

**SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS
SUBDIRECCIÓN DE REGULACIÓN E INCENTIVOS**

**FONDO EMPRENDER (FE): ESTUDIO DE SU NORMATIVIDAD Y CONCEPTO
SOBRE LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON BOGOTÁ D.C.**

INTRODUCCIÓN

El presente documento se elabora como resultado de la solicitud de concepto verbal elevada por la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial a esta Dirección en relación con la normatividad que rige el Fondo Emprender y la necesidad o no de proponer una modificación de la misma ante los resultados obtenidos de la evaluación de los Convenios suscritos por este fondo con el Distrito.

Para el efecto, en primera instancia, se hará un análisis de la normatividad que rige el Fondo Emprender y su contenido para después conceptuar sobre lo anteriormente solicitado.

1. NORMATIVIDAD DEL FONDO EMPRENDER (FE)

1.1. LEY 789 DE 2002: CREA EL FONDO EMPRENDER (FE)

El Congreso expide en 2002 la Ley 789 conocida como la “Reforma Laboral de 2002”. A través de ella se *“dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”*.

La Ley 789 de 2002 está conformada por siete (7) capítulos que regulan los siguientes temas: El primero se dedica a la definición del Sistema de Protección Social *“como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.”* El segundo regula el subsidio al empleo; el tercero, el régimen de protección al desempleado; el cuarto, el régimen especial de aportes para la promoción del empleo; el quinto, el régimen de organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar; el sexto, se refiere a la actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje, y el último, a la protección de aportes y otras disposiciones.

En el capítulo VI, destinado a la actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje, se encuentra el artículo 40 a través del cual se crea el Fondo Emprender como una cuenta independiente y especial adscrita y administrada por el SENA, con un objetivo exclusivo: la financiación de iniciativas empresariales que provengan de aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes

universitarios o profesionales, regido por el derecho privado en su funcionamiento y operación y con unas fuentes específicas de recursos. Así se señaló expresamente:

“Artículo 40. Fondo Emprender. Créase 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.

En el caso de las asociaciones estas tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices.

El Fondo Emprender se regirá por el Derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.”

Parágrafo. *El Gobierno Nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del SENA.”*

La Ley 789 entró en vigencia el 27 de diciembre de 2002.

1.2. DECRETO NACIONAL 934 DE 2003: REGLAMENTACIÓN DEL FONDO EMPRENDER (FE)

En cumplimiento de lo establecido en el Parágrafo del artículo 40 referido y dentro del término señalado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 934 de 2003, que reglamentó el Fondo Emprender, el cual entró en vigencia el 14 de abril de 2003.

El Decreto reitera la naturaleza y objeto del Fondo Emprender, define qué se entenderá por aprendices, encarga de la administración del Fondo al Consejo Directivo del SENA, designa como Director Ejecutivo del mismo al Director General del SENA o su Delegado, les señala sus funciones, responsabiliza de las decisiones de financiación de proyectos al Consejo Directivo del SENA y atribuye al SENA la función de elaborar un **Manual Metodológico para el diseño,**

formulación, evaluación, seguimiento y control de los proyectos empresariales y de asignar personal de su planta para atención del fondo.

Adicionalmente, establece los siguientes criterios que debe tener en cuenta el Consejo Directivo del SENA para la financiación de proyectos o iniciativas empresariales:

“1. Número de empleos directos o indirectos generados con la iniciativa empresarial.

2. Estudio de mercado.

3. Sostenibilidad del proyecto.

4. Iniciativas empresariales que generen desarrollo en los departamentos y regiones con menor grado de crecimiento empresarial e industrial.

5. Los demás criterios de elegibilidad determinados por el Consejo de Administración.” (Artículo 7°).

Así mismo, reitera las fuentes de los recursos del Fondo, señala que éstos no estarán sujetos a inversiones forzosas sino que su manejo se hará con criterios de rentabilidad y seguridad, establece que el SENA podrá celebrar sobre éstos contratos de encargo fiduciario, fondos fiduciarios, fiducia, administración de recursos y de proyectos, de mandato y demás negocios jurídicos, reitera que dichos recursos tendrán como objetivo exclusivo financiar las iniciativas o proyectos empresariales presentados y desarrollados por los beneficiarios del mismo.

Y agrega que los contratos para funcionamiento y cumplimiento del objeto del fondo se regirán por el Derecho Privado, sin perjuicio de la selección objetiva y control por las respectivas entidades estatales.

1.3. ACUERDO No. 004 de 2005 DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL SENA

El Consejo Directivo del SENA fundamentado en el artículo 5° del Decreto 934 de 2003, numeral 1°, que estableció para el Consejo de Administración del Fondo Emprender la función de *“definir las políticas, las estrategias y los proyectos generales bajo los cuales operará administrativa y financieramente el Fondo”*; y el numeral 9°, que facultó al Consejo Directivo del SENA para *“adoptar los reglamentos internos del Fondo que sean necesarios para su eficiente y eficaz gestión”*, y con el fin de estimular el apoyo financiero del Fondo Emprender a iniciativas empresariales y ampliar su cobertura promoviendo relaciones de cooperación con entidades, instituciones o personas jurídicas de carácter público o privado, nacional o internacional, expidió el Acuerdo No. 004 de 2005 a través del cual determina las condiciones para la **celebración de convenios de adhesión al**

convenio de gerencia de proyectos del Fondo Emprender¹ a través de los cuales se aporten recursos financieros en dinero destinados para este propósito.

El Consejo Directivo dispuso que el Fondo Emprender podría destinar una **contrapartida de 1 a 3 pesos por cada peso aportado** por la entidad, institución o persona jurídica adherente, y que los recursos estimados en los convenios de adhesión se destinarían a financiar proyectos o iniciativas empresariales que representaran un impacto o desarrollo en la región, localidad o zona del país de donde provienen los aportes o aquella que se determine en el convenio.

Así mismo, señaló que los proyectos o iniciativas empresariales pueden ser seleccionados mediante **convocatorias públicas abiertas para todo el territorio nacional o convocatorias cerradas focalizadas** en la región, localidad, o zona del país en la cual se haya convenido destinar los recursos.

1.4. ACUERDO No. 007 DEL 02 DE JUNIO DE 2005 DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL SENA

El Consejo Directivo del SENA con fundamento en el artículo 4º y en ejercicio de las funciones señaladas en el Decreto 934 de 2005, estableció el reglamento interno del Fondo Emprender, el cual contiene seis (6) capítulos. El primero, lo dedica a especificar los beneficiarios y recursos del fondo; el segundo, a señalar las etapas para la formulación, registro y evaluación de los planes de negocio (1. Formulación del plan de negocio; 2. Convocatoria; 3. Registro y presentación del plan de negocio; 4. Evaluación de planes de negocio; 5. Jerarquización y priorización de planes; 6. Asignación de recursos financieros; 7. Seguimiento y acompañamiento a beneficiarios; 8. Control y evaluación de la inversión.). Además, dispone que el Fondo Emprender contará con un *Sistema de Información*, para el registro, evaluación, seguimiento y administración de los planes de negocio presentados y aprobados, con el propósito de garantizar la transparencia del proceso y la correcta gestión de los recursos del Fondo, y que el registro de los planes de negocio deberá realizarse única y exclusivamente a través de dicho sistema de información. El tercero, crea y asigna funciones a la Comisión Nacional Técnica del Fondo, como instancia de apoyo al Consejo Directivo del SENA; el cuarto, define los requisitos para la asignación de recursos; el quinto, establece los mecanismos de seguimiento y evaluación, y en el sexto se faculta al Director General del SENA para modificar los Manuales de Operación y Financiación, los cuales formarán parte del acuerdo en referencia.

El Director General del SENA modificó el Manual de Operación el cual forma parte del Acuerdo No. 007 del 02 de junio de 2005, documento que fue nuevamente modificado por la **Resolución No. 001617 de 2006** expedida por el mismo Director General, con fundamento en la delegación otorgada por el Consejo

¹ Estos son convenios de adhesión al convenio de gerencia de proyectos del Fondo Emprender firmado por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, con la entidad que administre dichos recursos, para lo cual está autorizado el SENA según lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto 934 de 2003.

Directivo en el artículo 22 del primer acuerdo mencionado.

La Resolución No. 001617 de 2006 modifica, entre otros aspectos, lo relativo al control y evaluación de los recursos, los indicadores de gestión y la composición de la Plataforma del Sistema de Información del Fondo Emprender, la cual determinó que está compuesta por ocho módulos, así:

“3.4. CONFORMACIÓN DEL PLAN DE NEGOCIOS. *La Plataforma del Sistema de Información del Fondo Emprender está compuesta en cada Plan de Negocios por los siguientes módulos:*

1. Módulo de Mercado: *Contiene la información correspondiente a los objetivos del proyecto, su justificación, sus antecedentes, la investigación de mercado, las estrategias de mercado y las proyecciones de ventas.*
2. Módulo de Operación: *Incluye la forma de operación del negocio, el plan de compras, los costos de producción y la infraestructura requerida del proyecto.*
3. Módulo de Organización: *El Modulo de organización presenta la estrategia organizacional del proyecto, la estructura organizacional, los aspectos legales a cumplir y los costos administrativos.*
4. Módulo de Finanzas: *Analiza los ingresos, los egresos y el capital de trabajo del proyecto soportado, con sus estados financieros.*
5. Módulo Plan Operativo: *Presenta la forma como el emprendedor utilizará los recursos aprobados del Fondo Emprender y los propios descritos en forma mensual. Este documento contendrá en forma detallada la periodicidad con la que la empresa requiera que se realice por parte del administrador de los recursos el desembolso correspondiente. .*
6. Módulo de Impacto: *Describe los impactos del proyecto a nivel económico, social y ambiental.*
7. Módulo de Resumen Ejecutivo: *Contiene los principales aspectos del proyecto y el equipo de trabajo que desarrollará el proyecto.*
8. Módulo de Anexos: *Permite adjuntar archivos que complementen cualquier información adicional de los módulos expuestos. “*

1.5. ACUERDO 00014 DE 05 DE SEPTIEMBRE DE 2005 DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL SENA

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Decreto 934 de 2003 y en concordancia con el Acuerdo No. 004 de 2005, el Consejo Directivo del SENA estableció el reglamento interno para las convocatorias cerradas del Fondo Emprender.

Se definen las convocatorias cerradas como aquellas desarrolladas en ejecución de un convenio de adhesión, a las cuales solo pueden postularse proyectos o iniciativas empresariales que representan un impacto o desarrollo en la región, localidad o zona del país.

Se dispone que el SENA y la entidad adherente concertarán y definirán los criterios, población objetivo, sector económico y requisitos siempre que los emprendedores tengan la calidad definida por la Ley. Además, se establece que los planes de negocio deben enmarcarse en el Plan Nacional, Planes Regionales o Locales de Desarrollo, y que pueden financiarse los de las empresas ya constituidas legalmente siempre y cuando no hayan entrado en operación.

2. CONCEPTO SOBRE LA NORMATIVIDAD DEL FONDO EMPRENDER Y LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON BOGOTÁ D.C.

El concepto que se emite se da de conformidad con el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Se considera que el Fondo Emprender creado por el artículo 40 de la Ley 789 de 2002 (conocida como la Reforma Laboral de 2002) se reglamentó oportuna y debidamente por el Gobierno Nacional a través del Decreto 934 de 2003.

Ahora bien, con fundamento en las facultades que le otorgó el Decreto 934 de 2003 al Consejo Directivo del SENA, en su calidad del Consejo de Administración del Fondo Emprender, estableció el reglamento interno a través del Acuerdo No. 0007 del 02 de junio de 2005, y delegó en el Director General del SENA la modificación de los Manuales de Operación y Financiación, los cuales forman parte del mencionado acuerdo. El Director General del SENA modificó por última vez el Manual de Operación a través de la Resolución No. 001617 de 2006, con fundamento en la delegación que le otorgó el Consejo Directivo.

Por lo anterior, se considera que las competencias se han desarrollado de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y el contenido de las normas referidas guarda unidad de materia con el artículo 40 de la Ley 789 de 2002.

Respecto a las conclusiones presentadas por la representante de la Secretaría de Gobierno² en relación con: i) La revisión de conceptos y complementación de los análisis contenidos en los Manuales adoptados por el Consejo Directivo³, y ii) La estructuración de una plataforma flexible que permita reflejar el proyecto en toda su dimensión⁴, dados los escasos resultados e impactos obtenidos de los

² Reunión del martes 22 de mayo de 2007 y documento entregado.

³ Se hace referencia, entre otros, a la complementariedad de la formación en oficios previa formación recibida en otras entidades; rentabilidad vs. Sostenibilidad; impacto social y económico para la ciudad (TIR social); nueva reglamentación financiera social y económica y sobre los planes de negocios de poblaciones vulnerables para los operadores financieros de los fondos; reformulación del soporte tecnológico de los procesos y tramitologías internas del Sena-Bogotá con el Distrito que le permita acortar tiempos de trámites y respuestas.

⁴ Se considera que ello debe hacerse, entre otras razones, por las siguientes: la información criterios de evaluación está ligada de manera prioritaria a evaluaciones financieras del mismo sector, lo que excluye las poblaciones vulnerables; la plataforma no se adapta a empresas de economías solidaria o sin ánimo de lucro;

Convenios celebrados por el Distrito con el Fondo Emprender, **no se considera procedente** por las siguientes razones:

1. La norma superior vigente sobre el Fondo Emprender, a saber el artículo 40 de la Ley 789 de 2002 es muy claro al precisar que los recursos del mencionado fondo **son exclusivamente para financiar iniciativas o proyectos empresariales** provenientes y desarrollados por los siguientes beneficiarios: ***“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.”***

Los aprendices según el artículo 3º del Decreto 934 de 2003 *“son las personas que sean alumnas o certificadas por el SENA. También se consideran aprendices los alumnos de las instituciones que el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, reconozca o autorice para desarrollar cursos o programas orientados a la formación y capacitación de aprendices, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.”*

Lo anterior implica que lo financiable exclusivamente por el Fondo Emprender son “iniciativas o proyectos empresariales” provenientes de un universo específico de beneficiarios, identificado antes.

Los Convenios suscritos por el Distrito con el Fondo Emprender no cumplen con estas condiciones. Es decir, no recaen en **forma directa sobre “iniciativas o proyectos empresariales” provenientes de los beneficiarios señalados por la Ley, como fue el espíritu del Legislador de la Ley 789 de 2002.** Los convenios parten de “poblaciones vulnerables” que no reúnen las condiciones de “beneficiarios” según lo definido por la Ley y el Acuerdo 007 de 2005 del Consejo Directivo del SENA.

Los convenios incluyen una primera etapa consistente en “llevar” población vulnerable a la “condición de beneficiario”, etapa que no está prevista dentro de la normatividad que rige el Fondo Emprender. Ello, multiplica, por una parte, los tiempos previstos para la acción del Fondo y, por otra, le resta efectividad al

la plataforma no permite ingresar la totalidad de los bienes y servicios que cada emprendimiento pretende administrar; el plan de negocios no permite proyectar crecimientos de ingresos y de egresos que no estén ligados a una sola tasa; para poblaciones vulnerables se debería contemplar en el presupuesto una partida de caja menor de acuerdo con el tamaño de la empresa o plan de negocio aprobado para los primeros seis meses. Además se plantea que antes de que se registren los planes de negocios que se encuentran ahora en plataforma Fondo Emprender en Fonade, se realice una reunión interinstitucional para contextualizar el alcance del programa, metodologías aplicadas y limitaciones técnicas de la plataforma para demostrar que son sostenibles en el tiempo, no obstante que no se pueda concluir esto de la plataforma existente. Igualmente se propone una reunión interinstitucional con el propósito de llegar a un acuerdo y sustentar la necesidad de una regulación especial para la cofinanciación de proyectos productivos de poblaciones vulnerables con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del milenio por parte del gobierno y el gobierno distrital.

mismo, por cuanto esta población no necesariamente reúne las calidades empresariales que se requieren para formular y ejecutar este tipo de proyectos, como se deduce de la evaluación realizada por la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico⁵, en la que se encuentra que a la fecha no hay ningún plan de negocios en ejecución no obstante que la mayoría de convenios vigentes fueron suscritos desde el 2005⁶.

La representante de la Secretaría de Gobierno llega a similares conclusiones pero las atribuye, entre otros, a problemas asociados al reglamento interno y/o manuales del Fondo Emprender, a la falta de sistematización de la información generada en el convenio, a la carencia de entrenamiento de los instructores del SENA para capacitar y motivar poblaciones vulnerables, a las limitaciones del

⁵ Esta Dirección muestra en el documento Fondo Emprender, para los convenios y convocatorias Bogotá:

Nº CONVE / CONVO	FECHA CONVENIO	APORTE DISTRITO	APORTE SENA FONDO	POBLACION BENEFICIARIA	ESTADO DE AVANCE
31	30/12/2004	278.150.000	224.600.000	Ciudad Bolívar - No se concertó	Proceso Liquidación. Pendiente devolución de recursos
32	30/12/2004	239.400.000	239.400.000	Usme - No se concertó	Proceso Liquidación. Pendiente devolución de recursos
43 (19)	30/09/2005	1.880.000.000	500.146.500	SDG -Desplazados	En capacitación SENA - Formulación planes de negocio
44 (19)	30/09/2005	557.318.200	500.146.500	SDG - Reincorporados	En capacitación SENA - Formulación planes de negocio
46 (19)	30/09/2005	613.000.000	500.146.500	SDG - Jóvenes	En capacitación SENA - Formulación planes de negocio
52	28/12/2005	917.700.000	917.000.000	Teusaquillo - Vendedores informales, adulto mayor, jóvenes y profesionales desempleados, desplazados, reincorporados.	Pendiente precisar población, sector económico y requisitos. Verificar si ya tienen horas de capacitación.
53 (9)	28/12/2005	150.000.000	150.000.000	Santafé - Vendedores informales	En observaciones a resultados
54 (9)	28/12/2005	300.000.000	300.000.000	SDH - Vendedores informales	En observaciones a resultados
55 (18)	26/01/2005	990.000.000	534.888.000	UESP - Recicladores de oficio	En capacitación SENA - Formulación planes de negocio
56	26/01/2005	750.000.000	534.888.000	FVP - Vendedores informales	Se abrirá convocatoria cuando concluya la N° 9
78 (17)	12/12/2006	150.000.000	150.000.000	SDH - Afrodescendientes	En capacitación SENA - Formulación planes de negocio
TOTAL		6.825.568.200	4.551.215.500		

Nº CONVENIO / CONVOCATORIA	53, 54 (9)	78 (17)	55 (18)	43, 44, 46 (19)	TOTAL
BENEFICIARIOS	Vendedores ambulantes.	Afrodescendientes	Recicladores UASEP	Desplazados, reincorporados y jóvenes vulnerables.	
FECHA INICIO	16/08/2006	02/04/2007	02/04/2007	02/04/2007	
FECHA CIERRE	13/02/2007	03/07/2007	03/07/2007	03/07/2007	
APORTE FONDO \$MM	450	150	535	1.500	2.635
APORTE DISTRITO \$MM	450	150	990	3.050	4.640
TOTAL PRESUPUESTO \$MM	900	300	1.525	4.551	7.276
PLANES AVALADOS	41				41
PLANES EVALUADOS	36				36
PLANES VIABLES	9				9
VALOR PLANES VIABLES \$MM	229				229
NO ACREDITADOS	12				12
NO APROBADOS	20				20
% VIABLES/AVALADOS	22%				22%
EN EJECUCION	0%				0%

⁶ Los suscritos en 2004 no lograron materializarse.

Sistema de Información Integrado del Fondo Emprender, y a los criterios de evaluación demasiado inflexibles que manejan los evaluadores, por lo que concluye proponiendo la modificación de estos instrumentos.

Se considera que la propuesta de la Secretaría de Gobierno es errática por cuanto se basa en un diagnóstico equivocado, en razón de que, como se anotó, las deficiencias del convenio provienen de tratar de “acomodar” a una norma situaciones no previstas por el Legislador, lo que genera su inconsecuencia.

2. Por otra parte, en tratándose de que los recursos que están involucrados en la financiación de iniciativas o proyectos empresariales son públicos, no se considera procedente flexibilizar ni hacer menos exigente el Sistema de Información, ni los criterios de evaluación, adjudicación y control, porque podría abrirse una compuerta para un detrimento patrimonial del Distrito y del Fondo Emprender.

Si bien pueden derivarse problemas de tipo operativo de los manuales que rigen la operación del Fondo, no son estos los que explican el poco éxito de los Convenios suscritos por el Distrito con el Fondo Emprender. Es decir, se considera que la causa de los escasos resultados de estos convenios no está asociada a problemas operativos sino a problemas estructurales al tratar de utilizarse un instrumento para los fines que no fue creado.

Frente a lo anterior, se recomienda plantear una nueva estrategia más amigable y cercana a los intereses de las poblaciones vulnerables, que les permita su inserción en el aparato productivo de bienes y servicios, sin que necesariamente implique su conversión a empresarios y que pueda financiarse directamente por el Distrito y con contrapartidas diferentes al Fondo Emprender, el cual tiene un propósito legal específico de financiación. Ello, además de facilitar la consecución de resultados más provechosos en el corto plazo para estas poblaciones, facilita el incremento de la efectividad del Fondo ante la menor demanda de recursos humanos y tiempo empleados en un proceso que tiene muy bajos indicadores de éxito, como concluyó la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial en el documento referenciado.