

Economía Naranja: hacia una política pública asertiva

Daniel Wiesner Manrique¹
Investigador

Francisco Giraldo Jaramillo²
Investigador

SEPTIEMBRE 2019

©Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga – ICP

2019

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) es un centro de pensamiento de origen empresarial, de carácter privado e independiente, fundado en 1987 para promover los principios de la democracia pluralista y la economía de mercado a través de la investigación, la difusión y la formación.

Dir.: Calle 70 A # 7A – 29

Tel.: (+571) 317-7979

Email: info@icpcolombia.org

www.icpcolombia.org

Directora Ejecutiva:

María Clara Escobar

Director Académico:

Carlos Augusto Chacón

Investigadores:

Daniel Wiesner Manrique

Francisco Giraldo Jaramillo

Diseño y Diagramación:

Camila Cardeñosa Echeverri

ISBN: 978-958-56536-5-8

•5•

INTRODUCCIÓN

•7•

LA DEFINICIÓN DE LA
ECONOMÍA NARANJA

•10•

Propuestas

•13•

FINANCIACIÓN: ALTERNATIVAS
AL CRÉDITO BANCARIO

•20•

Propuestas

•23•

ASPECTOS ADUANEROS
Y TRIBUTARIOS

•24•

Propuestas

•25•

FORMACIÓN DE
TALENTO HUMANO

•29•

Propuestas

•34•

ESTUDIO DE CASO: LA INDUSTRIA
DE SOFTWARE EN BOGOTÁ

•38•

RESUMEN DE
RECOMENDACIONES

•41•

REFERENCIAS

•45•

ANEXOS

1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta una caracterización de los sectores comprendidos dentro de la economía naranja y de las medidas que el gobierno planea implementar para impulsarlos; también formula recomendaciones de política pública encaminadas a que el impulso gubernamental se traduzca en un crecimiento de la economía naranja, y especialmente de aquellas actividades económicas que además de ser naranja son de base tecnológica.

La definición de “Economía Naranja” es amplia y el concepto aún no está del todo delimitado (ver sección 2). Por ello es preciso demarcar el campo de investigación³; de lo contrario, las recomendaciones de política pública que se formulen no habrían sido lo suficientemente concretas y puntuales. En este sentido, es importante precisar que el análisis que se presenta se concentra solamente sobre aquellas actividades naranja en las que la tecnología es central: el sector audiovisual y el sector de software⁴.

A lo largo de la investigación, en la que se consultaron expertos y emprendedores de los dos sectores y, también, se realizó un análisis de las cifras y las bases de datos disponibles (ver 9.1), surgieron cuatro temas sobre los que se identificaron inquietudes y oportunidades importantes, y cuyo tratamiento se aborda en las primeras cuatro secciones del presente *policy paper*.

El primer tema, quizás el más fundamental, es la **definición** misma de la “Economía Naranja”. Como evidencian los hallazgos de esta investigación, es posible advertir que, sobre ella, no solo no existe claridad entre los emprendedores, sino que a nivel de las distintas entidades estatales tampoco existe una definición unificada y terminada. Sobre esta cuestión se ocupa la sección 2 de este documento.

En las tres secciones siguientes se exploran los distintos ámbitos en los que, de acuerdo con la investigación realizada, deben enfocarse los esfuerzos del gobierno para que su intención de impulsar y desarrollar el sector de la economía naranja, efectivamente se concrete.

El primero de ellos es el **acceso a la financiación** (sección 3). Es evidente que, si un emprendimiento no cuenta con una fuente de recursos segura, sostenible y amigable con la innovación (es decir, tolerante al riesgo y al fracaso), las posibilidades de que los nuevos proyectos prosperen son casi nulas. A pesar de que el gobierno ha anunciado medidas encaminadas a apoyar financieramente nuevos emprendimientos, lo cierto es que aún falta ajustarlas. De momento es de esperar que, tal y como fueron diseñados los mecanismos de financiación para la economía naranja, los recursos destinados para ese sector no lleguen a quienes deben realmente recibirlos.

El segundo ámbito de análisis es el **aduanero y tributario**. Si bien se han adoptado algunas medidas en términos de impuestos para estimular la creación y operación de emprendimientos naranja, la investigación realizada permite concluir que aún hay campo para refinarlas. El ejemplo más claro tiene que ver con el IVA y la renta: de muy poco sirve eximir de renta a un emprendimiento que, como es común, no da utilidades sino hasta algunos años después de su constitución. Sin embargo, sí sería efectivo eximirlos del pago de IVA, pues la carga de este impuesto se traduce en precios menos competitivos y, por consiguiente, en un obstáculo

1 Economista de la Universidad de los Andes con Maestría en Historia Global de la London School of Economics. Es experto en evaluación de políticas públicas.

2 Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia con Maestría en Filosofía Contemporánea de la École des Hautes Études en Sciences Sociales y Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Es Investigador del ICP.

3 La investigación fue desarrollada entre febrero y junio de 2019.

4 En la medida en que la tecnología es un elemento transversal a estas actividades de la economía naranja, y dado el enorme impacto que esta ha tenido sobre las industrias culturales, se asumió como el foco de la investigación (ver 9.2).

adicional para la operación del emprendimiento. Esta propuesta, y otras relativas al campo aduanero y tributario, se exploran en la sección 4.

Por otra parte, la brecha de **talento humano** es una inquietud recurrente en los empresarios de los sectores de software y audiovisual. La ausencia en el mercado laboral de personas capacitadas en los oficios y destrezas técnicas que requieren las industrias es uno de los obstáculos más frecuentes y más difíciles de sortear para los emprendimientos naranja. Como se explica en la sección 5, algunas empresas ya consolidadas han logrado suplir esta falencia implementando programas de formación en el trabajo.

Sin embargo, es evidente que el costo de la formación de la fuerza laboral solo lo pueden asumir empresas con trayectoria y músculo financiero; los emprendimientos que se encuentran en su etapa inicial y en crecimiento, simplemente no pueden hacerlo. Esta investigación resalta la necesidad de impulsar y mejorar los programas de prácticas y pasantías de estudiantes en empresas, pues se ha demostrado el éxito que estos han tenido en este tipo de industrias en otros países.

La sección 6 constituye un **caso de estudio** cuantitativo sobre la industria de software en Bogotá. En ella se caracteriza el sector de desarrollo

informático en la capital del país y se validan algunas de las hipótesis propuestas durante la investigación. Este estudio permite “aterrizar” las recomendaciones y abre la puerta para que estudios similares, en otras ciudades o para todo el país, puedan ser abordados en próximas investigaciones.

Finalmente, a manera de resumen, en la sección 7 se retoman de manera sintética y concisa las principales **recomendaciones** de política que fueron exploradas y estudiadas a lo largo de cada una de las secciones anteriores.

Las últimas secciones del documento están dirigidas a quienes quieran ahondar en algunos temas. La sección 8 señala las **referencias** utilizadas para el desarrollo del proyecto, y la sección 9 comprende tres **anexos**: un resumen del trabajo de campo y de la metodología utilizada (9.1), una reflexión sobre el rol de la tecnología en la economía naranja (9.2) y una caracterización del marco normativo que regula este sector (9.3).

Se espera que este documento y las propuestas acá consignadas constituyan un insumo técnico y una herramienta útil para que tanto los emprendedores como el Estado puedan hacer frente a las oportunidades y desafíos que plantea la política pública de impulso a la Economía Naranja.

2. LA DEFINICIÓN DE LA ECONOMÍA NARANJA

“Economía Naranja” es un término relativamente nuevo en el debate sobre las estrategias de desarrollo económico que se deben impulsar desde el Estado. Por lo anterior, una de las primeras tareas que la llamada Ley Naranja (Ley 1834 de 2017⁵) le impuso al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) fue la de establecer una definición de la “economía naranja”. Por ello el departamento de estadísticas se dio a la tarea de transformar la cuenta satélite de cultura en una nueva cuenta satélite que medirá la economía naranja.

La definición básica de la Economía Naranja, establecida por el hoy presidente, Iván Duque, y su

coautor Felipe Buitrago, en su libro *Economía Naranja: Una oportunidad infinita* fue retomada por el DANE. En este libro la Economía Naranja se define como “el conjunto de actividades que de manera encadenada permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales, cuyo valor está determinado por su contenido de propiedad intelectual”^{6,7}. De acuerdo con el Primer Reporte de Economía Naranja⁸, esta definición comprende las siguientes áreas: i) Artes y patrimonio; ii) Industrias culturales convencionales; iii) Creaciones funcionales, nuevos medios y software.

Ilustración 1. Áreas de la Economía Naranja



FUENTE: REPORTE NARANJA

5 Congreso de Colombia, “LEY 1834 DEL 23 DE MAYO DE 2017 - Economía Naranja”.

6 DANE, “1er reporte economía Naranja - 2019”.

7 Buitrago Restrepo y Duque Márquez, *Economía Naranja. Una oportunidad infinita*.

8 DANE, “1er reporte economía Naranja - 2019”.

Ahora bien, como lo establece el Primer Reporte de Economía Naranja, acatando los lineamientos de la Ley Naranja, el DANE considera como “*actividades naranja a aquellas que generen derechos de autor y propiedad intelectual, como marcas y patentes*”, con la precisión de que “*estén asociadas exclusivamente con actividades consideradas previamente culturales y creativas*”⁹. En este sentido, queda claro que el universo de la economía naranja estaría constituido por las actividades culturales y creativas, algunas de las cuales generan derechos de autor.

LAS ACTIVIDADES NARANJA DE BASE TECNOLÓGICA

Para efectos de la presente investigación, cuyo interés está centrado en el papel de la tecnología en la economía naranja, es preciso establecer cuáles de las actividades naranja son de base tecnológica.

Ilustración 2.
Universo de la economía naranja



FUENTE: ENTREVISTA DANE, ELABORACIÓN PROPIA

Entre octubre de 2018 y mayo de 2019¹⁰, el DANE elaboró una lista de códigos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)¹¹ que establece de manera taxativa las actividades económicas que componen la economía naranja. Esta lista incluye 101 actividades: 32 actividades de inclusión total y 69 de inclusión parcial (es decir, “aquellas en las que solamente se tienen en cuenta algunos productos”¹²).

Al realizar un cruce entre los CIIUs de la economía naranja y los CIIUs que componen la cuenta satélite de TIC (sectores de base tecnológica), se obtiene que los sectores naranja de base tecnológica son: el sector audiovisual (código CIIU 591) y el de desarrollo software (códigos CIIU 620 y 5820). En concreto, estos dos sectores se integran en la economía naranja de la siguiente manera:

Actividades de inclusión total (por código CIIU):

- * (5911) Actividades de producción de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios y comerciales de televisión
- * (5912) Actividades de postproducción de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios, y comerciales de televisión
- * (5913) Actividades de distribución de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios, y comerciales de televisión
- * (5914) Actividades de exhibición de películas cinematográficas y videos
- * (5820) Edición de programas de informática (software)

¹⁰ DANE, “1er reporte economía Naranja - 2019”, 9.

¹¹ Según el DANE: “Es una clasificación de actividades económicas por procesos productivos que clasifica unidades estadísticas con base en su actividad económica principal. Su propósito es ofrecer un conjunto de categorías de actividades que se pueda utilizar para la reunión, análisis y presentación de estadísticas de acuerdo con esas actividades.”

¹² DANE, “1er reporte economía Naranja - 2019”.

⁹ DANE.

Esta lista incluye 101 actividades: 32 actividades de inclusión total y 69 de inclusión parcial.

Actividades de inclusión parcial (por código CIU):

- * (6201) Actividades de desarrollo de sistemas informáticos (planificación, análisis, diseño, programación, pruebas)
- * (6202) Actividades de consultoría informática y actividades de administración de instalaciones informáticas.¹³

Como se explicó más arriba, solo algunos productos de las actividades de inclusión parcial serán considerados “economía naranja”, y esta lista de “productos naranja” será establecida el próximo año. En este sentido, para las empresas cuya actividad esté definida por el código CIU 620 existe incertidumbre sobre su pertenencia a la economía naranja, y por lo mismo, sobre la posibilidad efectiva de acceder a los estímulos y demás medidas con las que el actual gobierno pretende impulsar el sector.

Según la Clasificación Central de Productos 2.0 Adaptada para Colombia (CPC 2.0 A.C.)¹⁴, los siguientes son los productos asociados a los códigos CIU 6201 y 6202:

- * (6202) 83131 Servicio de consultoría en TI
- * (6202) 83132 Servicio de soporte de TI
- * (6201) 83141 Servicios de diseño y desarrollo de TI para aplicaciones
- * (6202) 83142 Servicios de diseño y desarrollo de TI para redes y sistemas
- * (6202) 83161 Servicios de gestión de redes

¹³ DANE.

¹⁴ DANE, “CPC Ver. 2 A.C.”

- * (6202) 83162 Servicios de gestión de sistemas informáticos

Así las cosas, a la definición de la economía naranja aún le falta desarrollo y refinamiento pues aún no es claro el grado de inclusión en la economía naranja de 69 de las 101 actividades. Puntualmente, para el sector software, en la coyuntura actual hay mucho en juego; si bien es un sector que ha sido mencionado como una actividad naranja, lo cierto es que, en términos normativos, su inclusión no es un hecho.

LAS DIFERENTES VERSIONES DE LA ECONOMÍA NARANJA

Ahora bien, no solo la definición de la economía naranja aún está en desarrollo, sino que existen discrepancias conceptuales entre las distintas entidades del Estado involucradas en la implementación de los estímulos a la economía naranja. Bancóldex, por ejemplo, ha afirmado que los recursos obtenidos a través de los bonos naranja estarán disponibles a través de créditos para empresas de los mismos tres sectores considerados como economía naranja por el DANE (industrias culturales convencionales; creaciones funcionales, nuevos medios y software; artes y patrimonio)¹⁵.

Sin embargo, para mayo de 2019, una revisión más detallada de esta definición revelaba una falta de homogeneidad entre ambas entidades que podía traer consigo repercusiones prácticas negativas. En la Circular 020 de septiembre de 2018, Bancóldex definió los códigos CIU de las actividades susceptibles de ser beneficiarias de la línea de crédito “Exprimiendo la Naranja”¹⁶; esta lista, que era la referencia sobre la que se basaban las entidades financieras para otorgar créditos de esta línea, comprendía 41 actividades económicas (códigos CIU). Por su parte, como ya se advirtió, la lista establecida por el DANE contempla 101 actividades y sus respectivos códigos CIU.

¹⁵ “¿Qué son los Bonos Naranja?”

¹⁶ Bancóldex, “Circular N° 020 - Línea de apoyo al crecimiento de la economía naranja - Exprimiendo la naranja”.

Aún hay campo para establecer una definición definitiva y articular sobre ella a las distintas entidades que están involucradas en la “economía naranja”.

Esta incongruencia institucional podía llevar a situaciones problemáticas de fondo. Considérese el siguiente ejemplo. Para Bancóldex, el código CIU 6201 (*actividades de desarrollo de sistemas informáticos*) estaba contemplado como aquellas actividades susceptibles de ser beneficiarias de la línea “Exprimiendo la Naranja”. Sin embargo, para el DANE, el código CIU 6201 es de inclusión parcial. Este mismo problema se daba para 16 de las 41 actividades contempladas por Bancóldex¹⁷. Así, entre el DANE (que medirá el crecimiento del sector y ofrecerá los insumos técnicos para plantear políticas públicas) y Bancóldex (que pretende ser su principal fuente de financiación) existía una discrepancia que no era menor respecto a qué es la economía naranja.

Si bien en los últimos meses Bancóldex ha actualizado la lista de actividades susceptibles de ser beneficiarias de la su línea de crédito¹⁸, lo cierto es que aún hay campo para establecer una definición definitiva y articular sobre ella a las distintas entidades que están involucradas en la “economía naranja” (y en primer lugar, es preciso que el DANE establezca el alcance de la inclusión de las 69 actividades de inclusión parcial). Hasta tanto esta definición de códigos CIU y de productos no

se establezca de manera taxativa y se dé a conocer, es de esperar que se sigan dando desajustes conceptuales a nivel institucional que podrán tener consecuencias nocivas.

PROPUESTA SOBRE LA DEFINICIÓN DE ECONOMÍA NARANJA

Definición unificada de la Economía Naranja (que incluya al software). Desde la industria de desarrollo de software se manifestó en varias ocasiones incertidumbre en cuanto a si el sector quedaría o no incluido en la Economía Naranja¹⁹. Los mensajes que han recibido del gobierno son, en el mejor de los casos, ambiguos. Esto puede tener consecuencias negativas: las empresas pueden aplazar decisiones de inversión o decidir invertir con información errónea. De momento el DANE incluyó en su Reporte Naranja el desarrollo de software como una actividad naranja de manera parcial: únicamente se incluyó a la creación de software de contenidos²⁰, pero otras entidades manejan sus propias definiciones. En todo caso, se debería abogar por la inclusión del sector de software de manera total, pues es una de las actividades económicas más dinámicas del universo de la economía naranja y sus servicios son transversales a muchas otras actividades económicas, sean éstas naranja o no.

MAPA DE LOS ACTORES

Además de la definición de las actividades económicas que integran la economía naranja, es importante también tener claridad sobre cuáles son las entidades públicas que están encargadas de administrar la política pública del sector. La Ley Naranja (Ley 1834 de 2017) ofrece los pilares generales sobre los cuales se va a edificar la Política Integral de Economía Creativa y, en términos concretos, señala los diversos actores que intervendrán en el diseño y ejecución de esta Política.

¹⁷ Códigos CIU 1410, 1420, 1430, 1811, 1812, 5511, 5512, 5513, 5514, 5519, 5520, 5611, 6201, 7110, 7210, 7220.

¹⁸ “Línea de apoyo al crecimiento de la economía Naranja - Exprimiendo la Naranja | Bancóldex”.

¹⁹ Agremiación 1, Agremiación; Empresario 1, Software; Empresario 3, Software.

²⁰ DANE, “1er reporte economía Naranja - 2019”.

En primer lugar, se creó el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN), organismo que será el coordinador institucional de la economía creativa²¹. El CNEN está conformado por: el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Trabajo, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Educación Nacional, el Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el Ministro del Interior, el Ministro de Cultura (quien lo presidirá), el Director Nacional de Planeación (DNP), el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Director de la Dirección Nacional de Derechos de Autor (DNDA), el Presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER). Sus funciones, que fueron definidas por el Decreto 1935 de 2018²², son las siguientes:

1. Impulsar las estrategias, políticas y modelos necesarios para el cumplimiento de los cometidos de la Ley 1834 de 2017.
2. Coordinar las acciones requeridas para el diseño, implementación y evaluación de la Política Integral de la Economía Creativa.
3. Coordinar las acciones requeridas para llevar a cabo la identificación, caracterización y priorización de los sectores objeto de la Política Integral de la Economía Creativa.
4. Proponer y gestionar la formulación de acciones e incentivos para el desarrollo y crecimiento de las industrias creativas y culturales.
5. Promover e impulsar modelos y políticas de protección y fomento de las manifestaciones artísticas y culturales tradicionales, en armonía con el desarrollo de las industrias creativas y la garantía de los derechos sociales y culturales de las poblaciones colombianas.
6. Generar un marco que defina metas e indicadores asociados al impacto en la Economía Creativa.

²¹ Congreso de Colombia, “LEY 1834 DEL 23 DE MAYO DE 2017 - Economía Naranja”.

²² Min. Cultura., “Decreto - Consejo Nacional de Economía Naranja.pdf”.

7. Analizar estrategias que definan modelos de desarrollo productivo en la industria creativa.
8. Coordinar junto con el Comité Intersectorial de la Propiedad Intelectual (CIPI) la promoción del sello “Creado en Colombia”.
9. Gestionar ante las instancias competentes un modelo de valoración de la propiedad intelectual respecto de contenidos creativos, que apoye el acceso al crédito y garantías para formación empresarial y desarrollo de proyectos.
10. Expedir su propio reglamento, protocolos de trabajo y llevar a cabo la creación de los Comités Técnicos a los que hace referencia el artículo 5 del presente Decreto.

De manera que, en términos generales, estas doce entidades agrupadas en el CNEN bajo la presidencia de MinCultura, constituyen los actores más relevantes para el impulso y desarrollo de la economía naranja en el país.

Ahora bien, en términos más puntuales, se pueden señalar misiones específicas que tienen algunas de estas entidades y que ya fueron asignadas por la Ley Naranja²³.

* El artículo 6 se obliga al DANE, en coordinación con MinCultura, a levantar, ampliar, adecuar y actualizar la Cuenta Satélite Cultura para transformarla en Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja (en este proceso intervendrán también MinTIC, MinCIT, MinInterior y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)). Adicionalmente, el DANE publicará mensualmente un Reporte Naranja con las estadísticas básicas del sector.

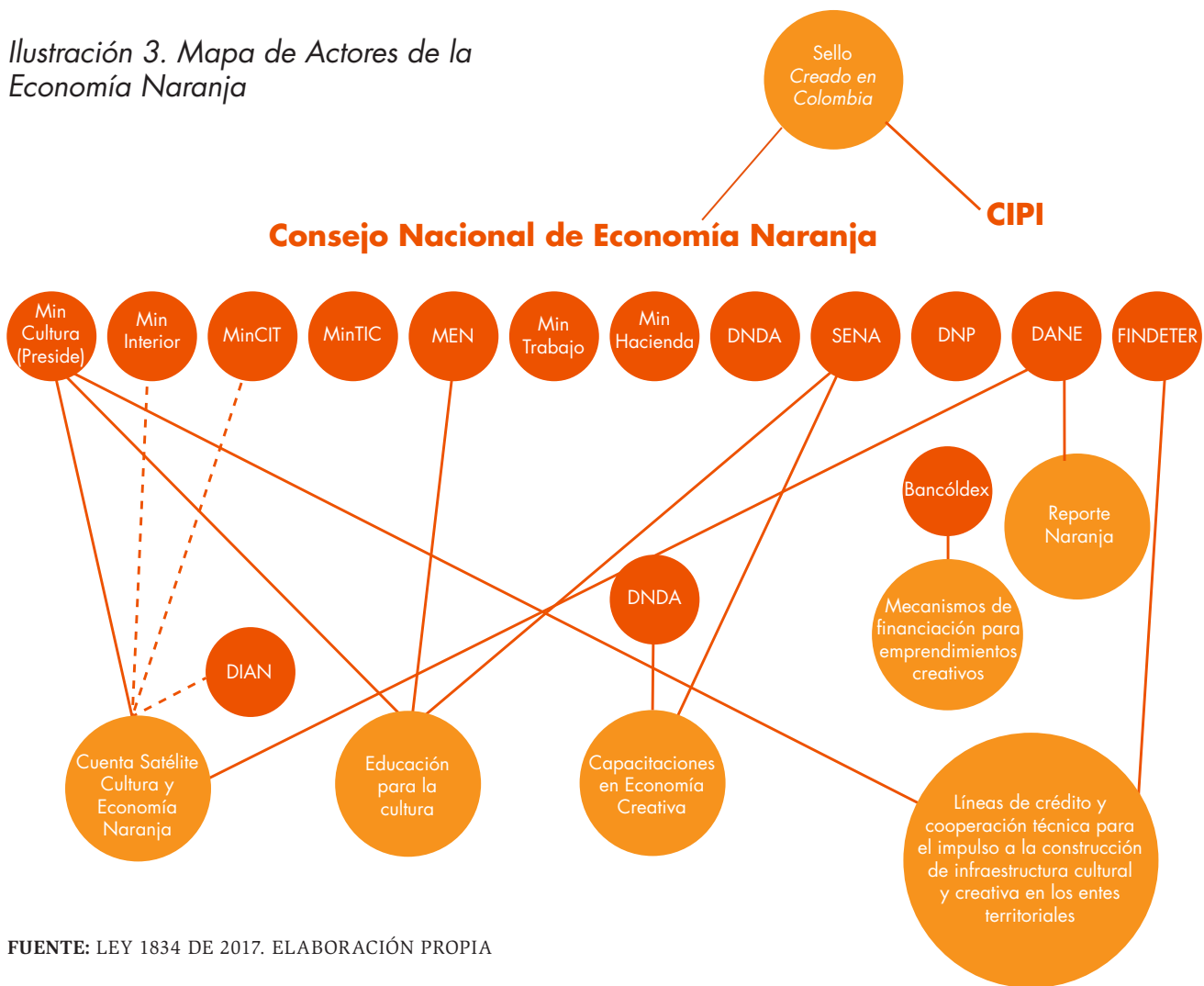
* En el artículo 9, se lee que el Gobierno nacional, a través de FINDETER (en coordinación con MinCultura), “creará líneas de crédito y cooperación técnica para el impulso a la construcción de infraestructura cultural y creativa en los entes territoriales”.

²³ Congreso de Colombia, “LEY 1834 DEL 23 DE MAYO DE 2017 - Economía Naranja”.

- * En el artículo 10, se exige que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en coordinación con el SENA y MinCultura, promuevan la formación para el progreso cultural y creativo en los establecimientos educativos. Asimismo, se exige que el SENA y el DNDA (entre otras entidades que el CNEN considere) implementen jornadas de capacitación en materia de Economía Creativa.
- * En el artículo 11, se estipula que el Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior (Bancóldex) cree mecanismos de financiación para emprendimientos creativos.

- * En el artículo 14, se exige al CNEN y a la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI) encargarse de la promoción del sello “Creado en Colombia”.

El anterior recuento de entidades y funciones permite establecer, de momento, cuáles son los principales actores institucionales involucrados en la economía naranja. Visto de manera gráfica, este recuento tiene el siguiente aspecto:



3. FINANCIACIÓN: ALTERNATIVAS AL CRÉDITO BANCARIO

El apoyo financiero es uno de los pilares para fomentar el crecimiento y la innovación en la economía naranja. Es común que los emprendimientos fracasen en los primeros años de vida, y la falta de acceso a financiamiento es una de las principales causas. La ciudad de Bogotá tiene 1155 empresas de desarrollo software registradas y activas en la Cámara de Comercio de la ciudad²⁴. De ellas, 204 fueron creadas en los últimos 3 años (17,7%), pero en el mismo periodo en la ciudad cerraron 109 compañías de este tipo (9,4%)²⁵. El desarrollo de programas informáticos es un sector dinámico, que crece, pero muchas compañías no sobreviven a los primeros años. Como se muestra en el caso de estudio (ver sección 6), las compañías que cerraron tenían en promedio indicadores financieros que les hubieran permitido apalancarse, pero no consiguieron financiación.

Para contrarrestar esta tendencia, el sector público debe facilitar mecanismos especiales de financiación para las compañías innovadoras que están comenzando a operar. Existen varias maneras de ofrecer recursos financieros, y algunas de ellas se adaptan mejor a las condiciones y al modelo de negocio de las compañías del sector cultural y creativo. A continuación, se analizan algunas de las principales opciones de financiación existentes.

BONOS NARANJA

La emisión de bonos naranja, destinados a financiar las líneas de crédito a través de las cuales se estimulará a la economía naranja, que tuvo lugar a finales de 2018, fue un éxito según los estándares del mercado. La demanda por el instrumento (de

800.000 millones de pesos) superó ampliamente a la oferta inicial que el gobierno realizó (300.000 millones de pesos). De hecho, ante el éxito, Bancóldex decidió aumentar el monto de la emisión inicial hasta los 400.000 millones de pesos²⁶. Debido a esto, las líneas de crédito especiales que Bancóldex ofrecerá a través de instituciones financieras tienen recursos garantizados por lo menos para los próximos tres años.

Estos recursos se ofrecerán, en los siguientes términos, a las empresas que hacen parte de la economía naranja a través de una línea de crédito llamada “Exprimiendo la Naranja”: los recursos tienen como intermediarios bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, cooperativas financieras con cupo disponible en Bancóldex²⁷. Sus beneficiarios, tal y como los define Bancóldex, serán las “*personas naturales o jurídicas que realicen actividades fundamentadas en la propiedad intelectual, el diseño, la investigación, el desarrollo artístico, el talento humano y en general, la creatividad*”²⁸.

Como ya se mencionó, esta descripción, muy general, viene acompañada de una lista de 69²⁹ actividades económicas (y de sus correspondientes códigos CIU desagregados en 4 dígitos) que establece qué actividades entran, para Bancóldex, dentro de la Economía Naranja³⁰. Entre ellas se

²⁴ Se incluyen los CIUs 6201, 6202 y 6209 y únicamente para las empresas clasificadas como grandes, medianas y pequeñas.

²⁵ Cálculos propios con base en los datos de la Cámara de Comercio de Bogotá.

²⁶ “Demanda de los bonos naranja Bancóldex superó los \$800 mil millones de pesos”.

²⁷ Además de otras entidades financieras con cupo en Bancóldex (como ONG financieras, cajas de compensación, fondos de empleados, etc.)

²⁸ Bancóldex, “Circular N° 020 - Línea de apoyo al crecimiento de la economía naranja - Exprimiendo la naranja”.

²⁹ “Línea de apoyo al crecimiento de la economía Naranja - Exprimiendo la Naranja | Bancoldex”.

³⁰ Se especifica que es para Bancóldex, pues la lista de esta entidad difiere de la de otras entidades del Estado, como el DANE, por ejemplo.

El apoyo financiero es uno de los pilares para fomentar el crecimiento y la innovación en la economía naranja.

cuentan los sectores de interés de la investigación: el desarrollo de software³¹ y la producción cinematográfica^{32 33}. De acuerdo con Bancóldex, los recursos de esta línea de crédito tienen dos destinos posibles: capital de trabajo y consolidación de pasivos³⁴ o modernización de activos³⁵. El monto máximo al que se puede acceder, por empresa, es de \$1.500 millones de pesos^{36 37}.

Sin embargo, a pesar de que la intención desde el Estado es la de apoyar a las empresas de la economía naranja e incentivar la creación de empresas, el crédito bancario es un instrumento poco adecuado para la financiación de emprendimien-

31 CIU 6201: “*actividades de desarrollo de sistemas informáticos (planificación, análisis, diseño, programación, pruebas)*”.

32 CIU 5911 y 5912: “*Actividades de producción (y post-producción) de películas cinematográficas, videos, programas, anuncios y comerciales de televisión*”.

33 Bancóldex, “Circular N° 020 - Línea de apoyo al crecimiento de la economía naranja - Exprimiendo la naranja”.

34 “*Materia prima, insumos, inventarios y demás gastos operativos de funcionamiento, incluyendo los costos de constitución e inicios de actividades de las empresas. Igualmente, los recursos del crédito también se podrán utilizar para la consolidación o sustitución de los pasivos de la empresa, excepto los pasivos con socios o accionistas*”.

35 “*Compra o arrendamiento (leasing) de bienes inmuebles, maquinaria y equipo, adecuaciones o mejoras de instalaciones y locales comerciales, y demás activos fijos vinculados directamente a la actividad económica de las empresas*”.

36 Bancóldex, “Circular N° 020 - Línea de apoyo al crecimiento de la economía naranja - Exprimiendo la naranja”.

37 “¿Qué es la línea de crédito Exprimiendo la Naranja para financiar empresas de la Economía Naranja?”

tos. Como lo recuerda un académico experto en industrias culturales consultado para esta investigación, durante los años 90, emprendedores de las industrias culturales tuvieron malas experiencias con los créditos de Bancóldex:

*“La temporalidad productiva de los proyectos culturales no coincidía con las obligaciones que estos créditos imponían”.*³⁸

El requisito de aportar un colateral y la necesidad de pagar a plazos y montos fijos no se ajustó bien al modelo de negocio de las industrias culturales. Otros expertos consultados también hicieron énfasis en la inconveniencia de financiar el emprendimiento a través de créditos bancarios tradicionales.

*“Es muy difícil, y más si lo van a operar bancos de primer nivel... es decir, porque Bancóldex está allá arriba y le va a decir a todos los bancos: ‘acá está esta plata, vean a ver cómo la colocan’. Pero la colocación del banco de primer nivel, eso es igual que si le van a financiar un carro”.*³⁹

Una primera recomendación es que el dinero recaudado a través de los Bonos Naranja no solo esté disponible para los emprendedores a través de los bancos y otras entidades financieras, sino que se busque democratizar el acceso a la financiación a través de mecanismos que permitan una mayor tolerancia al riesgo para aquellos emprendimientos que estén juiciosamente formulados y tengan perspectiva de ser bien desarrollados: estímulos no reembolsables, becas y premios, y financiación directa de emprendimientos. Un buen referente son los estímulos no reembolsables que entrega en diferentes categorías el Fondo de Desarrollo Cinematográfico, el cual ha impulsado varios proyectos exitosos.

ACCESO DE LAS PYMES A LA FINANCIACIÓN

Con respecto a la financiación a través de los bancos y otras entidades financieras, una preocupación

38 Académico 1, Académico.

39 Empresario 1, Software.

que se mencionó en las entrevistas es que es común que los fondos ofrecidos por el Estado para incentivar sectores económicos terminen siendo únicamente aprovechados por los actores más grandes de cada industria. Sólo las empresas con trayectoria, capital, experiencia e historial crediticio suficiente terminan accediendo a los recursos que se supone están ahí para apoyar el surgimiento de nuevos emprendimientos.

“Entonces va a un banco de primer nivel y dice: ‘présteme plata sobre esta línea’, pues el banco se cuida y dice: ‘si usted no tiene las garantías, pues yo no le presto plata’. O sea, en este país le prestan al que no necesita dinero, que es el que tiene las garantías suficientes, ¿verdad?”⁴⁰

Es muy poco común que un emprendimiento, en su etapa inicial, muestre flujos de caja positivos, mucho menos que sea rentable⁴¹: en la medida en que se trata de emprendimientos nuevos y en expansión, estas empresas no cuentan con trayectoria crediticia y es común que sacrifiquen las utilidades y la caja para financiar el crecimiento. Por ello, no son considerados por los bancos como sujetos de crédito tradicional⁴². Aún menos cuando estos inician con estados financieros que producen, en la etapa inicial del proyecto, resultados negativos:

“Nosotros, por Fondo Emprender, tuvimos una plata, y ya era un pasivo que nos ponía en causal de disolución empezando la empresa. No podíamos acceder a ningún crédito bancario hasta que no fuera condonada la deuda de Fondo Emprender, que se demoró un buen rato en ser condonada”⁴³.

Lo anterior está también corroborado por el trabajo de campo desarrollado durante esta investigación.

⁴⁰ Empresario 1.

⁴¹ Según explicó el fundador y gerente de una empresa de base digital enfocada en turismo de naturaleza, que conoce de primera mano las líneas de crédito de Bancóldex.

⁴² Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

⁴³ Mesa de expertos 1.

Por el momento, solo hay cuatro bancos que están manejando la línea de crédito “Exprimiendo la Naranja”⁴⁴, lo que, de entrada, reduce las posibilidades de acceso a ella⁴⁵.

Estudio de caso de financiación bancaria

En mayo de 2019 el equipo de investigación visitó dos de estos bancos y les presentó el siguiente caso: un artista que ha trabajado durante varios años como empleado en un estudio de animación quiere emprender su propio negocio y aprovechar para ello la línea de crédito “Exprimiendo la Naranja” de Bancóldex.

Tanto en el Banco 1⁴⁶ como en el Banco 2⁴⁷ solicitaron, en términos generales, los mismos requisitos que se les solicita a quienes quieren emprender cualquier negocio, independientemente de si se trata de un negocio cobijado por los CIUs que Bancóldex define como Economía Naranja:

- * Certificado de Cámara de Comercio
- * Flujo de caja del proyecto
- * RUT
- * Cédula
- * Tarjeta profesional del contador
- * Cédula del representante legal
- * Composición accionaria.

El Banco 1 solicitó una garantía (un inmueble u otro bien que pueda ser garantía), y en el Banco 2 solicitaban Estados financieros de la empresa de los últimos tres años, declaración de renta de la empresa de los últimos tres años y última declaración de renta de los socios.

“Si tú miras el Emprendedor Naranja que es

⁴⁴ Davivienda, Bco. de Occidente, Bco. de Bogotá, Bco. Pichincha.

⁴⁵ De acuerdo con lo informado en una llamada a Bancóldex.

⁴⁶ Banco de Occidente, Avenida Chile.

⁴⁷ Davivienda, Avenida Chile.

puro conocimiento, es decir, el ‘man’ no tiene una casa, no tiene un carro, ni una finca, no tiene una cuenta...’⁴⁸

De manera informal, a los asesores de los dos bancos se les preguntó qué tan viable veían la posibilidad de aprobar la línea de crédito a este eventual nuevo emprendedor, y en ambos casos la respuesta fue que todo dependía de la aprobación del estudio financiero, que a su vez dependía de qué tan robusto era el proyecto (hicieron especial énfasis en el flujo de caja).

Adicionalmente, el asesor del Banco 2 también advirtió que las condiciones que ofrecía Bancóldex en su línea “Exprimiendo la Naranja” son idénticas a las que ofrecía su banco para créditos ordinarios. No parece existir ninguna ventaja real para optar por la línea de crédito naranja en lugar de un crédito ordinario. Por último, a los dos asesores se les preguntó qué ocurriría si el emprendimiento fracasaba. Los dos afirmaron que quien hubiera asumido el préstamo quedaba endeudado con el banco.

“El proyecto de Bancóldex es muy interesante hasta que baja a los bancos. Y depende del banco: es una voluntad del banco si le apuesta o no a este sector”.⁴⁹

De lo expuesto se desprende una conclusión preliminar. Si bien existe una línea de crédito específica en Bancóldex para fortalecer el sector de la economía naranja, en términos concretos, esta parece operar de la misma forma que cualquier otra línea de crédito ofrecida por un banco para un negocio común y corriente. En la medida en que las entidades financieras son los intermediarios de los recursos entre Bancóldex y los emprendedores, el filtro para obtener créditos “Exprimiendo la Naranja” son las condiciones usuales estipuladas por las entidades financieras⁵⁰. Los plazos y las tasas tampoco parecen ser diferentes a través de “Ex-

⁴⁸ Empresario 1, Software.

⁴⁹ Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

⁵⁰ Algunos expertos mencionaron también la posibilidad de que esto se deba a las regulaciones generales que tienen los bancos desde la Superintendencia Financiera para aprobar préstamos.

primiendo la Naranja”.

En todo caso, como lo asegura un emprendedor que conoce de cerca cómo funciona este tipo de financiación, las líneas de crédito especiales, a la larga, se traducen solo en un subsidio a la tasa de interés, y acceder a ellas es muy difícil para un emprendedor⁵¹. Parece ser legítima la preocupación de que los recursos para la Economía Naranja se vean aprovechados solo por empresas ya consolidadas, con músculo financiero y trayectoria.

Financiación que, sin ser irresponsable, sea tolerante al riesgo y al fracaso

La innovación está conceptualmente asociada al fracaso. De todas las ideas de negocio que en un principio parecieran tener potencial para la creación de valor, solo unas pocas logran convertirse en productos que tienen éxito en el mercado. Todas las demás entran a engrosar el nutrido grupo de los emprendimientos que fracasan. Sin embargo, esas pocas ideas que al final tienen éxito comercial no podrían implementarse si no hubiera otras decenas o cientos de intentos que no prosperaron. Para el financiador de emprendimientos es imposible distinguir entre las ideas que serán exitosas y las que fracasarán. Este debe asumir una tasa alta de fracaso, que se ve compensada por un altísimo retorno sobre la inversión en los emprendimientos exitosos.

“La mentalidad en el sector financiero tiene que cambiar. Y [d]el mismo gobierno. Si dio todos estos bonos, pues el riesgo en que los [va] a poner es que se [le] va a perder el 80% de lo que prest[a].”⁵²

Esto implica que, para ser realmente innovador, el modelo de financiación que diseñe el Estado para apoyar la economía naranja debe estructurarse de manera tal que, sin ser irresponsable (es decir, sin caer en un esquema en el que se financie cualquier proyecto independientemente de la solidez de su formulación o ejecución), sea tolerante al fracaso. El mecanismo tradicional de crédito a través de los

⁵¹ Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

⁵² Empresario 1, Software.

La innovación está conceptualmente asociada al fracaso.

bancos, en el que se exige al deudor aportar un bien en garantía, y se lo ejecuta financieramente si no puede cumplir con las obligaciones del préstamo, no es adecuado para financiar emprendimientos en general y tampoco para financiar emprendimientos de la economía naranja. El modelo bancario, además, eleva los costos de financiación de los pocos emprendimientos que logran acceder a ella.

“Como es tan riesgoso prestarle a este tipo de empresas, los poquitos que se le miden, pues lo hacen carísimo.”⁵³

Por el momento, y de acuerdo con lo consultado con los bancos, la línea “Exprimiendo la Naranja” no estipula ningún mecanismo específico que sea tolerante al fracaso. Incluso si los créditos se otorgan con plazos e intereses moderados a través de subsidios directos del Estado, esto solo servirá para cubrir las necesidades de empresas que ya tienen un modelo de negocio maduro y que generan suficiente flujo de caja para hacer frente a obligaciones periódicas. Las empresas nuevas, con ideas novedosas, deben obtener su financiación de fuentes más pacientes y tolerantes al fracaso.

Desde la perspectiva de los emprendedores consultados en esta investigación, en Colombia, los emprendimientos tienen dos opciones institucionales para obtener financiación no bancaria: acudir al Fondo Emprender o a INNPULSA⁵⁴. “Sin embargo, esos esquemas castigan el fracaso, y en el emprendimiento no se puede castigar el fracaso”⁵⁵: si no se cumplen las metas de ventas o de empleos, etc., en los plazos establecidos, la deuda no se condona, lo que castiga los estados financieros.

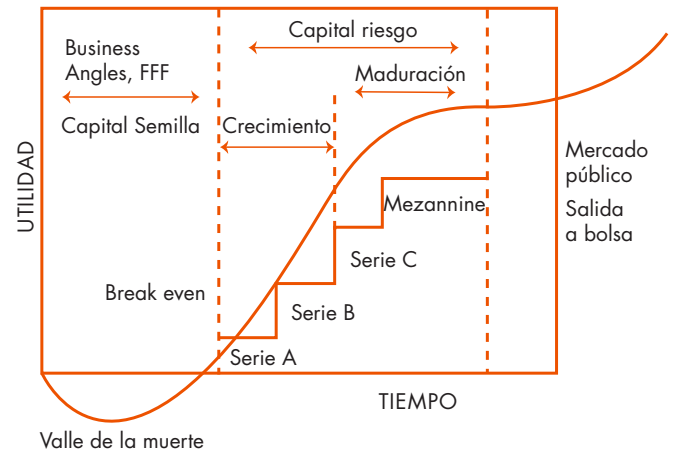
⁵³ Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

⁵⁴ Mesa de expertos 1.

⁵⁵ Mesa de expertos 1.

“Yo creo que en el país sí existen incentivos. Lo que hay que hacer es acotarlos, mejorarlos, afinarlos, de acuerdo con las necesidades reales del emprendedor; o hay que organizarlos, porque vemos que hay muchas entidades que duplican esfuerzos”⁵⁶.

Ilustración 4. Etapas de financiación del emprendimiento



FUENTE: TOMADO DE WWW.STARTUPS-ESPANOLAS.ES

ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN

Para ofrecer a los emprendedores de la economía naranja fondos que les permitan intentar nuevos caminos sin que el riesgo financiero se vuelva intolerable, debe existir un financiador dispuesto a asumir la pérdida monetaria en caso de fracaso. Actualmente, y en términos generales, la financiación proviene de dos fuentes. La primera son los recursos públicos: estos pueden provenir directamente del Presupuesto General de la Nación, o de un gravamen parafiscal. La segunda la componen los fondos especializados de inversión de capital de riesgo (*venture capital*) que ofrecen financiación a los emprendimientos de economía naranja en las fases tempranas de crecimiento.

El modelo parafiscal implica que debe existir un bien o servicio que se transe y pueda gravarse

⁵⁶ Mesa de expertos 1.

manera eficiente para generar los ingresos necesarios para nutrir el fondo. En el caso de los contenidos audiovisuales este bien son las entradas a las salas de cine, cuyo gravamen parafiscal financia el Fondo de Desarrollo Cinematográfico⁵⁷. Los distribuidores, exhibidores y productores deben pagar una cuota parafiscal como resultado de la exhibición de películas extranjeras en el territorio nacional. Gracias a este modelo, el Fondo es capaz de ofrecer una serie de estímulos no reembolsables destinados a impulsar la producción cinematográfica en el país.

Iniciativas similares se han explorado en el sector software. Hace unos años, de acuerdo con la experta consultada, se propuso un fondo parafiscal inspirado en el modelo de Proimágenes. Sin embargo, “no hubo interés, no hubo voluntad política”⁵⁸ para ponerlo en marcha, y la iniciativa fue archivada.

Si bien este modelo parafiscal ha funcionado para el sector audiovisual, es un modelo difícil de replicar en otros sectores pues, entre otras, no es fácil encontrar un bien que se pueda gravar para recolectar el impuesto.

Fondos especializados de inversión

Como ya se mencionó, en Colombia existen precedentes de fondos dedicados a financiar el emprendimiento a través de estímulos no reembolsables. El Fondo Emprender, administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), es un ejemplo. Este fondo es una cuenta presupuestal especial e independiente (adscrita al SENNA) cuyo objeto es “financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o

asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales”⁵⁹.

El presupuesto del Fondo Emprender se alimenta en un 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje⁶⁰, más aportes del Presupuesto General de la Nación, de cooperación internacional, bancas multilaterales, entre otros⁶¹. De acuerdo con su Manual de Financiación, los recursos recibidos por parte del Fondo Emprender tendrán que ser reembolsados cuando el Gerente del Fondo Emprender informe sobre la ocurrencia de las siguientes causales:

1. Si se comprueba el incumplimiento de los indicadores de gestión establecidos.
2. Si se confirma que los recursos entregados por el FONDO EMPRENDER han sido o se están utilizando de manera diferente, parcial o totalmente, a los fines establecidos en el Plan de Negocio.
3. Suministro de información inexacta durante cualquiera de las etapas del proceso y que ésta haya incidido directamente en la asignación de los recursos.
4. Si se demuestra que alguno de los beneficiarios ha obtenido recursos del FONDO EMPRENDER para más de un plan de negocio.
5. Cuando el retiro de alguno de los integrantes del equipo de trabajo, afecta el cumplimiento

⁵⁷ Creado por la ley 814 de 2003, más conocida como la Ley de Cine, y que se administra desde Proimágenes. Esta misma ley, en su artículo 16 (que fue reglamentado por el Decreto Nacional 352 de 2004 y modificado por el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012), otorga beneficios tributarios para los contribuyentes que hagan donaciones o inversiones en producciones cinematográficas: se les permite deducir de su renta hasta del 165% del valor real invertido o donado.

⁵⁸ Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

⁵⁹ “Que es Fondo Emprender”.

⁶⁰ Como se explica más adelante, la Ley 789 de 2002 obliga a las empresas que cuenten con más de 15 empleados a vincular practicantes del SENNA. De acuerdo con esta misma ley, las empresas que opten por no recibir estos practicantes, deben cancelar al SENNA “una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente”.

⁶¹ SENNA, “Manual de financiación Fondo Emprender”.

de las condiciones exigidas en el artículo 1 del presente acuerdo^{62 63}.

La rigidez de estas cláusulas puede llevar a castigar el fracaso y a desincentivar el emprendimiento. También hay reportes de que las exigencias burocráticas son tan pesadas que los emprendimientos financiados terminan más concentrados en el cumplimiento de las condiciones exigidas que en el funcionamiento comercial de la empresa⁶⁴.

Hasta donde se sabe, Bancóldex apoyará la creación de un “fondo de fondos” para la financiación de emprendimientos relacionados con la economía naranja⁶⁵. Esta puede ser una alternativa a las líneas de crédito que se ajusta más a las necesidades de las empresas nacientes y con perspectivas de rápido crecimiento en los primeros años (*start-ups*).

También cabe destacar que actualmente hay iniciativas que, si bien no están enmarcadas en la política gubernamental de impulso a la Economía Naranja, están empezando a adoptar correctamente el enfoque del emprendimiento:

“La ‘línea X’ del Banco 3⁶⁶ está bien pensada. Están armando un fondo de garantías para poder flexibilizar todos sus criterios de análisis de las empresas. De hecho, miran los estados financieros, pero no aplican las mismas restricciones de una línea normal, sino miran más bien que la empresa tenga tracción de ventas, que haya una proyección, que haya una demanda validada, la calidad del equipo huma-

no. [...] Si el emprendimiento se tatea, pues el fondo responde”⁶⁷.

Asimismo, para sortear las dificultades en el acceso a líneas de crédito tradicionales, el gremio de Software, FEDESOFTE, está construyendo actualmente un vehículo de inversión, un “fondo de nuestras empresas para nuestras empresas”⁶⁸, ajustado a las dinámicas financieras de los emprendimientos del sector. Este fondo se enfoca en las etapas iniciales del emprendimiento, en las que es muy difícil obtener financiación de otras fuentes.

“Hay una fase en la que el emprendimiento ya está dando utilidades, pero no es tan atractivo para los bancos, pero sí está creciendo y tiene un potencial gigante. En esa fase sentimos que hay un hueco en la financiación. [...] Ya salió del ‘valle de la muerte’, ya es sostenible, pero ¿cómo logra llegar a ser una gran empresa? En ese punto es que están nuestros retos”⁶⁹.

Algunos empresarios del sector audiovisual también están apelando a soluciones similares en cuanto a la constitución de fondos de inversión privados.

Varios emprendedores consultados para esta investigación advirtieron que los fondos de inversión públicos pueden llegar a ser excesivamente burocráticos y que quienes allí toman las decisiones de inversión no están lo suficientemente familiarizados ni con esas industrias ni con los modelos de negocio para poder decidir de manera eficiente a dónde se dirigen los recursos. Esto lleva a considerar que los fondos de inversión manejados por funcionarios públicos no son el vehículo ideal para financiar los emprendimientos.

En lugar de ello, el sector privado sí tiene la experiencia, el *know-how*, el capital humano y los incentivos necesarios para hacer valoraciones adecuadas de los proyectos y medir mejor el riesgo de los emprendimientos. En ese sentido, los fondos de capital de riesgo (también llamados de capital emprendedor)

62 “Dará lugar a la suspensión de los desembolsos de los recursos por un período de hasta tres (3) meses contados a partir de la fecha de retiro del (los) integrante(s) hasta tanto no se subsane esta condición. Transcurrido el término anteriormente señalado sin que se subsane esta condición, la empresa devolverá la totalidad de los recursos entregados.”

63 SENA, “Manual de financiación Fondo Emprender”.

64 Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

65 “Con los bonos naranja se busca que empresarios inviertan y le apuesten a la industria naranja”; “Gobierno Nacional y Softbank firman acuerdo para poner en marcha el ‘Fondo de Fondos’ de emprendimiento y Economía Naranja | Bancoldex”.

66 Línea de alto impacto de Bancolombia.

67 Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

68 Mesa de expertos 1.

69 Mesa de expertos 1.

son un vehículo más eficiente para decidir qué emprendimientos merecen ser financiados. De hecho, esta investigación documentó un caso exitoso de un fondo de capital privado dedicado al emprendimiento manejado por antiguos emprendedores que conocen a fondo el sector de tecnología en el contexto local.

Sin embargo, los fondos de capital de riesgo (*venture capital*) son todavía escasos en Colombia, y por esto mismo lo es la financiación para emprendimientos en fase temprana^{70 71}. A pesar de los desarrollos regulatorios recientes del sector financiero que permitirían a los fondos de pensiones invertir una mayor proporción de su portafolio en capital de riesgo -hoy el límite está entre 5 y 7%⁷²- es necesario crear incentivos más contundentes para que se generen en el sector privado fondos especializados en invertir en la innovación.

Un modelo exitoso, que podría tomarse como referente, es el de China. En ese país los fondos de capital de riesgo que inviertan en capital semilla o en empresas en fase temprana de crecimiento obtienen descuentos tributarios de hasta 70% del valor invertido; y los inversionistas pueden deducir de sus declaraciones de renta personales hasta el 35% del valor invertido en emprendimientos a través de dichos fondos⁷³. Australia y otros países también utilizan mecanismos similares para incentivar la inversión en el emprendimiento⁷⁴.

70 Casa Editorial El Tiempo, “Inversiones de capital de riesgo crecen en la región,” Portafolio.co, December 17, 2017, <https://www.portafolio.co/economia/inversiones-de-capital-de-riesgo-crecen-en-la-region-512253>.

71 “Capital de riesgo: conoce el panorama colombiano,” Reporte Digital (blog), April 29, 2019, <https://reportedigital.com/negocios/gestion/capital-riesgo/>.

72 Casa Editorial El El Tiempo, “Si no escoge un fondo, ahorro para su pensión irá al de mayor riesgo,” El Tiempo, February 7, 2019, <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/nuevas-reglas-en-fondos-de-pensiones-en-colombia-324302>.

73 Chinadaily.com.cn, “Tax Incentives Introduced for Venture Capital,” December 13, 2018, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201812/13/WS5c11955fa310eff303290af6.html>.

74 Stephen Barkoczy and Tamara Wilkinson, “Australia’s Formal Venture Capital Tax Incentive Programs,” 2019, 29–39, https://doi.org/10.1007/978-981-13-6632-1_3.

OTROS ESTÍMULOS GUBERNAMENTALES A TENER EN CUENTA

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo se plantearon una serie de medidas que tendrían como propósito impulsar la Economía Naranja y las metas de crecimiento del sector para el cuatrienio 2018-2022. En el campo de lo audiovisual, este impulso se tradujo, en el recientemente aprobado texto definitivo del Plan Nacional de Desarrollo⁷⁵, en la siguiente normativa:

1. Se aprueba un descuento del 35% en el impuesto de renta a las obras audiovisuales no nacionales producidas o postproducidas, total o parcialmente, en Colombia, previa aprobación del Comité Promoción Fílmica Colombia (artículo 184).
2. Se prorroga la Ley 1556 hasta el 9 de junio de 2032 (artículo 183).
3. Se amplía el alcance de esta ley para cobijar “otros géneros audiovisuales en Colombia” (Párrafo al artículo 183).
4. Se formaliza la creación de las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), abriendo la posibilidad de que estas zonas sean beneficiarias de estímulos normativos y tributarios (Artículo 185).

Es recomendable que se estudie con detenimiento cada una de estas iniciativas, pues de la forma en que se implementen depende el nivel de impacto que tendrán en la Economía Naranja.

PROPUESTAS SOBRE FINANCIACIÓN DE EMPRENDIMIENTOS DE ECONOMÍA NARANJA

1. **Flexibilizar requisitos para otorgar créditos.** Las empresas acceden a créditos cuando el emprendimiento ya está dando utilidades. Pero es común que los emprendimientos, en su fase inicial, den pérdidas. Si se quiere financiar el emprendimiento

75 “Plan Nacional de Desarrollo - Texto definitivo”.

en su fase inicial, el sistema financiero debe ser paciente en este sentido. Es posible que la solución sea no entregar los recursos a través del sistema financiero. En ese caso, la fórmula de administración de los recursos de los Bonos Naranja debe ser repensada.

2. **Debe buscarse que el esquema de financiación sea tolerante al fracaso sin caer en la laxitud.** Es claro que no hay innovación sin fracaso, y no hay quien se arriesgue a innovar si sabe que, además de correr con el riesgo del fracaso, corre con el riesgo de quedar endeudado. Esto permite suponer que la modalidad de “crédito condonable” no es la mejor vía para incentivar el surgimiento y crecimiento de los emprendimientos naranja. Se deben explorar otras modalidades: los fondos de inversión de riesgo o los estímulos no reembolsables son mecanismos más ajustados a los ritmos y naturaleza del emprendimiento naranja. Por supuesto, ser “tolerante al fracaso” no quiere decir que se deba financiar todos los proyectos, independientemente de su diseño o ejecución. En efecto, hay proyectos que, a pesar de haber sido juiciosamente formulados y desarrollados, no funcionan y no generan el impacto esperado. Hay otros que fracasan simplemente porque no fueron lo suficientemente bien diseñados e impulsados por los emprendedores. En este sentido, es claro que el esquema de financiación tolerante al fracaso debe ser sensible a la primera situación, mas no a la segunda.
3. **Valorar los activos intangibles.** Como ya se advirtió, las industrias audiovisuales y de software presentan particularidades que no cumplen con los estándares tradicionales de otras industrias: sus activos muchas veces son intangibles (“Una empresa de cine tiene sus películas. Eso es un activo, pero no está valorado”⁷⁶) y el equipo se consolida solo mientras dura el proyecto. Es importante, entonces, que el sis-

tema financiero reconozca esta particularidad y ajuste sus requisitos para otorgar créditos. Un buen precedente es la línea de crédito de alto impacto de Bancolombia.

CROWDFUNDING

El *crowdfunding* es una alternativa de financiación para conseguir el capital necesario para poner en marcha una nueva idea a través de aportes pequeños y numerosos, provenientes del público en general⁷⁷. El *crowdfunding* facilita la consecución de recursos para las primeras etapas de funcionamiento de emprendimientos innovadores, que serían demasiado riesgosos para un solo inversionista. Al repartir los aportes de capital entre cientos o miles de individuos, el *crowdfunding* también distribuye el riesgo, con lo que la financiación de ideas inciertas se hace viable. Aunque esta modalidad ha existido desde hace siglos⁷⁸, la era digital permitió expandir el espectro geográfico y numérico de posibles inversionistas, lo que a su vez ha hecho factible la financiación de ideas cada vez más extravagantes y riesgosas.

En Colombia desde hace algunos años ya existe el *crowdfunding*. Sin embargo, en la medida en que esta alternativa de financiación no estaba del todo regulada y para el sector financiero no era familiar, en términos prácticos era un mecanismo de financiación difícil de poner en marcha para los emprendedores que acudían a él⁷⁹.

El año pasado se expidió el Decreto 1357 del 31 de julio de 2018, que modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relativo a la actividad de la financiación

77 El 27 de marzo de 2012 el congreso de EEUU aprobó una ley que facultaba al gobierno a trabajar con la SEC para flexibilizar las regulaciones de inversión en capital con el objetivo de facilitar la consecución de recursos para emprendimientos a través del crowdfunding.

78 Gran parte de la exploración inglesa del Nuevo Mundo y otros territorios lejanos se financió mediante sociedades por acciones (joint-stock companies), que permitían distribuir los riesgos de los viajes interoceánicos entre varios inversionistas y permitían a un solo inversionista ‘apostar’ de forma simultánea a varios barcos y exploradores.

79 “El viacrucis de hacer ‘crowdfunding’ en Colombia”.

76 Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

colaborativa⁸⁰. Este decreto abrió las puertas para que los emprendedores puedan recaudar fondos a través de plataformas de *crowdfunding* ya no sólo bajo la figura de donación, sino a través de préstamos y negociación de acciones⁸¹.

Entre otras, este decreto somete a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia a todas aquellas entidades que quieran operar como “sociedades de financiación colaborativa”, es decir, aquellas entidades que *“tengan como propósito poner en contacto a un número plural de aportantes con receptores que solicitan financiación en nombre propio para destinarlo a un proyecto productivo”*⁸².

Adicionalmente, el decreto fijó los montos máximos de financiación de los receptores a través de estas sociedades de financiación colaborativas. Si entre los aportantes se encuentran “aportantes calificados”⁸³, el monto máximo al que un receptor puede acceder por vía de la sociedad de financiación colaborativa es de 10.000 SMMLV (unos \$8.281.160.000). Si, por el contrario, entre los aportantes no hay ningún “aportante calificado”, el monto máximo es de 3.000 SMMLV (\$2.484.348.000)⁸⁴.

Es muy pronto para medir el impacto de esta regulación sobre el sector de la economía naranja, pero la existencia de este mecanismo de financiación puede constituirse en un camino viable para que los emprendedores accedan a los recursos que requieren para concretar sus proyectos.

⁸⁰ Ministro de Hacienda y Crédito Público, “DECRETO 1357 DEL 31 DE JULIO DE 2018”.

⁸¹ AbogadoTIC, “Nueva regulación del Crowdfunding en Colombia - Abogado TIC | Blogs Portafolio”.

⁸² Ministro de Hacienda y Crédito Público, “DECRETO 1357 DEL 31 DE JULIO DE 2018”.

⁸³ Es aportante calificado quien tiene un patrimonio igual o superior a 10.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), o es titular de un portafolio de inversión en valores distintos a valores de financiación colaborativa igual o superior a 5.000 SMMLV, o tiene la certificación de profesional de mercado como operador expedida por un organismo autorregulador del mercado de valores, o tiene la calidad de entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, o es un organismo financiero extranjero o multilateral.

⁸⁴ Ministro de Hacienda y Crédito Público, “DECRETO 1357 DEL 31 DE JULIO DE 2018”.

4. ASPECTOS ADUANEROS Y TRIBUTARIOS

Los sectores de la economía naranja en los que se enfoca la investigación presentan varias particularidades que exigen que sus modelos de financiamiento sean distintos a los tradicionales. En primer lugar, los activos físicos (y contables) son muy bajos. Buena parte del valor de las empresas del sector proviene del talento humano. En esa medida, es muy difícil que estas compañías cumplan los requisitos tradicionales para acceder a líneas de crédito: “cuando uno llega al mercado financiero, a uno lo evalúan como evalúan a cualquier empresa”⁸⁵, advierte una experta del gremio de software en Colombia.

Esto no solo aplica para los bancos, sino también para las aseguradoras: es muy difícil que las aseguradoras avalen proyectos del sector software porque estos son considerados como proyectos de alto riesgo⁸⁶. Adicionalmente, en estos sectores es común encontrar dinámicas laborales más inestables que las tradicionales: es usual que los grupos de trabajo se conformen por proyecto y que el “emprendimiento” solo dure mientras dura el proyecto (una película, el desarrollo del videojuego, la serie, la actualización de un componente, etc.).

Adicionalmente, en asuntos fiscales, estos sectores también presentan particularidades en su operación que aún no han sido asimilados por las autoridades aduaneras y de impuestos. En el sector audiovisual, la producción de películas y series implica un despliegue de utilería importante: del exterior llegan contenedores con vehículos para ser destruidos en el rodaje, maquillajes, vestuario de época, cámaras, luces, etc. Con frecuencia las autoridades aduaneras no tienen en cuenta que se trata de un insumo operativo de una película. La DIAN les impone los aranceles tradicionales a estos productos como si se tratara de importaciones regulares (de vehículos, de textiles o de maquinaria, etc.). Sobre este aspecto es preciso

llevar a cabo ajustes y realizar provisiones especiales para las empresas del sector.

IVA VS. RENTA

Como afirmó un emprendedor, para el tipo de emprendimientos que maneja (de base digital enfocado en turismo de naturaleza) es usual que los proveedores sean personas naturales, empresas unipersonales, régimen común, lo que implica que el IVA se le carga totalmente al emprendedor:

“El IVA es una barrera durísima. [...] Los emprendimientos pequeños son menos competitivos, menos productivos, menos ‘todo’ que los grandes, y si le suma el IVA, no hay forma de competir”⁸⁷.

En el sector de software, aunque las dificultades aduaneras son por obvias razones menos frecuentes, existen problemas en cuanto a la tributación. Es común que el empresario no pueda utilizar los convenios para evitar doble tributación de manera eficiente. Las empresas optan en cambio por facturar y funcionar desde otras jurisdicciones con estatutos tributarios más favorables. Las ventas se hacen desde otros países, operación que se facilita por la naturaleza inmaterial del producto -el software no pasa por las aduanas-, y la empresa repatria únicamente el capital necesario para cubrir el funcionamiento en Colombia a manera de Inversión Extranjera Directa (ver Ilustración 5).

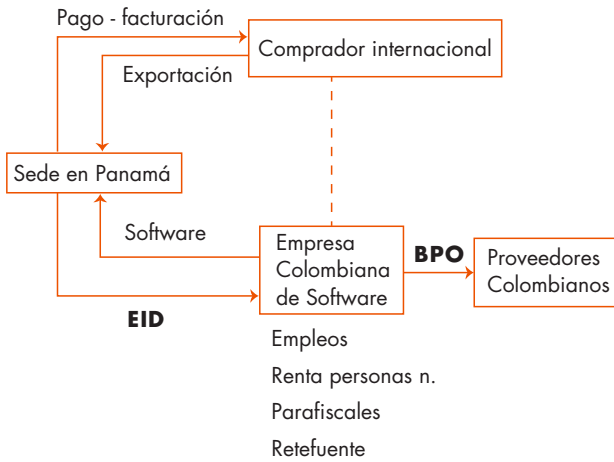
“Nosotros tenemos un problema que es general para las exportaciones, y es el tema de retenciones. Así existan acuerdos de doble tributación, hay dificultades: si un empresario va a Perú, y le retiene, pues no tiene cómo decir que hay un acuerdo y eso depende de verdad de la voluntad del empresario. Pero, además, cuando ellos hacen la retención en el país de destino, y vienen

⁸⁵ Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

⁸⁶ Mesa de expertos 1.

⁸⁷ Mesa de expertos 1.

Ilustración 5. La estructura tributaria del sector software



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

acá y asumen esa retención, la DIAN sólo asume como el 10% de esa retención. Eso hace que los empresarios sean menos competitivos en los mercados internacionales. ¿Qué hacen nuestros empresarios? Utilizan otros mecanismos y no exportan por las líneas tradicionales. Eso trae consigo dificultades en la medición de las exportaciones en el sector.”⁸⁸

PROPUESTAS SOBRE ASPECTOS ADUANEROS Y TRIBUTARIOS

* **Menos IVA que Renta.** Por lo general, los emprendimientos nuevos dan pérdidas durante los primeros años y, por lo tanto, no tienen que pagar renta; las exenciones a la renta no son un estímulo tributario eficiente. Sin embargo, una exención de IVA sí puede ser un impulso significativo: el IVA es un obstáculo que resta competitividad a las PyMES, pues estas tienden a tener cadenas de suministros conformadas por personas naturales, que no pagan IVA, lo que les impide descontar el IVA que ellos recaudan de sus clientes. Esto pone a las PyMES en desventaja con respecto a empresas más grandes y consolidadas, que tienden a tener cadenas de suministro conformadas por otras empresas que también pagan IVA.

* **Una tarifa de renta diferenciada.** Si bien para los nuevos emprendimientos la exención de renta no es una ventaja significativa, para otras empresas emergentes más consolidadas esta exención es un elemento crucial de sus ventajas competitivas. Esta situación es evidente para la industria del software, que tiene empresas exitosas con más de 20 años de trayectoria y que exportan sus servicios.

* La industria colombiana de software ha tenido exención de renta casi total desde los años 1990, lo que hace que constituir y operar empresas en Colombia sea atractivo. Para estas empresas es crucial que estas ventajas se mantengan, pues de lo contrario podrían decidir mover sus operaciones a otras jurisdicciones ver. Antes de gravar con impuesto renta y otras cargas al sector de tecnología, el gobierno debe tener en cuenta que se trata de una industria volátil y móvil, que puede trasladar sus operaciones –o una parte importante de ellas- sin mayores disrupciones. En ese sentido, si intenta gravarla el gobierno podría acabar con la industria.

* Una alternativa razonable para a estas industrias nacientes y tecnológicas es ofrecer exención de IVA para los primeros años -en los que esta es significativa- y posteriormente, cuando la empresa está más consolidada, imponer el cobro de IVA, pero compensarlo con reducciones o exenciones de renta.

* **Hacer provisiones aduaneras especiales para la economía naranja.** Como se argumentó, y en particular para el sector audiovisual, durante una producción filmica entran productos al país que tienen como destino ser utilería de la película; gravar estos insumos entorpece el desarrollo de la producción filmica. En este sentido, las autoridades aduaneras podrían adoptar medidas especiales para agilizar y garantizar el paso de los bienes importados que constituyen insumos de la cadena de producción de las industrias naranja.

88 Mesa de expertos 1.

5. FORMACIÓN DE TALENTO HUMANO

La tecnología, que es un elemento transversal tanto al sector audiovisual como al de desarrollo de software, avanza a ritmos acelerados. En muchos aspectos, el aparato educativo colombiano no ha evolucionado a la misma velocidad. Asimismo, una particularidad de estos dos sectores es que el *know-how* del oficio solo se aprende –o se aprende más rápido y mejor– en la práctica del oficio mismo: un técnico camarógrafo, así como un desarrollador de software, no aprenderá su quehacer solo con instrucción teórica, sino que debe aprender haciendo.

“¿Cómo puedes tener a alguien que sea un operador de cámara maravilloso de la Panasonic X si no la ha visto en su vida? Entonces es una cosa interrelacionada. Si no vienen esas series que traen la Panasonic X, pues nosotros no tenemos cómo hacer oficio”⁸⁹.

La rapidez con la que se desarrollan nuevas tecnologías y las particularidades de su aprendizaje exigen, de manera urgente, que los programas de formación sean adaptados a esta realidad. Hoy la brecha entre los perfiles que necesitan las industrias y los que las universidades y otros centros de formación están preparando para el mercado laboral está creciendo. Ante esto, las industrias han optado por implementar modelos de entrenamiento propios para formar a los empleados en las habilidades que necesitan, asumiendo un costo elevado. Entre tanto, las personas que invierten su tiempo y su dinero en formarse en instituciones educativas están recibiendo habilidades que en gran medida son consideradas obsoletas por la industria. Este estado de las cosas es ineficiente, por lo que se deben buscar caminos para que el Estado y la industria puedan colaborar en la formación del talento humano que demanda el aparato productivo.

⁸⁹ Mesa de expertos 1.

LAS BRECHAS DE TALENTO

En el sector audiovisual uno de los resultados positivos de la Ley 1556 de 2012 es la llegada, cada vez más frecuente, de producciones internacionales para filmar en territorio nacional. Sin embargo, esta nueva demanda de profesionales audiovisuales está poniendo de manifiesto la falta de personal capacitado para atender los requerimientos de una industria en expansión.

“Nos hace falta que simultáneamente haya más directores de fotografía, más ‘crews’ para atender esa demanda. [...] Hay un oficio que se llama ‘gaffer’: es el que pone las luces [y quien dirige el aspecto técnico de la iluminación en las producciones fílmicas]. Esos seres humanos, acá han sido autodidactas, muchos de ellos. Es que todos quieren ser directores, pero nadie quiere ser el mejor ‘gaffer’ del mundo, lo que le aseguraría empleabilidad total”⁹⁰.

En el sector de producción audiovisual también hay problemas de formación de talento humano. “Todo el mundo quiere ser director”⁹¹, y es habitual que quienes estudian para laborar en el sector audiovisual pierdan de vista todo el talento humano que requieren las producciones fílmicas. Hacen falta técnicos de iluminación, maquilladores, escenógrafos, etc., lo que ha obligado a traer personal técnico de otros lugares del mundo, lo que aumenta considerablemente los costos de producción.

Paradójicamente, las producciones internacionales son la mejor oportunidad para los “crews” colombianos de conocer y operar las nuevas tecnologías y técnicas con las que trabaja la industria de punta en el mundo. Dicho esquemáticamente: falta formar talento humano para atender la demanda

⁹⁰ Mesa de expertos 1.

⁹¹ Empresario 2, Audiovisual.

que existe, pero es solo atendiendo la demanda (en el oficio) que se puede formar el talento requerido.

“Cuando hicimos nosotros [Película], por ejemplo, que creo que fue la primera película que se hizo con la [Ley] 1556 y la hicimos nosotros, en ese momento pues mucha gente aprendió muchas vainas que no sabían. Esos servicios de producción han ido elevando el nivel de los técnicos que participan en esos servicios de producción, lo cual es muy bueno”⁹².

Por otra parte, en el sector software, la brecha de talento se ha medido en 62.000 profesionales⁹³. Pero, adicionalmente, las personas que se están graduando de las universidades no cuentan con las capacidades y destrezas que requieren los empresarios. Las universidades e incluso los institutos de formación técnica son muy lentos para reaccionar a estos cambios, por lo que la formación que ofrecen termina siendo obsoleta para la industria. Es común que las personas recién formadas por las instituciones académicas tengan “los títulos, pero no las habilidades”⁹⁴ para ser trabajadores productivos.

El problema de escasez de mano de obra en el sector de software amenaza con minar la competitividad de las empresas locales. La falta de personal es todavía más aguda para las PyMES, que no pueden competir con sueldos en un mercado laboral en el que las empresas deben aumentar la remuneración para permanecer atractivas. Esto ha llevado a esquemas en los que se ofrece a los desarrolladores un *vesting*, o la opción de comprar acciones de la empresa en términos muy favorables. El *vesting* puede ser un mecanismo efectivo para la reducción de la brecha talento, pero afecta de manera negativa la rentabilidad de los proyectos para los inversores.

Adicionalmente, estas brechas no sólo existen en términos de destrezas prácticas, sino también en términos de habilidades blandas. El mundo de la tecnología crea cada día nuevos desafíos que

solo serán superados por quien sea capaz de trabajar en equipo, de ser resiliente ante el fracaso y la frustración, y, sobre todo, de tener la flexibilidad cognitiva y emocional para aprender y actualizarse constantemente. Aunque pareciera una obviedad, es uno de los puntos neurálgicos faltantes en esos sectores.

“El CTO de Booking.com decía cómo escogía desarrolladores y cuáles eran los criterios de selección: la primera prioridad era comunicación; la segunda era la capacidad de relacionarse con el cliente y al usuario; y por último las habilidades técnicas”⁹⁵.

LA FORMACIÓN EN EL TRABAJO (FINISHING SCHOOL)

La velocidad a la que cambian las tecnologías y las necesidades de las industrias no coincide con el ritmo al que cambian y se ajustan los programas educativos universitarios y técnicos. Una vía para reducir esta brecha, y que desde hace unos años algunos empresarios han puesto en marcha, es la creación de cursos formativos ofrecidos por las empresas mismas. De esta manera se capacitan y forman los empleados en las competencias puntuales que las industrias requieren.

“Nosotros por ejemplo en [la empresa] tenemos una fundación que forma auxiliares de contabilidad. Y uno dice, ¿qué tiene que ver [la empresa] con auxiliares de contabilidad? Porque es que lo que la están tirando a los empresarios no sirve para un carajo. Entonces nosotros decidimos hacer un currículo atado exactamente a lo que un cliente [de la empresa] quisiera tener sentado ahí como auxiliar de contabilidad.”⁹⁶

Este tipo de iniciativas son pertinentes en la medida en que son un punto de encuentro entre la demanda y oferta de talento humano: quienes necesitan de ciertas competencias forman a los empleados a su

⁹² Empresario 2.

⁹³ Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

⁹⁴ Empresario 3, Software.

⁹⁵ Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

⁹⁶ Empresario 1, Software.

medida. El esquema no solo resuelve la necesidad del sector productivo, sino que es beneficioso para los empleados pues mejora su empleabilidad y les permite aumentar sus ingresos. La formación en el trabajo es eficiente por que se ajusta las necesidades cambiantes del mercado y de la industria. Sin embargo, como se explicará más adelante, para que la formación en el trabajo sea aprovechada al máximo tanto por el aprendiz como por la empresa, es necesaria la colaboración o la participación del sector público. Idealmente, se debe involucrar al SENA en este tipo de iniciativas.

Asimismo, el fortalecimiento de programas de pasantías en los que estudiantes de los últimos semestres universitarios se vinculan a industrias del sector permite que los futuros empleados adquieran la formación requerida en la industria. En Colombia, las empresas privadas que tengan una nómina superior a quince empleados deben vincular practicantes, por lo general, del SENA⁹⁷.

Si bien esta exigencia está bien encaminada, los emprendedores consultados no refieren las mejores experiencias de estas prácticas. En primer lugar, la formación que ofrece el SENA no es idónea para lo que la industria necesita. En segundo lugar, este programa está concebido como un requisito que tanto la empresa como el practicante deben cumplir, lo que abre la puerta a que el practicante no tenga ni el interés ni la motivación suficiente para aprender, ni la empresa para formarlo y capacitarlo. En contraste, las empresas privadas han desarrollado mecanismos de vinculación más eficientes. Un emprendedor del sector de videojuegos explica cómo hace la convocatoria para vincular nuevos empleados:

“Los contactamos y les decimos: ‘vea, ustedes no están listos para trabajar acá, pero si quieren trabajar acá, necesitamos que hagan tutorial uno, tutorial dos, tutorial tres, tutorial cuatro y tutorial cinco’”⁹⁸.

El proceso que les toma hacer los tutoriales y hacer las pruebas es de aproximadamente un año. El aspecto positivo de este esquema es que, una vez el candidato supera este filtro, entra a la empresa listo para ser productivo desde el primer día. La contracara de este modelo de formación es que los costos corren por parte del candidato. Esto permite medir el nivel de entrega e interés del candidato, pero implica un costo que no todos los candidatos pueden aguantar. El Estado podría, por ejemplo, apoyar económicamente a los candidatos durante ese periodo inicial de formación.

Desde hace un año, a manera de piloto, este emprendedor ha venido desarrollando un modelo de formación no formal para su emprendimiento. La empresa acompaña el recorrido de un muchacho que no tuvo formación profesional. Hasta donde ha podido constatar, la curva de aprendizaje del candidato fue muy rápida:

“Y efectivamente el prototipo me funcionó, porque este ‘chino’ ya hoy es ‘tester’, ya hace todos los informes, él ya entiende absolutamente todo y él ya hoy tomó su decisión: ‘quiero estudiar esto y quiero enfocarme en esto’ porque ya entendió cómo funciona y ya encontró qué es lo que realmente le apasiona y le permite seguir profundizando y eso es en gran medida programación de videojuegos”⁹⁹.

De lo anterior, parece desprenderse que plataformas como COURSERA, PLATZI o Udemy, con la adecuada supervisión por parte del futuro empleador, podrían consolidarse como la mejor opción de formación para el trabajo en el sector de desarrollo de software.

Ahora bien, “entrenar en una empresa es carísimo. Una curva de aprendizaje, digamos de tres meses, subsidiada por el emprendimiento, es durísimo”¹⁰⁰, no solo porque exige asumir el sueldo de un trabajador que aún no es productivo, sino porque implica un desgaste en la empresa debido a que quien aún no conoce los procesos internos genera traumatismos innecesarios en las prácticas

97 “Derecho del Bienestar Familiar [LEY_0789_2002]”, 789.

98 Empresario 3, Software.

99 Empresario 3.

100 Mesa de expertos 1, Mesa de expertos.

empresariales. Los empresarios que en este momento están desarrollando programas de formación de este estilo son los que tienen músculo financiero; es impensable que un emprendimiento en sus fases iniciales esté en capacidad de poner este tipo de iniciativas en marcha.

Para resolver esta situación, es claro que el Estado puede aportar recursos, pero también es cierto que los gremios o “clústers” de industrias y oficios también podrían jugar un papel fundamental en el diseño, implementación y financiación de este tipo de iniciativas. Si los sectores audiovisual y software se agruparan para diseñar, orientar, certificar y financiar programas de “finishing schools” para formar a los trabajadores de sus propios sectores, es altamente probable que este tipo de programas de formación se conviertan en las alternativas más viables y más eficientes para cerrar las brechas de talento humano.

EL ROL DEL SISTEMA EDUCATIVO

Los expertos también identifican una brecha entre lo que la industria requiere y los programas de formación en las universidades y colegios. Hay una falencia importante en STEM¹⁰¹ en los programas educativos en los colegios, por un lado; pero por el otro, los programas universitarios de ingeniería de sistemas (más de 200 en el país¹⁰²) no ofrecen las competencias necesarias que el sector de desarrollo de software necesita hoy en día, pues no se están ajustando a la velocidad que las industrias lo requieren¹⁰³.

De manera similar, otra brecha identificada de forma recurrente por emprendedores de los dos sectores es la falta de bilingüismo: esta barrera no solo afecta la relación comercial y creativa con el resto del mundo (festivales, congresos, industrias extranjeras, etc.), sino que obstaculiza la posibilidad

de acceder a equipos, manuales, tutoriales y demás material necesario para el trabajo y la formación que, por lo general, está en inglés.

Tanto la mala formación en STEM como en bilingüismo son falencias difíciles de resolver en la formación en el trabajo. Estas deben ser abordadas desde una perspectiva de largo plazo y a lo largo de las diferentes etapas del sistema educativo. Para ello es necesario involucrar en la política pública de Economía Naranja al Ministerio de Educación, no solo para que capacite a los jóvenes en actividades creativas, sino para que los dote de las habilidades básicas necesarias para desempeñarse en ellas con éxito.

Así las cosas, una estrategia educativa estructural que busque efectivamente formar personas con las capacidades idóneas para las industrias de software y audiovisual, debe enfocarse en todos los niveles educativos, implica la articulación de varios elementos e involucra a varios actores. En el nivel de educación básica y secundaria, el Ministerio de Educación y el Ministerio de las TIC debe exigir el aprendizaje de habilidades blandas, de STEM y bilingüismo de buena calidad. En el nivel técnico y tecnológico, deben diseñarse programas de aprendizaje en el trabajo que sean guiados y puedan ser certificados por el Estado; a este nivel deben articularse el Ministerio de Educación, el SENA y, por supuesto, las empresas. En el nivel universitario, debe impulsarse la enseñanza de habilidades blandas, no descuidar habilidades gerenciales y capacitar en asuntos de Derechos de Autor y propiedad intelectual. Y, por último, en nivel de posgrado, debe buscarse el diseño de becas dirigidas, de un esquema de transferencia de conocimiento y de financiación flexible. Lo anterior se resume de la manera siguiente:

¹⁰¹ Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, por sus siglas en inglés.

¹⁰² Agremiación 1, Agremiación.

¹⁰³ Agremiación 1.

Ilustración 6. El rol del sistema educativo en el cierre de las brechas de talento humano



● ELEMENTOS ● ACTORES

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

LA FUGA DE TALENTO

Por último, la fuga de talento humano es un problema que también debe tenerse en cuenta. Están llegando al país cada vez más empresas extranjeras que contratan ingenieros y desarrolladores colombianos:

“Colombia se vuelve un país atractivo en tecnología ya sea por la ubicación, por precios, por talento, por miles de vainas; y van llegando multinacionales requiriendo personas”¹⁰⁴.

Esta situación abre la puerta para que el empleado busque nuevas oportunidades en el extranjero, lo que en un primer momento es positivo; pero repercute en una fuga de talento humano que acá también se necesita. Atender esta situación y po-

¹⁰⁴ Agremiación 1.

tencializarla para aprovechar la transferencia de conocimiento, es una tarea urgente:

“Claro, si tuviéramos nosotros ahí unas normas claras donde se le diga, [...] por dar un ejemplo, se le diga a la multinacional: ‘bueno, usted por cada persona que emplee va a formar otra, o va a formar por lo menos 0,5 para que empiece haber una retribución también de ese talento.’¹⁰⁵”

PROPUESTAS DE FORMACIÓN DE TALENTO HUMANO

El análisis de la evidencia recopilada en el trabajo de campo de esta investigación y la revisión de la literatura indican que un sistema nacional

¹⁰⁵ Agremiación 1.

de aprendizaje en el trabajo (*apprenticeship*) es la mejor manera de cerrar la brecha de habilidades entre la fuerza laboral y los puestos de trabajo que ofrecen las empresas.

Colombia cuenta ya con un Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) que, a pesar de no tener una buena reputación entre los expertos consultados, ha demostrado en el pasado tener efectos positivos en las condiciones laborales, la empleabilidad y la movilidad laboral de los aprendices¹⁰⁶. Otros estudios también han encontrado impactos positivos de los programas del SENA en la probabilidad de conseguir empleo y en los ingresos de quienes accedieron a ellos¹⁰⁷. Es decir, puede ser apresurado descartar la utilidad del SENA para cerrar la brecha de habilidades laborales en las industrias audiovisual y de software. Esto, por supuesto, no implica dejar de reconocer que el SENA tiene muchas oportunidades de mejora.

A continuación, se presentan algunas propuestas relacionadas con los esquemas de formación en el trabajo. Pero antes es importante mencionar que los sistemas de aprendizaje en el trabajo, cuando no ocurren de manera orgánica en una sociedad, deben ser adaptados a las condiciones económicas y culturales de cada lugar. Solo así se puede garantizar su adecuado funcionamiento y la sostenibilidad de los esquemas. Las “experiencias trasplantadas”, en las que se toma un ejemplo exitoso -Alemania, Australia- y se lo trasplanta a una sociedad completamente diferente -Egipto, Malasia- han resultado ser insostenibles¹⁰⁸.

Formación en el trabajo acompañada por el Estado

Una característica común de 11 sistemas nacionales de aprendizaje en el trabajo evaluados por el

Banco Mundial y por la Organización Internacional del Trabajo es que en todos los casos los aprendices o practicantes están formalmente empleados. Es decir, para ser un aprendiz una persona tiene primero que ser aceptada en un puesto de trabajo¹⁰⁹. Sin embargo, aunque el aprendiz está formalmente empleado, en casi todos los países un proveedor de entrenamiento -o escuela- supervisa a los practicantes. El rol del entrenador o la escuela es importante para evitar que el entrenamiento del trabajador sea demasiado estrecho o específico. El entrenamiento que es entregado únicamente por las compañías no es ideal, pues puede ser demasiado específico, lo que disminuiría la habilidad de los trabajadores para cambiar de trabajo¹¹⁰.

*“En EEUU las compañías manufactureras todavía tienden a entrenar y a evaluar a los trabajadores ellas mismas, una práctica que puede dejar a los trabajadores con el tipo de entrenamiento demasiado específico que hace que cambiar de trabajo sea difícil.”*¹¹¹

*“En estos aprendizajes informales los empleadores emplean trabajadores más jóvenes, algunas veces por períodos muy cortos, y los entrenan en el oficio para hacer tareas muy específicas que no necesariamente se espera que sean transferibles a otros contextos laborales.”*¹¹²

En los sistemas de aprendizaje en el trabajo más exitosos del mundo -Alemania, Australia- existe una simbiosis entre la escuela y las empresas que genera mutuos beneficios. La integración entre el sistema de aprendizaje y el mercado laboral es la única manera de asegurar que el sistema responda a las necesidades cambiantes de la industria¹¹³. En Alemania hay tres actores que participan constantemente

¹⁰⁶ Estacio et al., “Evaluación de Impacto de Dos Programas de Formación Del SENA”.

¹⁰⁷ Castañeda, González, y Rojas, “Evaluación de Impacto Del Programa Jóvenes Rurales Emprendedores Del SENA”.

¹⁰⁸ World Bank y ILO, “Towards a Model Apprenticeship Framework: A Comparative Analysis of National Apprenticeship Systems”.

¹⁰⁹ World Bank y ILO.

¹¹⁰ “This Country Hosts the Real Apprentice”.

¹¹¹ “This Country Hosts the Real Apprentice”.

¹¹² World Bank y ILO, “Towards a Model Apprenticeship Framework: A Comparative Analysis of National Apprenticeship Systems”, 6.

¹¹³ World Bank y ILO, 22.

en el esquema de prácticas profesionales: los sindicatos, las empresas y el gobierno¹¹⁴.

Estos tres actores también comparten el costo del entrenamiento. Aunque lo usual es que, dados los altos costos de entrenar a una persona, el Estado asuma la mayoría de la carga, es común que las empresas aporten una parte. En Alemania, por ejemplo, el Estado asume gran parte de la carga laboral de los aprendices, pero la empresa asume parte del costo al cubrir el faltante que estos dejan cuando tienen que recibir entrenamiento fuera de las instalaciones de la compañía.

“Mientras que la compañía como tal no carga con ninguno de los costos, sí debe reorganizar los horarios y, en algunos casos, contratar trabajadores adicionales... [los practicantes]... se pierden ‘compañeros’ en la fábrica.”¹¹⁵

Elevar el estatus de la formación en el trabajo

En Colombia, así como en Estados Unidos, Malasia y Egipto, la educación vocacional en el trabajo está asociada a un bajo estatus socioeconómico, lo que lleva a que los jóvenes prefieran inscribirse en carreras profesionales. Esto ocurre a pesar del dudoso costo-beneficio y la mala calidad de algunos de los programas de educación superior que compiten con la educación técnica vocacional. Es todo lo contrario a lo que ocurre en Alemania, país en el que la educación vocacional tiene un alto estatus¹¹⁶.

Una forma efectiva de elevar el estatus de las prácticas profesionales es convertirlas en parte del camino hacia un título profesional formal. En Alemania, por ejemplo, quienes realizan prácticas profesionales en fábricas y en procesos de producción, pueden obtener, después de estudios adicionales, un título profesional de ingeniería.

¹¹⁴ “This Country Hosts the Real Apprentice”.

¹¹⁵ “This Country Hosts the Real Apprentice”. Traducción propia.

¹¹⁶ World Bank y ILO, “Towards a Model Apprenticeship Framework: A Comparative Analysis of National Apprenticeship Systems”, 7.

Elevar el estatus de las prácticas profesionales puede también ayudar a mejorar la calidad de los aprendices. Si el estatus de las prácticas es bajo, las personas más hábiles intentarán conseguir otro tipo de entrenamiento, relegando el aprendizaje en el trabajo a los menos habilidosos. Esto redundará en peores practicantes, lo que reitera la mala imagen de la práctica profesional. Se trata de un círculo vicioso que los gobiernos y los empresarios deben intentar romper atrayendo a los más talentosos a los esquemas de entrenamiento en el trabajo.

Por último, es deseable que el Estado certifique la formación en el trabajo. Sin embargo, si bien esta medida contribuiría sin duda a subir el estatus de la formación en el trabajo y, por consiguiente, atraería a más personas para capacitarse, debe tenerse cautela frente a que la emisión de estos certificados no lleve a la creación de rigideces excesivas e innecesarias que llevarían, más bien, a aumentar la brecha entre la fuerza laboral y los puestos de trabajo.

Otras propuestas para evaluar

- * **Financiar la formación de talento humano en las empresas (*finishing schools*)**. Como se advirtió, las *finishing schools* tienen virtudes que difícilmente se pueden encontrar en programas de educación formal. Pero su costo es demasiado alto para los emprendimientos. Un programa estructurado de financiación a la capacitación en el trabajo ayudaría a reducir la brecha entre la fuerza laboral y los puestos de trabajo. En los países en los que se incentiva la formación continua, la tasa de desempleo es notablemente baja: en Dinamarca, Suecia y Finlandia, 2 de cada 3 empleados entre los 25 y los 66 años recibieron algún curso de formación continua, y en estos países, el desempleo en 2016 era de 6%, 7% y 8,8%, respectivamente¹¹⁷.
- * Impulsar la utilización de plataformas MOOC (Massive Online Open Courses) y otros **tutoriales y cursos de formación online** que estén

¹¹⁷ “Apprentissage, formation : le succès de la Suisse et du Danemark”.

permanentemente actualizados y que sean de fácil acceso. Las cámaras sectoriales, gremios y empresas pueden jugar un papel importante en esta iniciativa, pues podrían plantear una lista de cursos y tutoriales web avalados por ellos y que se constituyan, primero, como una suerte de pénsum encaminado a formar mejores profesionales en el oficio, y segundo, como un criterio de selección confiable y efectivo para acertar en la contratación de nuevos empleados (los candidatos que hayan cursado y aprobado determinados cursos sumarían puntos en su proceso de selección).

- * **Articular los programas de formación de talento humano con las demandas de las industrias nacionales y extranjeras.** Es imperativo refinar los programas de pasantías y prácticas de manera que puedan ser aprovechados tanto por el empleador como por el practicante. Suiza es un referente internacional en la materia. Una vez un estudiante cumple el ciclo escolar obligatorio (que culmina cuando este tiene aproximadamente 16 años), se abren tres vías para continuar su formación: estas tres vías constituyen el Grado Secundario II, y una de ellas consiste en un programa de “formación profesional” (llamado comúnmente “aprendizaje”) que se desarrolla en una escuela de oficios o de manera dual (medio tiempo en escuela de oficios y medio tiempo en alguna empresa).

Al término de este ciclo de formación, el estudiante cuenta con un certificado de capacidades que da cuenta de su formación en la práctica del oficio y, adicionalmente, cuenta con un par de años de experiencia, lo que resulta un punto de partida ideal para salir al mercado laboral. 40% de las empresas contratan a estudiantes que cursaron estos “aprendizajes”, lo que repercute directamente en las cifras de desempleo de los jóvenes entre los 15 y 24 años: mientras que en Francia esta cifra asciende al 24,6%, en Suiza no supera el 8,6%. Lo anterior es, sin duda, una de las razones por las cua-

les Suiza es uno de los países con las menores cifras de desempleo en el mundo: en 2018, la tasa de desempleo no superaba el 2,6%¹¹⁸.

- * Cabe anotar que en Colombia existen Instituciones de Educación Superior que operan bajo modelos inspirados en el sistema alemán¹¹⁹, y varias empresas lideradas por la ANDI, el más importante gremio empresarial del país, también han hecho notables esfuerzos por solucionar este problema vinculándose a una iniciativa internacional, la red GAN (Global Apprenticeship Network), encaminada a apoyar a los jóvenes en su aprendizaje en el lugar de trabajo¹²⁰. Asimismo, el artículo 194 del Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrenio 2018-2022 también establece un Sistema Nacional de Cualificaciones encaminado a fortalecer los programas de formación en el trabajo¹²¹.
- * **Transferencia de habilidades.** Es importante aprovechar la llegada de industrias extranjeras al país para que el talento local se pueda formar en la práctica con las tecnologías más avanzadas; como se advirtió, este es uno de los mayores beneficios de la llegada de la industria extranjera a Colombia y una oportunidad única para subir el nivel del talento humano.
- * Sin embargo, no hay que perder de vista que este contacto con la industria extranjera, cada vez mayor, puede traer consigo una fuga de capital humano. Es común en los sectores audiovisual y de desarrollo de software que, por diversas razones, las industrias extranjeras vean atractiva la posibilidad de contratar nacionales y que, en última instancia, estos terminen instalándose permanentemente en el exterior. Si bien este fenómeno no tiene nada de negativo *per se*, sí debe acompañarse de un

118 “En 2018 aussi, la bonne conjoncture maintient le chômage à un taux bas”.

119 “Sistema de Formación Dual”.

120 Tiempo, “Vamos a continuar eliminando barreras laborales para los jóvenes”.

121 “Plan Nacional de Desarrollo - Texto definitivo”.

componente estructurado y sostenido de formación, pues de lo contrario, puede llegarse a la paradójica situación en la que entre mejor talento se forme, menor será el capital humano disponible para las industrias nacionales.

- * Una posibilidad para anticipar este problema, anteriormente referido, es la que planteó una de las expertas consultadas en esta investigación: exigir a las industrias extranjeras que, por cada empleado nacional que contraten, formen otro. Esto permitiría que el costo de la formación (que en Colombia ha sido asumido por los empresarios nacionales que tienen músculo financiero, y que en otros países lo es por el Estado) recaiga sobre la empresa extranjera. Si bien en principio este planteamiento está correctamente motivado, debe diseñarse en la práctica con cautela, pues no debe llegarse al punto en el que el costo de formación para la empresa extranjera resulte mayor que el beneficio de venir al país y de contratar nacionales: si se cayera en ese error, las empresas extranjeras dejarían de venir y reiniciaría el círculo vicioso de la formación en el oficio (o mejor, se truncaría el círculo virtuoso de la formación en el oficio). En este sentido, más que exigirles a las empresas extranjeras una cuota de formación (que puede terminar desincentivando su arribo y operación en el país), podría concebirse una serie de incentivos para aquellas que decidan, además de contratar nacionales, formarlos y formar otros. De esta manera no se condiciona su operación con medidas que pueden desestimularlas, pero se deja abierta la puerta para que transfieran sus conocimientos y habilidades.

- * **Impulsar el bilingüismo.** Como lo concluye un estudio del Banco de la República en 2013 adelantado por Sánchez Jabba¹²², los retos en cuanto al bilingüismo en el país son enormes. Ante los desafíos urgentes en la materia, el Congreso aprobó en 2003 la llamada Ley de

Bilingüismo¹²³ que, de acuerdo con Sánchez Jabba, no ha alcanzado las expectativas planteadas ni ha logrado posicionarnos mejor respecto a otros países de la región¹²⁴.

- * Un referente en política de bilingüismo es el caso chileno. En ese país la oferta pública incluye intercambios para los estudiantes de las carreras de licenciatura en inglés y cursos de capacitación para actualizar permanentemente a los docentes de inglés en servicio. Asimismo, Chile también promueve la formación bilingüe de calidad en los estudiantes de colegio: se promueven debates, concursos de deletreo y demás actividades en los que se incentiva el diálogo en inglés¹²⁵. De acuerdo con Sánchez Jabba, los resultados de este programa son notables:

*“33 estudiantes próximos a convertirse en docentes de inglés cursaron programas de intercambio en el exterior en 2006; en 2007, 97. [...] Por otro lado, el número de docentes de inglés capacitados pasó de 501 a 1.800 entre 2004 y 2008, mientras que el número de estudiantes participantes en los debates de inglés pasó de menos de 500 a cerca de 2.500 en ese mismo período”.*¹²⁶

Es recomendable hacer una revisión de los programas de bilingüismo en otros países similares a Colombia que han tenido éxito en ampliar el número de estudiantes bilingües de buen nivel pues, como se advirtió, es una habilidad sin la cual es muy difícil consolidar una formación acorde a las necesidades de las industrias internacionales.

¹²² Sánchez Jabba, “Bilingüismo en Colombia”.

¹²³ Congreso de Colombia, “Ley 1651 de 2013 - Ley de Bilingüismo”.

¹²⁴ Sánchez Jabba, “Bilingüismo en Colombia”.

¹²⁵ Sánchez Jabba.

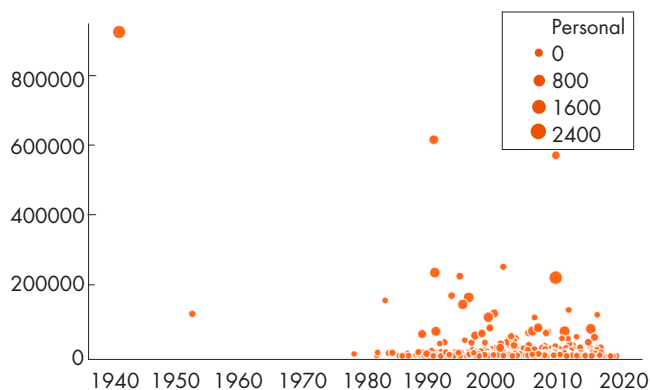
¹²⁶ Sánchez Jabba.

6. ESTUDIO DE CASO: LA INDUSTRIA DE SOFTWARE EN BOGOTÁ

CARACTERIZACIÓN DE LA INDUSTRIA

Esta sección tiene por objetivo analizar la dinámica de la industria de software en Bogotá con el fin de “aterrizar” a un caso concreto algunas de las recomendaciones generales que se hacen a lo largo del documento. Bogotá tiene 1155 empresas de desarrollo de software registradas en la Cámara de Comercio de la ciudad¹²⁷. En 2018 las ventas de esas empresas sumaron \$9.6 billones de pesos, con una utilidad neta de \$187 mil millones. En ese mismo año estas compañías emplearon a 45.507 personas. Como lo muestra la Gráfica 1, la gran mayoría de las empresas bogotanas de software fueron creadas en los últimos 40 años.

Gráfica 1. Empresas de software en Bogotá (antigüedad vs. ventas)



FUENTE: CCB, ELABORACIÓN PROPIA.

El sector de creación de software y otros programas informáticos es reciente y está compuesto por compañías de tamaño diverso: numerosos jugadores pequeños y unos pocos actores muy significativos. La compañía de software bogotana promedio vende \$8.345 millones de pesos al año y emplea a 39 personas, pero existen empresas mucho más grandes: IBM, la empresa de tecnología más grande de la ciudad, tuvo ventas en 2018 de cerca de \$0.92 billones, equivalente al 9.5% de las ventas de todas las empresas de software en Bogotá. De igual manera, la empresa Sistemas Colombia S.A., la mayor empleadora, da trabajo a 2134 personas (54 veces más que la media de la industria).

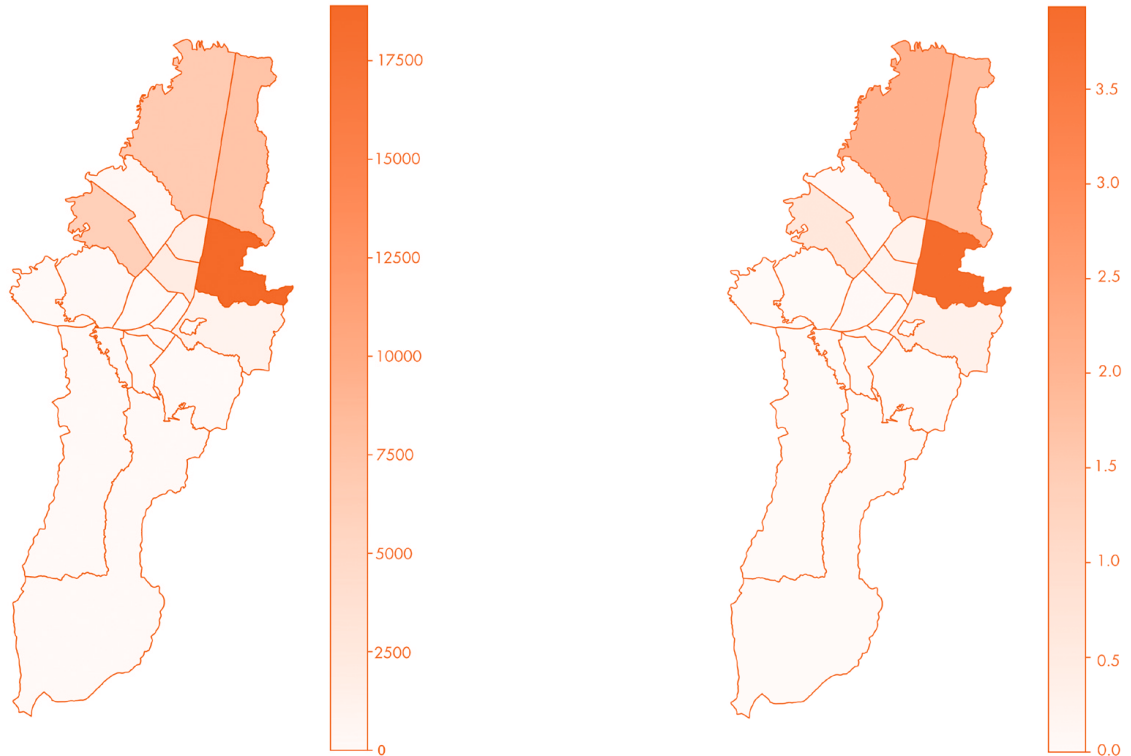
El Mapa 1 muestra que la actividad económica del sector de software tiende a concentrarse en el norte y en el oriente de la ciudad, en las localidades de Chapinero, Usaquén y Suba. Chapinero es la localidad que mayor actividad económica tecnológica presenta, con ventas de 3.9 billones de pesos al año. Le siguen Suba (2.1 billones) y Usaquén (1.8 billones). La distribución geográfica del empleo que genera la industria de software es muy similar, aunque por esta variable figura también el occidente de la ciudad debido a la presencia de grandes empleadores en la localidad de Fontibón.

127 Se incluyen los CIIUs 6201, 6202 y 6209 y únicamente para las empresas clasificadas como grandes, medianas y pequeñas.

Mapa 1. Ubicación de la actividad económica del sector de desarrollo de software en Bogotá

Ventas

Empleos



FUENTE: CCB, ELABORACIÓN Y CÁLCULOS PROPIOS

Por último, el sector de desarrollo de software en Bogotá es dinámico en términos de creación y cierre de empresas. Como ya se mencionó, en los últimos tres años se crearon 204 nuevas compañías de software (17,7% del total), pero en el mismo periodo en la ciudad cerraron 109 compañías de este tipo (9,4% del total)¹²⁸. De las empresas que cerraron, el 93% eran pequeñas, el 6% eran medianas y solo el 1% eran grandes empresas. Esto sugiere que las empresas pequeñas -y nuevas- están teniendo dificultades para mantenerse en el mercado. Como se mostrará a continuación, uno de los principales escollos para las nuevas empresas es el acceso a financiación.

PRINCIPAL ESCOLLO: ACCESO A FINANCIACIÓN

Según un estudio de la Cámara de Comercio de Bogotá sobre las causas de liquidación de compañías, las principales razones de cierre de las empresas son bajas ventas (28%), bajas ganancias (22%) y falta de capital o financiación (16%)¹²⁹. Las dos primeras son factores obvios, y la tercera coincide con los hallazgos del trabajo de campo cualitativo y con el análisis cuantitativo para el sector de software.

Una comparación de las empresas fallidas del sector tecnología con las empresas que siguen activas muestra que: las empresas de tecnología que

¹²⁸ Cálculos propios con base en los datos de la Cámara de Comercio de Bogotá.

¹²⁹ Cámara de Comercio de Bogotá, “Causas de Liquidación de Empresas 2018”.

fueron cerradas en los últimos 3 años tenían indicadores de ventas por activos y por empleados mejores que las empresas que están activas. Sin embargo, en términos de acceso a financiación hay diferencias significativas. Aunque la razón de endeudamiento (Pasivos/Activos) es muy similar para ambos grupos de empresas, la razón corriente (Activo Corriente/Pasivo Corriente) muestra una diferencia de casi 100% entre las empresas que cerraron y las que están activas (ver Tabla 1).

Tabla 1. Indicadores Financieros: Empresas Fallidas vs. Empresas Activas

	Activas	Fallidas
Activo Corriente / Pasivo Corriente (Razón Corriente)	4.9	10.3
Ventas totales / Activos Totales	1.3	1.6
Ventas / Empleados (Millones)	265	925
Pasivos Totales / Activos Totales (%)	54%	56%
Ganancias AI / Activos Totales (%)	0.01%	-0.02%

FUENTE: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, CÁLCULOS PROPIOS.

La razón corriente de las empresas fallidas es casi el doble que la de las empresas activas, lo que a primera vista podría interpretarse como una mejor liquidez de las empresas que cerraron *vis a vis* las empresas que no cerraron. Sin embargo, eso no tiene sentido, pues evidentemente las empresas que cerraron tenían una situación financiera más difícil. La explicación alternativa es que las empresas de tecnología fallidas no tuvieron el mismo acceso a financiación que las que siguen activas. Los datos de la Tabla 1 muestran que por cada 5 pesos que tenían en activos corrientes, las empresas que siguen activas lograron obtener 1 peso en préstamos u otros instrumentos de finan-

ciación a corto plazo. Para las empresas fallidas, esta relación era de 10 pesos en activos por cada peso financiado.

El bajo apalancamiento de los activos corrientes de las empresas de tecnología fallidas muestra que estas tuvieron dificultades para financiarse incluso teniendo indicadores de rentabilidad y ventas similares o mejores que los de las empresas que siguen activas. Esto está en concordancia con los hallazgos de la investigación cualitativa en la que, como se mencionó en otras secciones del documento, se muestra que los emprendimientos, especialmente los relacionados con el sector de tecnología, encuentran serias dificultades para financiarse en los primeros años.

“La banca no sirve para industrias creativas. ¿Usted qué pignora, su cerebro? Dos, no tiene ningún sentido un apalancamiento financiero de un producto que tiene un nivel de riesgo altísimo. Porque una cosa es que usted monte una empresa de empanadas y usted dice: ‘voy a producir mil empanadas y mil empanadas espero venderlas a mil pesos, eso me da tanta plata, o sea que yo puedo pagar mi cuota mensual de tanto’. Pero si es un producto de videojuego, pues no tiene mucho sentido.”¹³⁰

De forma similar, una comparación entre las empresas de tecnología bogotanas en general y las empresas de tecnología nuevas (creadas en los últimos 3 años) que siguen activas, muestra que el acceso a financiación de las compañías nuevas que siguen activas es incluso mejor que el de las empresas establecidas. La Tabla 2 muestra que las empresas nuevas que siguen con vida tienen una razón corriente más baja (5,3) que la de las empresas establecidas (5,5) y mucho más baja que la de las empresas fallidas (10,3). Las empresas nuevas que logran permanecer activas necesitan solo cerca de 4 pesos en activos corrientes para financiar 1 peso a corto plazo. Esto muestra un mejor acceso a la financiación, lo que también se refleja en una tasa de endeudamiento más grande (64% vs. 52%).

¹³⁰ *Empresario 3, Software.*

Tabla 2. Indicadores Financieros:
Empresas Establecidas vs. Empresas Nuevas

	Establecidas	Nuevas
Activo Corriente / Pasivo Corriente (Razón Corriente)	5.5	4.3
Ventas totales / Activos Totales	1.4	1.2
Ventas / Empleados (Millones)	309	352
Pasivos Totales / Activos Totales (%)	52%	64%
Ganancias AI / Activos Totales (%)	0.01%	-0.05%

FUENTE: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, CÁLCULOS PROPIOS.

En conclusión, un análisis agregado de los balances generales de las empresas de tecnología en Bogotá corrobora el hallazgo del trabajo de campo cualitativo: el acceso a financiación es uno de los principales cuellos de botella par las *start-ups* de tecnología en la ciudad. El Estado, a través de su política de Economía Naranja, debe buscar la manera de ofrecer a los emprendedores tecnológicos alternativas de financiamiento diferentes al crédito bancario tradicional. Idealmente, estas alternativas deben ser mecanismos que permitan una tolerancia mayor al riesgo (incentivos no reembolsables, inversiones de capital, *crowdfunding*, créditos convertibles y créditos participativos).

7. RESUMEN DE RECOMENDACIONES

La siguiente es una lista sintética de las principales recomendaciones del estudio. Está dirigida al lector que no tiene tiempo de leer todo el documento. Sin embargo, a quien esté interesado en alguna de las recomendaciones en particular, se le sugiere referirse a la sección respectiva para profundizar en el tema. Las secciones son relativamente autocontenidas, de manera que pueden leerse de forma independiente.

DEFINICIÓN DE LA ECONOMÍA NARANJA

- * El Estado debe establecer **una única definición** institucional de los sectores que componen la economía naranja (una única lista de códigos CIIU). Idealmente, esta definición debe incluir de forma total al sector software.

FINANCIACIÓN:

- * Asimismo, se deben **flexibilizar** los requisitos para otorgar créditos, pues los emprendimientos naranja, en sus inicios, no cumplen con los requisitos ordinarios.
- * El sistema financiero debe aprender a **valorar activos intangibles** (la experiencia y trayectoria de un equipo de trabajo) que, por lo general, son con el respaldo con el que cuentan los emprendimientos naranja.
- * El Estado colombiano podría reducir los impuestos a los fondos de capital de riesgo que inviertan en capital semilla o en emprendimientos de fase temprana. En otros países -China, por ejemplo- los fondos de inversión pueden deducir de los impuestos sobre las ganancias hasta el 70% de la cantidad invertida en este tipo de empresas. De hecho, recientemente ese país asiático decidió incentivar todavía más el venture capital: desde el 1 de enero de 2019 los inversionistas -personas naturales- pueden

reducir entre un 25 y un 35% los impuestos que deben pagar por ganancias o dividendos que reciban de fondos que hayan invertido en capital semilla o emprendimientos de fase temprana. Australia emplea un mecanismo similar, por ejemplo, emplea un mecanismo¹³¹.

- * Cualquiera que sea el modelo para financiar emprendimientos naranja, debe ser tolerante al riesgo y al fracaso con aquellos emprendimientos bien diseñados y juiciosamente desarrollados: incentivos a fondo perdido, *crowdfunding* y fondos especializados de inversión.

ASPECTOS ADUANEROS Y TRIBUTARIOS:

- * Para los nuevos emprendimientos, el Estado debe **encaminar las exenciones tributarias hacia el IVA** y no hacia la Renta, pues eximir de renta a un emprendimiento que aún no ha salido del “valle de la muerte” no es efectivo.
- * Para las empresas ya consolidadas, se **debe plantear (o conservar) una tarifa de renta diferenciada** que haga que la jurisdicción colombiana sea un lugar atractivo para operar.
- * Las autoridades aduaneras deben **plantear provisiones especiales** para la economía naranja de manera que los trámites ordinarios para importaciones y exportaciones no entorpezcan la operación.

FORMACIÓN DE TALENTO HUMANO:

- * La selección de pasantes o practicantes debe estar a cargo de las empresas y no del SENA.

¹³¹ Barkoczy and Wilkinson.

- * El Estado debe **acompañar e idealmente certificar** la formación de practicantes en el oficio al interior de las empresas.
- * Asimismo, el Estado y los gremios deben **estimular y apoyar los programas de finishing schools** en las empresas.
- * Aprovechando la llegada de industrias extranjeras al país, tanto Estado como empresarios deben encontrar alternativas para que haya **transferencia de conocimiento y habilidades**.
- * **Elevar el estatus de la formación en el trabajo** de manera que se consolide como una opción de vida atractiva para quien pretende ingresar al mercado laboral.
- * El Estado debe impulsar el **bilingüismo** y las competencias en **STEM** desde las etapas más tempranas de la formación educativa (básica y secundaria).

8. REFERENCIAS

- AbogadoTIC, Por: “Nueva regulación del Crowdfunding en Colombia - Abogado TIC | Blogs Portafolio”. Abogado TIC, el 28 de agosto de 2018. <http://blogs.portafolio.co/abogado-tic/2018/08/28/nueva-regulacion-del-crowdfunding-colombia/>.
- Académico 1. Académico, s/f.
- Agremiación 1. Agremiación, mayo de 2019.
- “Apprentissage, formation : le succès de la Suisse et du Danemark”. Consultado el 13 de junio de 2019. <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scaneco/decryptage/2017/10/28/29002-20171028ARTFIG00012-apprentissage-formation-le-succes-de-la-suisse-et-du-danemark.php>.
- Bakhshi, Hasan, y David Throsby. “New technologies in cultural institutions: theory, evidence and policy implications”. *International Journal of Cultural Policy* 18, núm. 2 (el 1 de marzo de 2012): 205–22. <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.587878>.
- Bancóldex. “Circular N° 020 - Línea de apoyo al crecimiento de la economía naranja - Exprimiendo la naranja”, el 20 de septiembre de 2018.
- Barkoczy, Stephen, y Tamara Wilkinson. “Australia’s Formal Venture Capital Tax Incentive Programs”, 29–39, 2019. https://doi.org/10.1007/978-981-13-6632-1_3.
- Buitrago Restrepo, Felipe, y Iván Duque Márquez. *Economía Naranja. Una oportunidad infinita*. BID, 2013.
- Cámara de Comercio de Bogotá. “Causas de Liquidación de Empresas 2018”, el 24 de enero de 2019. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/22862>.
- “Capital de riesgo: conoce el panorama colombiano”. *Reporte Digital* (blog), el 29 de abril de 2019. <https://reportedigital.com/negocios/gestion/capital-riesgo/>.
- Castañeda, Carlos, José L. González, y Norberto Rojas. “Evaluación de Impacto Del Programa Jóvenes Rurales Emprendedores Del SENA”, octubre de 2010. <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/242>.
- Chinadaily.com.cn. “Tax incentives introduced for venture capital”, el 13 de diciembre de 2018. <http://www.chinadaily.com.cn/a/201812/13/WS5c11955fa310eff303290af6.html>.
- “Con los bonos naranja se busca que empresarios inviertan y le apuesten a la industria naranja”. *Actualidad - actualicese.com* (blog), el 11 de abril de 2019. <https://actualicese.com/actualidad/2019/04/11/con-los-bonos-naranja-se-busca-que-empresarios-inviertan-y-le-apuesten-a-la-industria-naranja/>.
- Congreso de Colombia. “Ley 1651 de 2013 - Ley de Bilingüismo”. Consultado el 13 de junio de 2019. <https://colomboworld.com/academico/resoluciones/Ley1651de2013-LeydeBilinguismo.pdf>.
- . “LEY 1834 DEL 23 DE MAYO DE 2017 - Economía Naranja”, el 23 de mayo de 2017. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201834%20DEL%2023%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.
- . “Ley 1838 de 2017 de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (SPIN OFFS)”, el 6 de junio de 2017. <https://www.bogotajuridicadigital.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=69801>.

- DANE. “1er reporte economía Naranja - 2019”, 2019. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/sateli_cultura/economia-naranja/1er-reporte-economia-naranja-2014-2018.pdf.
- . “Clasificación Central de Productos - Versión 2 Adaptada para Colombia”, s/f.
- . “METODOLOGÍA GENERAL CUENTA SATÉLITE DE CULTURA -CSC-”, 2017. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/sateli_cultura/DSO-CSC-MET-001-V2.
- DANE 1, Luisa Fernanda Suárez, y Francisco Carrillo. DANE, el 13 de marzo de 2019.
- “Demanda de los bonos naranja Bancóldex superó los \$800 mil millones de pesos”. Bancoldex, el 27 de noviembre de 2018. <https://www.bancoldex.com/noticias/demanda-de-los-bonos-naranja-bancoldex-supero-los-800-mil-millones-de-pesos-2362>.
- “Derecho del Bienestar Familiar [LEY_0789_2002]”. Consultado el 2 de junio de 2019. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0789_2002.htm.
- “Distancia de Matias Umpierrez en Alternativa Teatral”. Alternativa Teatral. Consultado el 6 de abril de 2019. <http://www.alternativateatral.com/obra29281-distancia>.
- El Tiempo, Casa Editorial El. “Si no escoge un fondo, ahorro para su pensión irá al de mayor riesgo”. El Tiempo, el 7 de febrero de 2019. <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/nuevas-reglas-en-fondos-de-pensiones-en-colombia-324302>.
- “El viacrucis de hacer ‘crowdfunding’ en Colombia”. Text. ELESPECTADOR.COM, el 25 de agosto de 2015. <https://www.elespectador.com/tecnologia/el-viacrucis-de-hacer-crowdfunding-colombia-articulo-581507>.
- Empresario 1. Software, el 27 de mayo de 2019.
- Empresario 2. Audiovisual, mayo de 2019.
- Empresario 3. Software, mayo de 2019.
- “En 2018 aussi, la bonne conjoncture maintient le chômage à un taux bas”. Consultado el 13 de junio de 2019. <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-73605.html>.
- Estacio, Alexander, Natalia Millán, Mauricio Olivera, y Mónica Parra Torrado. “Evaluación de Impacto de Dos Programas de Formación Del SENA”. Working Papers Series. Documentos de Trabajo. Fedesarrollo, el 29 de diciembre de 2009. <https://ideas.repec.org/p/col/000123/009069.html>.
- “Gobierno Nacional y Softbank firman acuerdo para poner en marcha el ‘Fondo de Fondos’ de emprendimiento y Economía Naranja | Bancoldex”. Consultado el 5 de agosto de 2019. <https://www.bancoldex.com/noticias/gobierno-nacional-y-softbank-firman-acuerdo-para-poner-en-marcha-el-fondo-de-fondos-de-3271>.
- “Linea de apoyo al crecimiento de la economía Naranja - Exprimiendo la Naranja | Bancoldex”. Consultado el 5 de agosto de 2019. <https://www.bancoldex.com/lineas-de-credito/linea-de-apoyo-al-crecimiento-de-la-economia-naranja-exprimiendo-la-naranja-2066>.
- Mesa de expertos 1. Mesa de expertos, el 30 de mayo de 2019.
- Min. Cultura. “Decreto - Consejo Nacional de Economía Naranja.pdf”. Consultado el 5 de febrero de 2019. <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/juridica/Decreto%20-%20Consejo%20Nacional%20de%20Econom%C3%ADa%20Naranja.pdf>.

- . “Decreto - Consejo Nacional de Economía Naranja.pdf”. Consultado el 5 de febrero de 2019. <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/juridica/Decreto%20-%20Consejo%20Nacional%20de%20Econ%C3%ADa%20Naranja.pdf>.
- Ministro de Hacienda y Crédito Público. “DECRETO 1357 DEL 31 DE JULIO DE 2018”, el 31 de julio de 2018. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201357%20DEL%2031%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>.
- “Plan Nacional de Desarrollo - Texto definitivo”. Consultado el 7 de junio de 2019. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Articulado-Segundo-Debate-Plan-Nacional-de-Desarrollo.pdf>.
- “Que es Fondo Emprender”. Consultado el 13 de mayo de 2019. <http://www.fondoemprender.com/SitePages/Que%20es%20FondoEmprender.aspx>.
- “¿Qué es la línea de crédito Exprimiendo la Naranja para financiar empresas de la Economía Naranja?” *Actualidad - actualicese.com* (blog), el 14 de septiembre de 2018. <https://actualicese.com/actualidad/2018/09/14/que-es-la-linea-de-credito-exprimiendo-la-naranja-para-financiar-empresas-de-la-economia-naranja/>.
- “¿Qué son los Bonos Naranja?” Bancoldex, el 20 de noviembre de 2018. <https://www.bancoldex.com/noticias/que-son-los-bonos-naranja-2331>.
- Sánchez Jabba, Andres. “Bilingüismo en Colombia”, s/f, 46.
- SENA. “Manual de financiación Fondo Emprender”, 2004.
- “Sistema de Formación Dual”. Von Humboldt. Consultado el 23 de julio de 2019. <https://cue.edu.co/contenido/6/sistema-de-formacion-dual>.
- “This Country Hosts the Real Apprentice”. US News & World Report. Consultado el 10 de junio de 2019. <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2017-07-05/germanys-professional-training-program-remains-a-model-for-other-countries>.
- Tiempo, Casa Editorial El. “Inversiones de capital de riesgo crecen en la región”. Portafolio.co, el 17 de diciembre de 2017. <https://www.portafolio.co/economia/inversiones-de-capital-de-riesgo-crecen-en-la-region-512253>.
- . “Lo mejor del teatro británico, en un cine cerca a usted”. El Tiempo, el 6 de junio de 2018. <https://www.eltiempo.com/cultura/cine-y-tv/obras-de-teatro-britanico-en-cine-colombia-227262>.
- . “‘Vamos a continuar eliminando barreras laborales para los jóvenes’: Clara López”. Portafolio.co, el 20 de mayo de 2016. <https://m.portafolio.co/economia/gobierno/continuar-eliminando-barreras-laborales-jovenes-clara-lopez-496085>.
- World Bank, y ILO. “Towards a Model Apprenticeship Framework: A Comparative Analysis of National Apprenticeship Systems”, 2012. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new_delhi/documents/publication/wcms_234728.pdf.

9. ANEXOS

9.1 RESUMEN DEL TRABAJO DE CAMPO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

La investigación “*Economía Naranja: hacia una política pública asertiva*” inició con una revisión de literatura sobre las industrias creativas y culturales en Colombia y en otros países, y una revisión de prensa. A partir de este ejercicio se identificaron los grandes debates y discusiones sobre el papel de la tecnología en las industrias culturales y el impacto que la primera tiene sobre la segunda. Asimismo, se estudiaron referentes internacionales exitosos en algunos de los temas que se abordaron a lo largo de la investigación.

Una vez culminada esta revisión inicial, y partiendo de la premisa según la cual el fenómeno a estudiar requería tanto análisis cuantitativo como cualitativo, se utilizó una metodología mixta: se consultaron y analizaron cifras y bases de datos, pero también se llevaron a cabo varias entrevistas y grupos focales en las que participaron expertos, académicos, emprendedores, empresarios y conocedores de los sectores software y audiovisual.

En términos cualitativos, en total se llevaron a cabo 11 entrevistas (en algunas de ellas participó más de un entrevistado) entre el 13 de marzo de 2019 y el 30 de mayo de 2019. En ellas participaron funcionarios institucionales (4 entrevistas), emprendedores y empresarios (5 entrevistas), académicos (1 entrevista) y líderes gremiales (1 entrevista). Adicionalmente se organizó un grupo focal (mesa de expertos) en el que se sometieron a discusión algunos de los avances de la investigación y las versiones preliminares de las recomendaciones: en este grupo focal participaron un emprendedor de una plataforma de turismo de naturaleza de base digital, y representantes de los dos sectores económicos involucrados en la investigación, audiovisual y software.

Todas las entrevistas y el grupo focal fueron transcritos por una transcriptor profesional y sistematizados en el software de análisis cualitativo

online Dedoose. Todos los audios y transcripciones están disponibles como insumo para fines investigativos, si bien en el resultado publicable se mantienen anonimizadas las citas de los diversos entrevistados.

En términos cuantitativos, cabe destacar la compra y análisis de 1.500 registros de la base de datos de la Cámara de Comercio de Bogotá. Estos datos fueron analizados con el lenguaje de programación Python y constituyeron el insumo principal para el análisis de caso para la industria de software en Bogotá. Si bien en el marco de la presente investigación el estudio de caso se concentra en Bogotá, el ejercicio puede ser replicable para otras ciudades o para todo el país.

9.2 REFLEXIÓN SOBRE EL ROL DE LA TECNOLOGÍA EN LA ECONOMÍA NARANJA

Habiendo definido cuáles serán las actividades naranja de base tecnológica en las que se centra la investigación, una pregunta que no se puede dejar de lado es la siguiente: ¿en qué sentido puede la tecnología impactar en las industrias y actividades culturales protegidas por derechos de autor? Esta pregunta es relevante porque la investigación debe entender el impacto de la tecnología en las industrias culturales protegidas por derechos de autor para poder recomendar acciones de política pública que ayuden a potenciar los impactos positivos y a mitigar las consecuencias negativas de los cambios tecnológicos en ellas.

En una investigación reciente¹³², los investigadores británicos Hasan Bakhshi y David Throsby evalúan el impacto que tiene las “nuevas tecnologías”¹³³ en las industrias culturales a partir de un estudio de caso de iniciativas del National Theatre

¹³² Bakhshi y Throsby, “New technologies in cultural institutions”.

¹³³ Bakhshi y Throsby, 208.

y de la Tate Gallery en Reino Unido. Los autores proponen cuatro aspectos en los que la tecnología puede impactar las actividades y productos de las industrias culturales.

En **primer lugar**, la tecnología puede desencadenar un proceso de innovación en cuanto al alcance de la audiencia. Como lo sostienen los autores, las nuevas tecnologías pueden lograr que nuevas y cada vez más extensas audiencias tengan acceso al producto cultural. Experimentos como el desarrollo de galerías y museos virtuales accesibles desde cualquier computador conectado a internet, o transmisiones en vivo y en alta definición de obras de teatro representadas en espacios geográficos alejados (como el proyecto National Theater Live), revelan el alcance inédito que estos productos culturales pueden tener gracias a las nuevas tecnologías. Es importante recordar que, de hecho, desde 2014, los colombianos hemos podido disfrutar de las transmisiones del National Theater Live a través de las pantallas de exhibidores locales de cine¹³⁴.

En **segundo lugar**, las nuevas tecnologías pueden llevar a una innovación en cuanto al desarrollo del arte en sí mismo (*artform*). Un ejemplo reciente del tipo de exploraciones artísticas que se abre con las nuevas tecnologías es la obra de teatro “Distancia”, de Matías Umpiérrez. En este espectáculo, los espectadores asisten a una sala en la que se proyectan, en varias pantallas, a varias actrices que, en tiempo real, se encuentran en cuatro ciudades distintas: Nueva York, Hamburgo, París y Buenos Aires¹³⁵. Este tipo de experimentos no es más que una muestra de lo que puede hacerse a futuro en el mundo artístico (no sólo en el teatro) de la mano de la tecnología.

En **tercer lugar**, las nuevas tecnologías pueden contribuir a la innovación en la creación de valor (*value creation*). Además del obvio valor intrínseco que tiene la cultura, esta también tiene un valor económico que puede ser medido. Y, de

acuerdo con Bakhshi y Throsby, el desarrollo de nuevas tecnologías puede llevar a nuevas maneras de dinamizar estos valores de las industrias culturales. Un ejemplo de esto es el hecho de que quienes asistieron a la obra de teatro por transmisión en pantallas de cine se vieron inmersos en experiencias emocionales más intensas (esto debido, aparentemente, a las posibilidades de múltiples enfoques y cambios de cámara que ofrece el cine y no el teatro “en persona”¹³⁶). En términos estrictamente económicos, el estudio de caso del National Theater y la Tate Gallery, desarrollado por estos autores, parece demostrar que las perspectivas son positivas.

Por último, un **cuarto impacto** de las nuevas tecnologías en las industrias culturales es la innovación en la administración empresarial. La posibilidad de recibir donaciones y otro tipo de financiación *online*, o de ofrecer (y cobrar por) diversos servicios anclados al aprovechamiento de la tecnología (en términos de distribución del producto, por ejemplo), exigirá que las industrias culturales exploren nuevas maneras de generar ingresos económicos.

La anterior categorización permite prever qué tipo de impactos tienen o tendrán las TIC en uno de los grupos caracterizados dentro de la economía naranja: las actividades culturales de base tecnológica y protegidas por derechos de autor.

9.3 UNA REVISIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LA ECONOMÍA NARANJA

El sector cultural, que es en varios aspectos la semilla del sector denominado de economía naranja, tiene un impulso normativo a partir de la Constitución de 1991 y, más puntualmente, a partir de la expedición de la Ley General de Cultura¹³⁷ (esta norma, entre otras, fue la que creó el Ministerio

¹³⁴ Tiempo, “Lo mejor del teatro británico, en un cine cerca a usted”.

¹³⁵ “Distancia de Matias Umpierrez en Alternativa Teatral”.

¹³⁶ Bakhshi y Throsby, “New technologies in cultural institutions”, 217.

¹³⁷ Ley 397 de 1997.

de Cultura)¹³⁸. En la Metodología General de la Cuenta Satélite Cultura¹³⁹ del DANE se presenta una lista detallada de las leyes y otros documentos que configuran el marco normativo del sector cultura. Según este documento, hay cerca de 20 normas transversales a la Cuenta Satélite Cultura y más de 80 leyes relacionadas con segmentos del campo cultural.

Algunos de los sectores culturales no han tenido amplio desarrollo normativo (entre ellos se cuentan el sector “Juegos y juguetería”, “Música”, “Libros y publicaciones”), mientras que otros sí están regulados por una o varias normas o leyes. Entre los sectores más regulados se destacan el sector de “Patrimonio inmaterial” (38 leyes: la más antigua es la Ley 957 de 2005 y la más reciente la Ley 1812 de 2016); el de “Patrimonio material” (16 leyes); y el de “Artes escénicas y espectáculos públicos” (11 leyes).

En la medida en que la Cuenta Satélite Cultura se convertirá en Cuenta Satélite Cultura y Economía Naranja (pues así lo ordena la Ley 1834 de 2017), el marco normativo del sector cultura seguirá siendo vigente para el sector de economía naranja. Ahora bien, en los últimos dos años se han desarrollado leyes explícitamente enfocadas en la economía naranja que es preciso mencionar.

En primer lugar, está la ya mencionada Ley 1834 de 2017, conocida como la Ley Naranja, que fue impulsada por el hoy presidente -y entonces Senador por el Centro Democrático-, Iván Duque Márquez. En esta ley se ordena crear una serie de mecanismos para fomentar y proteger las “industrias creativas”; entre ellos, se crea el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN) (presidido por el Ministro de Cultura y conformado por varios Ministerios y otras entidades del Estado). El CNEN está encargado “de formular lineamientos generales de política y de coordinar las acciones

interinstitucionales necesarias para la promoción, defensa, divulgación y desarrollo de la economía creativa”¹⁴⁰. Sus funciones y funcionamiento fueron delimitados en el Decreto 1935 de 2018. A la fecha, el CNEN se ha reunido tres veces: la primera, el 19 de octubre de 2018 en Barranquilla; la segunda, el 7 de marzo de 2019 en Cali; y la tercera, el 28 de mayo de 2019 en Valledupar.

En segundo lugar, debe señalarse la Ley 1838 de 2017, mejor conocida como Ley de Spin-offs. Una spin-off es, de acuerdo con el texto de la norma, “aquella empresa basada en conocimientos, sobre todo aquellos protegidos por Propiedad Intelectual, gestados en el ámbito de las IES [Instituciones de Educación Superior], resultado de actividades de investigación y desarrollo realizadas bajo su respaldo, en sus laboratorios e instalaciones o por investigadores a ellas vinculados, entre otras formas”¹⁴¹. Con esta ley se busca promover el emprendimiento innovador en las universidades y contribuir a que el conocimiento allí desarrollado impacte positivamente en diversos ámbitos sociales. Se busca que las investigaciones que se hacen en las universidades puedan ser aprovechadas económicamente.

De momento el desarrollo legislativo relativo a la economía naranja se encuentra en un punto avanzando, en gran medida gracias a que las dos normas específicas que se mencionan fueron tramitadas y aprobadas por el Congreso en 2017. No obstante, hacia adelante, es de esperar que el gobierno regule y expida decretos para reglamentar la implementación de estas leyes. Este proceso será además importante para que el público y el Estado definan con mayor claridad qué es exactamente la Economía Naranja y cuáles serán los mecanismos que desde el Estado se utilizarán para incentivarla.





138 Son muy pocas las leyes que regulan algunos de los sectores culturales que fueron promulgadas con anterioridad a la Constitución de 1991.

139 DANE, “METODOLOGÍA GENERAL CUENTA SATÉLITE DE CULTURA -CSC-”.

140 Min. Cultura., “Decreto - Consejo Nacional de Economía Naranja.pdf”.

141 Congreso de Colombia, “Ley 1838 de 2017 de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (SPIN OFFS)”.



 @ICPColombia  Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
 Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  @icp.colombia