, que incluye a cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, fundaciones, asociaciones, corporaciones, organismos comunales y grupos de voluntariado.

---

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> Artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

<sup>17</sup> Artículo 4 del Decreto 2094 de 2016.

<sup>18</sup> En: <https://www.orgsolidarias.gov.co/la-entidad/qui%C3%A9nes-somos>



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

#### **1.4 FONDOS Y PROGRAMAS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO**

El país ha realizado importantes acciones para la promoción y el fortalecimiento del emprendimiento convencional, liderados por instituciones como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

De acuerdo con el Global Entrepreneurship Monitor (2020)<sup>19</sup>, el emprendimiento es uno de los pilares del crecimiento económico del país, que tiene como eje de acción el fortalecimiento de las entidades gubernamentales como: iNNpulsa, SENA, Aldea, Apps.co, y el Fondo Emprender. Adicionalmente, en las principales ciudades del país, el ecosistema emprendedor ha sido apoyado por las cámaras de comercio, universidades, autoridades locales junto con incubadoras, ángeles inversionistas, aceleradoras, y laboratorios de innovación. Sin embargo, aún existen importantes desafíos asociados a procedimientos regulatorios costosos, altos impuestos y falta de financiamiento para nuevos emprendedores. Para hacer frente a estos desafíos es importante desarrollar mejores opciones financieras para los emprendedores; ajustar los incentivos fiscales para los nuevos emprendedores; revisar los procedimientos legales necesarios para operar un nuevo negocio; desarrollar apoyo institucional para los emprendedores en etapa temprana; y mejorar la calidad de la educación empresarial.

El Fondo Emprender, creado por el Gobierno Nacional a través de la Ley 789 de 2002, es un fondo de capital semilla adscrito al SENA, para financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones de aprendices, practicantes universitarios o profesionales que tengan constituida su persona jurídica legalmente y que se encuentren interesados en iniciar un proyecto empresarial. En ese sentido, el Fondo emprendedor facilita el acceso a capital semilla para que los beneficiarios cuenten con los recursos necesarios para la etapa inicial de sus proyectos.

El acompañamiento del SENA incluye aspectos tales como la formulación del plan de negocio, que implica apoyo en la modelación de la idea previo a su presentación a la convocatoria. Una vez se han asignado los recursos se proporciona seguimiento, acompañamiento y asesoría en su ejecución.

Por otra parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) brinda asesoría y capacitación a emprendedores en desarrollo de la cultura empresarial y exportadora, sus servicios se ofrecen a través de programas como: La Semana del Empresario y el

---

<sup>19</sup> Global Entrepreneurship Monitor.(2019). 2019/2020 Global Report. En: <file:///C:/Users/invitado.tamayo/Downloads/gem-2019-2020-global-report-1582625393.pdf>



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

Exportador, El Plan Padrino, Jóvenes Emprendedores y los Consejos Regionales de Apoyo a las Pymes, entre otros.<sup>20</sup>

Así también, Innpulsa, adscrita a MINCIT y creada en el 2012 para promover el emprendimiento, la innovación y la productividad como ejes para el desarrollo empresarial y la competitividad de Colombia, tiene como principal objetivo acelerar el crecimiento de las empresas, lo cual incluye el acompañamiento de la empresa para superar los obstáculos que le impiden crecer, encontrar financiación para generar un mayor crecimiento, y dinamizar los entornos regionales de innovación y emprendimiento. De manera particular, desde el año 2019 tiene una línea de acción enfocada en el emprendimiento social, que apoya emprendimientos de población vulnerable y víctima del conflicto armado en diferentes frentes como la agregación de valor a productos y comercialización de éstos, la provisión de capital semilla y apoyo en etapas tempranas de desarrollo de dichos emprendimientos.

Otra iniciativa reciente en este campo, es la del proyecto de incubadora para emprendimientos C Emprende, inspirada en la experiencia francesa de Station F, una plataforma de apoyo al emprendimiento que articulará diferentes actores, como el Gobierno, las empresas privadas, la academia, los inversionistas, en un mismo ecosistema colaborativo de emprendimiento. C Emprende “*contará con programas de incubación y aceleración, promoverá la movilidad de recursos, facilitará el intercambio de conocimientos entre actores nacionales e internacionales y propiciará el trabajo en líneas temáticas de interés estratégico para el país como inteligencia artificial, govtech, fintech, salud, educación e industrias naranjas.*”<sup>21</sup> Para el 2022 se espera contar con 24 sedes de este tipo de centros en todo el país que integrarán la labor de cámaras de comercio y universidades regionales, quienes han sido aliados claves en el asesoramiento y acompañamiento a los empresarios que requieren recursos para el crecimiento de su negocio.

El interés del Gobierno en el apoyo a los emprendimientos es evidente en Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que plantea el apoyo al emprendimiento y la productividad con el objetivo desarrollar una economía dinámica, incluyente y sostenible. Así, entre las acciones concretas se encuentran “la reducción de costos para la formalización, el

---

<sup>20</sup> Revista Portafolio. (2016). Apoyo al emprendimiento colombiano desde todos los niveles. En: <https://www.portafolio.co/negocios/emprendimiento/apoyo-emprendimiento-colombianos-500697>

<sup>21</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2019). Gobierno Nacional presenta C Emprende, el campus latinoamericano para el desarrollo de emprendimientos e innovaciones. En: <http://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/gobierno-nacional-presenta-c-emprende-el-campus-la>



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

incremento de los beneficios de ser formal y mejoramientos en la Inspección, Vigilancia y Control.<sup>22</sup>

En opinión de la organización RECON,<sup>23</sup> *“si bien el PND 2018-2022 destinó 27,1 billones de pesos para el fortalecimiento del emprendimiento en su primer año, la ausencia de una diferenciación entre las iniciativas de emprendimiento que generan impactos sociales y ambientales positivos y otros tipos de emprendimiento (como el emprendimiento de subsistencia o rutinario), ha derivado en la ausencia de un esfuerzo normativo o de política pública para incentivar esta clase de proyectos. El 61,2% de los emprendimientos sociales del país trabajan de manera informal debido a la ausencia de una apuesta de simplificación o incentivos tributarios que beneficien particularmente emprendimientos que contribuyen a dinamizar la economía a la vez que apoyan los grandes cambios sociales y ambientales del país.”*

Teniendo en cuenta la existencia de diferentes fondos y programas del Gobierno Nacional para el apoyo y consolidación de emprendimientos, la presente ley busca apoyarse en la experiencia de algunas entidades nacionales para generar un reconocimiento del emprendimiento social en la agenda pública nacional, brindar un mayor apoyo en la identificación, creación, incubación y aceleración de los emprendimientos sociales así como la formulación de nuevas acciones para su promoción y fortalecimiento.

### **1.5 PANORAMA GENERAL DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL EN COLOMBIA**

Partiendo de un concepto clave de emprendimiento, de acuerdo con el Global Entrepreneurship Monitor (2020)<sup>24</sup> los emprendedores tienen el potencial de proveer soluciones a los desafíos, pero también necesitan ser apoyados y recompensados. Esto requiere de un entendimiento de sus motivaciones para emprender, sus actitudes, habilidades y comportamientos. En ese sentido, los hacedores de políticas, deberían alinear el trabajo de los emprendedores con las prioridades nacionales y remover las barreras que éstos enfrentan.

De acuerdo con esta organización, en un análisis del emprendimiento en 50 países del mundo, publicada en su Reporte Global 2019-2020, se identificó que la creación de riqueza no es la única fuente de motivación para emprender y que, por el contrario, una motivación importante es hacer una diferencia en el mundo. Esto se podría relacionar

---

<sup>22</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo promoverá el fortalecimiento empresarial. En: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-promover%C3%A1-el-fortalecimiento-empresarial.aspx>

<sup>23</sup> Andrés Santamaría. (2019). Impulso al Emprendimiento Social en Colombia.

<sup>24</sup> Global Entrepreneurship Monitor.(2020). Op cit

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

directamente con una tendencia creciente en los emprendedores sociales, que buscan un compromiso social, ambiental y con la comunidad.

En el país, debido a la falta de una política y lineamientos que aborden el tema del emprendimiento social, no es posible contar con cifras oficiales que brinden un panorama general. Un gran esfuerzo ha sido realizado por RECON, que en un estudio publicado en noviembre de 2018 realizaron una encuesta a 500 emprendedores sociales del país, de los aproximadamente 3.000 que han identificado en el país, se obtuvieron los siguientes hallazgos:<sup>25</sup>

- En Colombia existe una gran capacidad de innovación social en todos los departamentos.
- El emprendimiento social en Colombia no es reconocido como un modelo de negocio.
- La falta de políticas públicas y normatividad asociada a impulsar y hacer sostenible el emprendimiento social en Colombia genera que:
  - El 62% de los emprendimientos sociales no están constituidos formalmente.
  - El 66% de éstos no son sostenibles y no han logrado comercializar un producto u ofrecer un servicio.
  - No existen programas de formación por parte del Estado orientados a promover y fortalecer emprendimientos sociales y los existentes están más enfocados al emprendimiento convencional.
  - El 100% de estas iniciativas brindan oportunidades de transformación social
- El 89% de los emprendimientos sociales no han acudido al sistema financiero.
- Los emprendedores sociales son en su mayoría (575) adultos jóvenes entre los 25 y 34 años.
- La situación histórica del conflicto ha sido un gran impulsor de los emprendimientos sociales en el país.
- El 50.6% de los emprendimientos sociales son liderados por hombres y el 49,9% por mujeres.
- El 65,8% de los emprendedores sociales del país reciben menos de un salario mínimo mensual legal vigente.
- Los emprendedores sociales son personas profesionales, formadas, preparadas y capacitadas para desarrollar sus actividades sociales desde su campo de experticia.

---

<sup>25</sup> RECON Colombia. (2018). Informe de Resultados: el emprendimiento social en Colombia. Primera encuesta de emprendimiento social. En: <https://drive.google.com/file/d/1i1WY1UgrsYJh9tEGfRZBRU0oZUP3aEWs/view>

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

Los resultados de este estudio demuestran por un lado, una alta vocación y motivación por los emprendimientos sociales en el país, pero también plantea la necesidad de superar las barreras de acceso como la existencia de un diagnóstico del emprendimiento social en el país, de un marco normativo, la formalización de los emprendimientos sociales, líneas de apoyo gubernamentales específicas, optimización de los recursos para facilitar su acceso a éstos, mejorar las condiciones de los emprendedores y convertirlos en organizaciones auto sostenibles.

## II. MARCO NORMATIVO

### NACIONAL

Dentro de la normatividad vigente para el emprendimiento en Colombia se resaltan las siguientes disposiciones:

- **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 38:** Se garantiza el **derecho de libre asociación** para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

**Artículos 333:** 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 fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial (...). (subrayado nuestro)*

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

- **Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.** Se establece de manera explícita un Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad que permita la formalización del emprendimiento, el acceso a financiamiento, el acompañamiento, el diseño e implementación de una política nacional, ampliar y facilitar el acceso a los servicios para emprendedores, la activación de la Ventanilla Única Empresarial, las reformas a las tarifas de registro, entre otras.

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

- **Ley 789 de 2002.** Por medio de la cual se crea el Fondo Emprender financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales.
- **Ley 1014 de 2006.** Por la cual se dictan normas para el fomento a la cultura del emprendimiento. Se determina entre otras, 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, se crea la Red Regional para el Emprendimiento y formación para el emprendimiento.

**III. IMPACTO FISCAL**

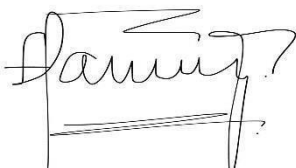
El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

**IV. CONFLICTO DE INTERESES**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.

Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo de reconocer y fortalecer el emprendimiento social en el país, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa.

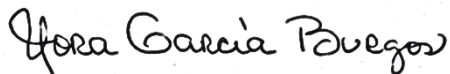
Atentamente,



**Soledad Tamayo Tamayo**  
Senadora de la República

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

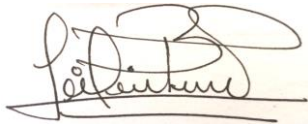
En calidad de coautores los siguientes Congresistas:



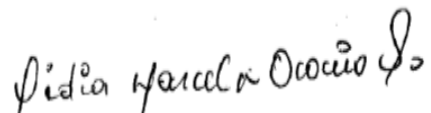
**Nora María García Burgos**  
Senadora de la República



**Myriam Alicia Paredes**  
Senadora de la República



**Diela Liliana Benavides Solarte**  
Representante a la Cámara



**Nidia Marcela Osorio**  
Representante a la Cámara

**Proyecto de Ley N° \_\_\_ de 2020 “por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país”**

El Congreso de la República decreta:

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto promover y reconocer el emprendimiento social como motor de transformación e innovación en todas las regiones del país.

**ARTICULO 2°. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.** Se entienden como objetivos específicos de esta Ley:

1. Promover una participación activa del Estado en la identificación, creación, incubación y aceleración de los emprendimientos sociales.
2. Articular los esfuerzos de las entidades nacionales y locales para consolidar, reconocer y visibilizar el emprendimiento social.
3. Incentivar la participación de la academia, el sector privado y organizaciones del tercer sector, en el fortalecimiento del emprendimiento social en el país.
4. Desarrollar instrumentos de financiación para el emprendimiento social.

**ARTICULO 3°. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** las disposiciones de la presente Ley, serán aplicables sólo a los emprendimientos sociales identificados y certificados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

**Carrera 7 N° 8 – 68 Oficina 428B – 429B Teléfonos 3823278 / 79**



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**ARTÍCULO 4°. DEFINICIÓN DEL EMPRENDIMIENTO SOCIAL.**

Un emprendimiento social es un modelo de negocio conformado por una o varias personas que se caracteriza por:

1. Brindar soluciones a problemas sociales o ambientales
2. Ser financieramente sostenible de tal forma que le permita generar ingresos y avanzar en sus objetivos sociales
3. Ser innovador, ya sea en los productos o servicios que prestan, o en los medios a través de los cuales lo hacen

**ARTÍCULO 5°. ECOSISTEMA NACIONAL DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL.** Créase el ecosistema de emprendimiento social conformado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

**ARTÍCULO 6°. FUNCIONES DEL ECOSISTEMA NACIONAL DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL.** El ecosistema nacional para el emprendimiento social tendrá las siguientes funciones:

- Proponer la formulación de programas y proyectos que fomenten y apoyen el emprendimiento social en el país.
- Establecer alianzas a nivel regional con alcaldías y Gobernaciones con la finalidad de fomentar el emprendimiento social a lo largo del territorio nacional.
- Identificar y proponer el desarrollo de políticas que faciliten la formalización y sostenibilidad de los emprendimientos sociales en el país.
- Propiciar el desarrollo de redes de contacto y encuentro entre inversionistas y emprendedores sociales e instituciones públicas en el país.
- Fomentar procesos de reconocimiento y visibilización del emprendimiento social en el país.

**ARTÍCULO 7°. FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.** Son funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las que determina la Ley 489 de 1998, el artículo 4 del Decreto 2094 de 2016 y demás disposiciones, las siguientes:

1. Definir lineamientos para la identificación y el registro de los emprendimientos sociales en el país.

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

2. Realizar un registro de los emprendimientos sociales que existen en el país, bajo los criterios definidos por la misma entidad.
3. Identificar los emprendimientos sociales que podrían apoyar la labor de algunas entidades del Estado, con base en las prioridades nacionales y regionales de inversión social.
4. Coordinar con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA la creación de líneas de apoyo al emprendimiento social en el país.

**ARTÍCULO 8º. PLATAFORMA DE EMPRENDIMIENTOS SOCIALES.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social diseñará e implementará una plataforma que registre y visibilice los emprendimientos sociales del país, previamente identificados y certificados por la entidad, con el fin de promover la participación del sector privado y público en el fortalecimiento de estas iniciativas.

**ARTÍCULO 9º. FINANCIACIÓN Y APOYO AL EMPRENDIMIENTO SOCIAL.** Todos los fondos o programas creados por Ley o dispuestos por el Gobierno Nacional para financiar o apoyar el emprendimiento en el país, deberán destinar parte de sus recursos al apoyo del emprendimiento social.

**PARÁGRAFO:** Cada una de las entidades de las que trata este artículo definirán los requisitos técnicos para que los emprendimientos sociales sean beneficiarios de los Fondos de Financiamiento y los programas a su cargo.

**ARTÍCULO 10º. INCENTIVOS ECONÓMICOS Y TRIBUTARIOS.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social convocará una mesa técnica en un plazo máximo de 1 año, a partir de la promulgación de la presente ley, conformada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda, con la finalidad de evaluar la implementación de incentivos económicos y tributarios que favorezcan el emprendimiento social en el país.

Las entidades nacionales y del orden territorial podrán celebrar convenios u otras figuras jurídicas con los emprendimientos sociales, previamente identificados y registrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para que éstos contribuyan al cumplimiento de las metas misionales de dichas entidades, siguiendo los principios de transparencia, idoneidad y legalidad.

**ARTÍCULO 11º. ALIANZAS CON OTROS ACTORES.** Las entidades que hacen parte del ecosistema de emprendimiento social podrán establecer convenios u otras figuras jurídicas con organizaciones de amplia trayectoria en el tema, con la finalidad de recibir asesoría técnica en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas por esta ley

**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

y/ o acompañamiento a los emprendimientos sociales. Lo anterior, siguiendo los principios de transparencia, idoneidad y legalidad.

**ARTÍCULO 12º. OTROS APORTES.** Las empresas, personas naturales, organizaciones de la sociedad civil, así como entidades de cooperación internacional, podrán realizar aportes y donaciones a los emprendimientos sociales que se encuentren debidamente registrados en la plataforma del Departamento para la Prosperidad Social.

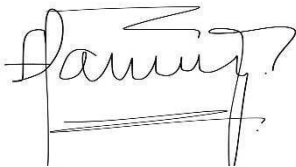
**PARÁGRAFO 1.** Las entidades de carácter privado que decidan realizar aportes y donaciones a emprendimientos sociales, identificados y registrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, podrán ser reconocidos por ésta, con un sello distintivo de apoyo al emprendimiento.

**PARÁGRAFO 2.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social definirá los criterios para otorgar el sello distintivo de apoyo al emprendimiento social.

**ARTÍCULO 13. RECONOCIMIENTO A LOS EMPRENDIMIENTOS SOCIALES.** Las entidades parte del ecosistema nacional de emprendimiento social, podrán promover y/o reconocer premios de carácter nacional o internacional a los emprendimientos sociales.

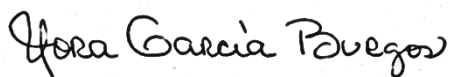
**ARTÍCULO 14. VIGENCIA:** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**Soledad Tamayo Tamayo**  
Senadora de la República

En calidad de coautores los siguientes Congresistas:



**Nora María García Burgos**  
Senadora de la República



**Myriam Alicia Paredes**  
Senadora de la República



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**Diela Liliana Benavides Solarte**  
Representante a la Cámara

**Nidia Marcela Osorio**  
Representante a la Cámara

**Carrera 7 N° 8 – 68 Oficina 428B – 429B Teléfonos 3823278 / 79**

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**