

Diagnóstico unificado del problema

Insumo para una Política Nacional de Emprendimiento

Asociación de Emprendedores de Colombia

Documento de trabajo basado en la matriz maestra de hallazgos y en seis investigaciones previas sobre supervivencia empresarial, costo de formalidad, empleo formal, liquidez, capital de trabajo y regímenes internacionales para empresas nuevas.

Propósito	Definir el problema público que justifica una nueva política nacional de emprendimiento.
Enfoque	Supervivencia empresarial, formalización viable, empleo formal, caja, financiación y crecimiento.
Lectura central	Colombia debe pasar de una política de creación de empresas a una política de condiciones habilitantes.
Uso esperado	Base narrativa y técnica para agenda legislativa, incidencia pública y diálogo institucional.

Documentos de soporte:

- W 1.1 Supervivencia empresarial en Colombia.docx
- W 1.2 Costo total de la formalidad en Colombia.docx
- W 1.3 Empleo formal en mipymes colombianas.docx
- W 1.4 Liquidez y capital de trabajo en las mipymes colombianas.docx
- W 1.5 Benchmark internacional para diseñar un régimen emprendedor colombiano (1).docx

1. Tesis central

El problema central del emprendimiento colombiano no es que falten personas dispuestas a crear empresa. El problema es que demasiadas empresas nacen débiles, subcapitalizadas, con baja capacidad administrativa, poco acceso a financiación, alta vulnerabilidad de caja y una carga temprana de obligaciones que aparece antes de que exista suficiente estabilidad comercial, productividad y flujo de efectivo para sostenerlas.

Colombia necesita dejar de entender el emprendimiento como un evento de creación empresarial y empezar a tratarlo como una infraestructura económica nacional. Una empresa no es solo una matrícula mercantil, una idea de negocio o un beneficiario de convocatorias; es una unidad productiva que puede

generar empleo, recaudo, innovación, movilidad social, competencia, desarrollo regional y productividad si logra sobrevivir, formalizarse y crecer.

La tesis de política pública es clara: el país debe pasar de una política centrada en crear más empresas a una política orientada a aumentar la supervivencia, la formalización conveniente, el acceso a caja, la contratación formal y la transición de microempresa a empresa productiva. El reto no es únicamente que nazcan más emprendimientos. El verdadero reto es que no mueran prematuramente, que no queden atrapados en la informalidad y que tengan condiciones reales para crecer.

Esto exige rediseñar la relación entre Estado y emprendedor. El Estado no puede seguir mirando al emprendedor únicamente como contribuyente potencial, sujeto regulado o beneficiario de programas dispersos. Debe entenderlo como un actor económico vulnerable en sus primeros años, con menor margen de error que una empresa grande, menor capacidad de cumplimiento, menor poder de negociación, menor acceso a crédito y mayor exposición a pagos tardíos, trámites, cargas laborales, tributos anticipados y choques de demanda.

2. Diagnóstico general

Colombia sí crea empresas. El país registró 311.688 matrículas empresariales en 2025 y alcanzó cerca de 1,8 millones de empresas activas. Sin embargo, esa capacidad de creación convive con una fragilidad estructural: las estimaciones disponibles ubican la supervivencia empresarial al quinto año alrededor de 28,2% a 32%, dependiendo de la fuente y la metodología. Es decir, de cada diez empresas que nacen, aproximadamente siete no logran consolidarse cinco años después.

El tejido empresarial formal es, además, abrumadoramente microempresarial. Las microempresas representan cerca del 95% de las empresas activas y casi toda la creación reciente nace en formato micro. Esto significa que la política pública de emprendimiento no puede diseñarse con la lógica de una empresa grande o mediana con equipos contables, jurídicos, financieros y administrativos. El sujeto real de la política es, en gran parte, una unidad productiva pequeña, con baja caja, baja trazabilidad, limitada sofisticación gerencial y poca capacidad para absorber choques.

El problema no está aislado en una sola variable. La baja supervivencia es el resultado de una acumulación de presiones: ventas insuficientes, costos tempranos de formalidad, tributación que a veces se causa antes del recaudo efectivo, cargas laborales difíciles de asumir, trámites, cumplimiento administrativo, problemas de liquidez, bajo acceso a crédito, pagos tardíos, baja productividad, informalidad, poca digitalización y limitada capacidad gerencial.

Por eso no basta con crear más empresas. Crear una empresa sin resolver las condiciones que la asfixian puede aumentar las estadísticas de matrícula, pero no necesariamente aumenta el empleo formal, el recaudo futuro, la productividad ni la movilidad social. Una política pública que mide su éxito por número de beneficiarios, ferias, capacitaciones, convocatorias o empresas creadas puede ser visible, pero no necesariamente transformadora.

La supervivencia empresarial debe ser el centro de la política porque es el punto donde se conectan todos los resultados que el país espera del emprendimiento. Solo una empresa que sobrevive puede contratar, pagar impuestos de manera sostenible, acceder a crédito, mejorar productividad, formalizar relaciones laborales, convertirse en proveedor de grandes empresas o del Estado, exportar, innovar y escalar. Cuando una empresa muere temprano, el país pierde capital invertido, aprendizaje empresarial, empleos potenciales, recaudo futuro y confianza en la formalidad.

El diagnóstico unificado muestra que formalidad, tributación, trámites, empleo, caja, financiación y crecimiento no son agendas separadas. Son partes de un mismo sistema. Una empresa que se formaliza asume más obligaciones; si esas obligaciones aparecen demasiado temprano, presionan caja; si la caja se

deteriora, la empresa reduce contratación, posterga inversión, se endeuda caro o vuelve a la informalidad; si no accede a crédito o cobra tarde, la presión aumenta; si no crece en ventas y productividad, no puede absorber la carga; y si muere, se pierde empleo, recaudo y tejido productivo.

La política pública ha cometido un error recurrente: tratar el emprendimiento como un problema de entrada al mercado, cuando en Colombia es sobre todo un problema de permanencia, transición y crecimiento.

Lectura integrada del problema

Dimensión	Falla estructural	Efecto sobre el emprendimiento
Supervivencia	Muchas empresas mueren antes del quinto año.	Se pierde inversión, aprendizaje, empleo potencial y recaudo futuro.
Formalidad	La carga aparece antes de la escala.	La formalización se percibe como costo inmediato, no como beneficio.
Empleo	El primer empleo formal implica un salto de costos.	Las microempresas contratan informalmente o no contratan.
Caja	Tributos, pagos tardíos y bajo crédito deterioran liquidez.	Empresas viables pueden morir por descalce de caja.
Crecimiento	Pocas microempresas suben de tamaño.	El país queda atrapado en baja productividad y baja formalización.

3. Subproblema 1: baja supervivencia empresarial

La primera falla estructural es la baja supervivencia empresarial. Colombia tiene una dinámica importante de creación de empresas, pero una proporción muy alta no supera los primeros años de vida. Esta mortalidad no debe interpretarse únicamente como resultado natural del riesgo emprendedor. En parte, refleja que muchas empresas nacen sin capital suficiente, sin capacidades administrativas, con bajo acceso a mercados, poca capacidad de financiamiento y una estructura de costos que puede volverse inviable antes de alcanzar estabilidad comercial.

La mortalidad se concentra especialmente en microempresas y personas naturales. Esto importa porque la mayoría del tejido empresarial colombiano se encuentra precisamente en ese segmento. Si la política pública no entiende la fragilidad específica de la microempresa, termina diseñando instrumentos que pueden beneficiar a empresas más preparadas para cumplir requisitos, pero no a quienes enfrentan la mayor probabilidad de muerte.

La baja supervivencia también debe leerse junto con el bajo escalamiento. El hecho de que pocas empresas logren pasar de micro a pequeñas muestra que el problema no es solamente permanecer abiertas. Muchas sobreviven, pero quedan atrapadas en baja escala, baja productividad, baja formalización laboral y baja capacidad de acumulación. Esta trampa microempresarial limita el potencial del emprendimiento como motor de desarrollo.

El resultado es un círculo vicioso: empresas pequeñas tienen baja productividad; por tener baja productividad, no logran pagar plenamente los costos de la formalidad y del empleo formal; al no formalizar ni crecer, no acceden plenamente a crédito, mercados y programas; al no acceder a esas oportunidades, permanecen pequeñas o mueren.

Implicación de política: la supervivencia al año 1, 3 y 5 debe convertirse en indicador central de la Política Nacional de Emprendimiento, junto con crecimiento en ventas, empleo formal, productividad y transición de tamaño empresarial.

Una política seria debe preguntarse menos cuántas empresas se crean y más cuántas siguen vivas, cuántas venden más, cuántas contratan formalmente, cuántas acceden a crédito, cuántas pasan de micro a

pequeñas y cuántas aumentan productividad. Este cambio de medición modifica todo el enfoque institucional.

4. Subproblema 2: alto costo de formalidad

La segunda falla es el alto costo total de la formalidad. En Colombia, la discusión suele reducirse al impuesto de renta, pero para una micro o pequeña empresa la formalidad es una suma de costos tributarios, laborales, contables, administrativos, financieros, regulatorios y de tiempo. El problema no es únicamente cuánto se paga, sino cuándo se paga, sobre qué base se paga y qué capacidad real tiene la empresa para cumplir.

Existen avances importantes: el RUT es gratuito, la DIAN ofrece facturación electrónica gratuita y también hay soluciones gratuitas para nómina electrónica. Sin embargo, estas herramientas no eliminan la parte estructural más pesada: renovación mercantil, contabilidad, declaraciones, reportes, SG-SST, impuestos municipales, IVA, retenciones, anticipos, costos bancarios, software, asesoría contable, trámites locales y permisos sectoriales.

El sistema colombiano también mezcla bases gravables distintas que no siempre corresponden con la capacidad económica real de la empresa. La renta grava utilidad, pero el ICA y el SIMPLE pueden gravar ingresos brutos; el IVA puede causarse antes de cobrar; el 4x1000 grava movimientos financieros; las retenciones y autorretenciones extraen caja antes del cierre del ciclo de negocio; y los anticipos tributarios obligan a pagar por adelantado en momentos en que la empresa quizá necesita reinvertir para sobrevivir.

Esto crea una distorsión especialmente fuerte en negocios de bajo margen, alta rotación, ventas a plazo o caja irregular. Una empresa puede estar vendiendo, pero no necesariamente tener liquidez. Puede tener ingresos, pero no utilidad. Puede facturar, pero no haber cobrado. Puede estar creciendo, pero necesitar capital de trabajo. Cuando la política fiscal no distingue estas situaciones, puede castigar precisamente a las empresas en transición.

Implicación de política: la formalidad debe dejar de ser un salto abrupto y convertirse en una rampa progresiva. El Estado no puede pedir formalidad plena desde el día uno sin construir una propuesta de valor visible para formalizarse.

El principio rector debería ser formalizar por conveniencia económica, no solo por obligación legal. Formalizarse debería abrir acceso real a financiación, mercados, compras públicas, protección, acompañamiento, datos transaccionales y crecimiento. Si la formalidad se percibe solo como más impuestos, más trámites y más riesgo sancionatorio, el sistema seguirá incentivando informalidad, subregistro o permanencia artificial en baja escala.

5. Subproblema 3: dificultad para contratar formalmente

La tercera falla es la dificultad de las mipymes para contratar formalmente. Colombia no tiene únicamente un problema de desempleo; tiene un problema de formalización laboral incompleta. La informalidad laboral se mantiene por encima de la mitad de los ocupados a nivel nacional y está altamente concentrada en microempresas, cuenta propia y unidades productivas de baja escala.

El costo del primer empleo formal es uno de los principales saltos de la vida empresarial. Con valores vigentes en 2026, contratar a una persona con salario mínimo puede costar aproximadamente entre \$2,70 y \$2,93 millones mensuales para el empleador, dependiendo de si aplica o no la exoneración de salud patronal, SENA e ICBF. Esto ocurre antes de sumar dotación, recargos, ausentismo, software, gestión administrativa, cumplimiento de seguridad y salud en el trabajo o eventuales costos de terminación.

Para una empresa grande, estos costos son parte de una estructura administrativa establecida. Para una microempresa, pueden representar la diferencia entre contratar, contratar informalmente, tercerizar de manera precaria, aplazar crecimiento o no abrir el empleo. Por eso, una regulación formalmente igual para todos puede producir desigualdad real en la práctica.

La tensión de política pública no es entre proteger o no proteger a los trabajadores. La pregunta correcta es cómo ampliar la protección laboral sin hacer imposible la entrada a la formalidad. Una política que aumenta derechos solo para quienes ya están formalizados, pero deja por fuera a la mayoría informal, puede terminar profundizando la segmentación laboral.

La evidencia sobre cotización parcial y reducción de costos de nómina sugiere que los cambios estructurales sí pueden mover el empleo formal, siempre que se diseñen con cuidado. La flexibilidad puede abrir puertas de formalización, pero también puede producir precarización si se usa para sustituir empleo formal completo por empleo parcial innecesario o para fragmentar relaciones laborales.

Implicación de política: Colombia necesita una ruta progresiva para el primer empleo formal mipyme, con alivios temporales, protección social proporcional, trazabilidad, reglas antiabuso y acompañamiento en productividad.

La agenda laboral pro-emprendimiento no debe ser una agenda de desprotección. Debe ser una agenda de inclusión formal. Esto implica reconocer que muchas relaciones económicas hoy ocurren en la informalidad y que el objetivo no es imponerles de inmediato la estructura completa de una empresa madura, sino construir puentes graduales hacia cotización, protección, estabilidad y productividad.

6. Subproblema 4: problemas de liquidez y capital de trabajo

La cuarta falla es la fragilidad de caja. Muchas empresas no mueren solo por falta de mercado. Mueren porque venden y cobran tarde; porque tienen que pagar impuestos antes de recibir el efectivo; porque no acceden a crédito de capital de trabajo; porque sus clientes grandes usan a los proveedores pequeños como financiadores involuntarios; porque el sistema financiero tiene productos transaccionales, pero no necesariamente crédito productivo; o porque la empresa no tiene trazabilidad contable suficiente para ser financiable.

La evidencia muestra una diferencia crucial: la mayoría de empresas formales puede tener algún producto financiero, pero solo una parte accede a crédito. La brecha es especialmente fuerte en microempresas. Además, muchos micronegocios nacen con ahorros personales y muy bajo uso de crédito bancario. Esto significa que el emprendimiento colombiano suele arrancar subcapitalizado y con poca capacidad para absorber demoras de pago, caídas temporales de ventas o cargas inesperadas.

La baja trazabilidad contable agrava el problema. Si una empresa no lleva registros, no factura de manera consistente, opera principalmente en efectivo o no tiene información financiera, le resulta más difícil acceder a crédito, factoring, garantías, compras públicas o instrumentos de financiamiento basados en datos. La informalidad contable y financiera reduce la capacidad de convertir actividad económica en capital de trabajo.

Colombia ya cuenta con piezas importantes: Ley de Pago a Plazos Justos, factura electrónica, RADIAN, Bancóldex, Fondo Nacional de Garantías, Colombia Compra Eficiente, instrumentos de factoring y programas de fortalecimiento empresarial. Sin embargo, el problema es que estas herramientas no siempre operan como un sistema integrado de liquidez para mipymes. Existen instrumentos, pero no necesariamente una arquitectura completa de ciclo de caja.

El Estado también debe revisar su propio rol. Si exige formalidad, debe ser buen pagador, comprador transparente, facilitador de factoring, generador de información y canal de mercado para mipymes. Las compras públicas pueden ser una herramienta de crecimiento y liquidez, pero para eso deben incorporar pago oportuno, anticipos razonables, procesos proporcionales, simplificación de requisitos y mecanismos que permitan convertir facturas del Estado en liquidez rápida.

Implicación de política: la política de emprendimiento debe incorporar una agenda de ciclo de caja: pago oportuno, tributación sincronizada con recaudo, crédito de capital de trabajo, factoring de bajo monto, garantías, compras públicas mipyme y datos transaccionales.

La liquidez debe dejar de ser un tema financiero secundario y convertirse en un eje central de supervivencia empresarial. Una empresa viable puede desaparecer si no logra financiar el tiempo entre vender, facturar, cobrar, pagar nómina, pagar proveedores y cumplir obligaciones tributarias. Por eso, proteger caja no es un privilegio empresarial; es una condición para sostener empleo, formalidad y recaudo futuro.

7. Subproblema 5: ausencia de un régimen progresivo para empresas nuevas

La quinta falla es la ausencia de un régimen progresivo suficientemente robusto para empresas nuevas. Colombia necesita reconocer que una empresa en sus primeros años no tiene la misma capacidad de cumplimiento, absorción de costos, acceso a crédito, estabilidad comercial ni sofisticación administrativa que una empresa madura. Tratar igual a empresas desiguales puede ser formalmente neutral, pero materialmente regresivo.

El benchmark internacional muestra que no es común encontrar un modelo universal de “primer año sin impuestos” para toda empresa nueva. Lo que sí aparece de manera recurrente son combinaciones de simplificación de entrada, tributación reducida o diferida, alivios de caja, reducción temporal de cargas a la contratación, ventanillas únicas digitales, protección social gradual, compras públicas para pymes, garantías, factoring, acompañamiento y transición ordenada al régimen ordinario.

La lección principal es que Colombia no debería copiar una exención total y permanente, sino diseñar un régimen emprendedor fiscalmente responsable, temporal, gradual y con salida automática. La idea no es que las empresas nuevas no aporten nunca, sino que no sean exigidas con cargas que destruyen caja antes de consolidar ventas, empleo y productividad.

También es necesario separar dos carriles de política. El primer carril debe estar orientado a formalización masiva de microempresas, pequeños comercios, restaurantes, servicios, talleres, manufactura ligera y unidades productivas ordinarias. El segundo carril debe estar orientado a startups, innovación, tecnología, escalamiento, inversión, propiedad intelectual e internacionalización. Mezclar ambos mundos en un solo instrumento puede producir beneficios mal focalizados y baja efectividad.

El régimen progresivo debe tener guardas antiabuso. Si los beneficios se diseñan con umbrales rígidos y sin transición, las empresas pueden quedarse artificialmente pequeñas, fragmentarse o evitar crecer para no perder beneficios. Por eso, la gradualidad debe estar acompañada de reglas de salida, control de beneficiario real, evaluación fiscal, trazabilidad y criterios claros de permanencia.

Implicación de política: Colombia necesita un régimen emprendedor de transición, no un subsidio aislado. Su objetivo debe ser aumentar supervivencia, formalización, empleo y crecimiento sin crear incentivos a la evasión, la fragmentación o la precarización.

Principios de diseño para un régimen progresivo

Principio	Aplicación en política pública
Temporalidad	Beneficios concentrados en primeros años, con salida automática y gradual.
Proporcionalidad	Cargas según tamaño, etapa, ingresos, margen, empleo y capacidad administrativa.
Caja real	Tributación y pagos a cuenta sincronizados con recaudo efectivo cuando sea posible.
Formalización conveniente	La formalidad debe abrir acceso a crédito, mercado, compras públicas y acompañamiento.
Protección laboral gradual	Flexibilidad con derechos proporcionales, cotización trazable y reglas antiabuso.
Diferenciación	Carril micro/mipyme ordinaria distinto del carril startup/innovación.

8. Conclusión: por qué Colombia necesita una nueva política nacional de emprendimiento

Colombia necesita una nueva Política Nacional de Emprendimiento porque la política actual no responde de manera suficiente al problema estructural. Durante años, el país ha construido una narrativa favorable al emprendimiento, pero demasiadas veces la ha traducido en instrumentos fragmentados: convocatorias, capital semilla, formación, ferias, premios, ruedas de negocio y programas de acompañamiento. Estos instrumentos pueden ser útiles, pero no sustituyen un rediseño de las condiciones bajo las cuales una empresa nace, opera, se formaliza, contrata, cobra, paga impuestos, accede a crédito y crece.

El error histórico ha sido tratar al emprendedor como un beneficiario de programas y no como una pieza central de la infraestructura productiva del país. También ha sido medir la acción pública por número de empresas creadas o atendidas, en lugar de medir supervivencia, empleo formal, crecimiento de ventas, productividad, acceso a financiación, transición de tamaño empresarial y recaudo futuro. Esta lógica ha producido mucha actividad institucional, pero no necesariamente una mejora estructural en la vida cotidiana del emprendedor.

La nueva política debe partir de una premisa distinta: una microempresa no es una empresa grande en miniatura. Tiene menos caja, menos equipo, menos acceso a crédito, menos poder de negociación, menos información, menos capacidad de cumplimiento y menos margen de error. Por eso, exigirle las mismas lógicas de cumplimiento que a una empresa grande puede convertirse en una barrera de entrada, permanencia y crecimiento.

El Estado debe cambiar su forma de entender al emprendedor. Debe dejar de verlo principalmente como alguien que debe ser regulado, vigilado, sancionado o invitado a convocatorias. Debe verlo como un aliado en la generación de empleo, recaudo, productividad, formalización e inclusión económica. Esto no significa eliminar obligaciones ni renunciar a derechos laborales o responsabilidad fiscal. Significa ordenar las obligaciones de manera inteligente, gradual, proporcional y compatible con la realidad económica de las empresas nuevas y pequeñas.

La Asociación de Emprendedores de Colombia puede liderar esta conversación con una tesis clara: proteger al emprendedor no es proteger un privilegio privado; es proteger una fuente de empleo, movilidad social, recaudo futuro, innovación y desarrollo regional. El país no necesita una política para que abrir empresa sea un acto heroico. Necesita una política para que formalizarse, contratar, vender, cobrar, pagar y crecer sea posible.

Conclusión ejecutiva: Colombia debe pasar de una política de creación de empresas a una política nacional de supervivencia y crecimiento empresarial. La pregunta central no es cuántas

empresas se abren, sino cuántas sobreviven, se formalizan, contratan, acceden a caja, aumentan productividad y contribuyen de manera sostenible al desarrollo del país.

Base documental utilizada

Este diagnóstico se construye a partir de seis insumos previos: matriz maestra de hallazgos; investigación sobre supervivencia empresarial; investigación sobre costo total de formalidad; investigación sobre empleo formal en mipymes; investigación sobre liquidez y capital de trabajo; benchmark internacional sobre regímenes especiales para empresas nuevas; y análisis de posturas públicas sobre emprendimiento.

Las cifras incluidas se usan de manera selectiva para sostener la narrativa de política pública. El objetivo de este documento no es reemplazar las investigaciones de base, sino convertirlas en un diagnóstico unificado del problema público que debe resolver una nueva Política Nacional de Emprendimiento.