

El concepto de política pública y las empresas de desarrollo de *software* en Colombia

Public policy concept and software development companies in Colombia

Lainiver Mendoza Munar

Abogado de la Universidad Cooperativa de Colombia Seccional Cali. Email: lainiver@gmail.com

Cómo citar: Mendoza, L.M. (2017) El concepto de política pública y las empresas de desarrollo de software en Colombia. *Inciso*, 19(2); 17-24.

Recibido: 10/08/2017 Revisado: 05/11/2017 Aceptado: 15/12/2017

Resumen

La presente reflexión tiene por objeto resolver algunas dudas que parten del desarrollo de la investigación denominada “Gestión jurídica de la propiedad intelectual en PyMes desarrolladoras de *software*” y es básicamente establecer si el concepto clásico de políticas públicas es aplicable para las políticas públicas del emprendimiento digital en Colombia.

Las políticas públicas en Colombia se conciben como una serie de normas, estrategias y programas que logran resolver una necesidad sentida de la sociedad, frente al emprendimiento digital se cuenta con programas, planes, normas y estrategias que favorecen el desarrollo de empresas de base tecnológica que desarrollan software, se muestra como no es suficiente la mera existencias de estos tres premisas, sino que también es necesario que se cumplan y se lleven a la práctica cumpliendo los fines bajo los cuales fueron concebidas, ya que se demuestra que desde la teoría se articula una política pública, pero desde la realidad esta política pública no se evidencia.

Palabras clave: políticas públicas, desarrollo de software, tecnología, emprendimiento digital.

Abstract

The purpose of this reflective article is to establish whether the classic concept of public policies is applicable to public policies of digital entrepreneurship in Colombia.

Public policies in Colombia are conceived as a series of norms, strategies and programs able to solve a need that is felt by society. In the face of digital entrepreneurship, there are programs, plans, norms and strategies that favor the development of technology-based companies for software development. It is shown how the mere existence of these three premises is not enough, but also that they must be complied and carried out according to the purposes under which they were conceived, since it is demonstrated that a public policy is articulated from the theory, but it is not evidenced from the reality.

Keywords: public policies, software development, technology, digital entrepreneurship.

Introducción

Una vez revisadas las políticas públicas de emprendimiento, el estudio realizó una búsqueda detallada de aquellas leyes, planes y estratégicas que tributan al emprendimiento digital en Colombia, se realizó un análisis del comportamiento y crecimiento del sector TI, revisando las principales barreras de acceso que tienen las empresas de base tecnología para beneficiarse de las diferentes políticas públicas, a partir de este análisis documental y legal, surge la pregunta: ¿basta con que el gobierno nacional establezca planes, leyes y estrategias para mencionar que existe una verdadera política pública en el sector TI o deberían existir otros presupuestos necesarios que atiendan a las necesidades especiales del sector?

Para realizar el presente estudio básicamente se analizaron apartes de diferentes leyes que han propiciado ventajas al sector empresarial de desarrollo de *software* y diferentes programas y estratégicas del Estado que han favorecido específicamente el sector de la tecnología.

Política pública para el emprendimiento digital

Política pública es entendida como un conjunto de leyes planes y estrategias que el Estado brinda a la sociedad con el fin satisfacer necesidades más sentidas en la población y que toman vida cuando se apalancan en proyectos, planes y estrategias, así mismo, política pública en el sector TI, se entenderá como las leyes, planes, estrategias que favorecen directamente el desarrollo de aplicaciones móviles y plataformas tecnológicas en Colombia,

Según la Sentencia de la Corte Constitucional 351 del año 2013:

La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda

política pública orientada a garantizar un derecho constitucional, a saber: (i) la primera es que la política efectivamente exista; (ii) la segunda es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) la tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. (Corte Constitucional, 2013)

Desde la doctrina, el concepto de política pública establece que:

En el marco de la formulación y gestión de políticas públicas en la Universidad de Antioquia (Col), se presentan posturas claras frente a lo público, veamos algunas de ellas y su incidencia en el marco de la reflexión sobre políticas públicas: 1. En este sentido las políticas se entienden como actividades de organización y lucha por el control del poder, como la expresión de acciones específicas por actores concretos que intervienen en el proceso de definición, decisión e implementación de una orientación que busca poner a la luz, interés y objetivos de esos actores, enfatizando el carácter público de las acciones y la responsabilidad ineludible del Estado (Lopez, 2005). 2. Las políticas públicas se deciden dentro del Estado, y hay algo que es importante, y es que el Estado desde la teoría y desde los desarrollos sería el representante de lo público, el cómo se maneje lo público o no ya es otro problema, si hay participación o no, si la gente está construyendo el Estado con otros, si es pluralista, si es corporativista, ya es otro cuento (Vélez, 2005) 3. Consideramos pertinente establecer esa relación entre crisis social, problemas sociales y movimientos sociales, porque no podemos desconocer que alrededor de la situación del país, alrededor del deterioro de lo social, también hay lógicas de movilización y de demandas que entran a conjugarse en el campo de las decisiones desde el Estado y con el campo de abordaje de lo social y obviamente el campo de tratamiento de lo público y concretamente las políticas públicas que es

el tema que nos convoca”.(Cuervo, Jolly, Roth, Salazar, Vargas, Tourner y Vélez, 2007)

En Colombia desde el año 2006 se encuentra establecida la Ley de Emprendimiento, ya que era necesario impulsar la economía del país generando empresas que trajeran desarrollo a la región en sectores de la economía como el tecnológico.

En Colombia el Plan Vive Digital 2014-2018, establece cinco principios básicos:

1. El mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario.
2. Incentivar de forma integral la oferta y la demanda de servicios digitales para alcanzar una masa crítica.
3. Reducir barreras normativas e impositivas para facilitar el despliegue de infraestructura y la oferta de servicios en telecomunicaciones
4. Priorizar los recursos del estado en recursos de capital.
5. El gobierno va a dar ejemplo. (MinTic, 2014)

Desde ahí se puede evidenciar como el gobierno nacional, desde esta estrategia reconoce que es necesario fortalecer el Sector TI para diversificar y agregar más valor a la sociedad, y lograr generar trabajo y como consecuencia de ello mayores ingresos estatales, buscar la mejora continua en sus procesos productivos y finalmente al avance de la sociedad.

Dentro de los objetivos del Plan Vive Digital, se establece convertir a Colombia en un líder mundial en el desarrollo de aplicaciones móviles, sin embargo, hace falta no solo declarar los principios en planes o estrategias precisas, al respecto se evidencia que según el concepto tradicional de política pública se hace necesario apalancarlo con diversos preceptos que son necesarios para alcanzar la aplicación de una política pública más eficiente.

Es necesario ejecutar acciones y planes que por un lado apalancen la existencia de leyes y programas pero que al mismo tiempo

proporcionen acceso real a los empresarios del sector TI, además de brindar seguridad jurídica en materia tributaria, tal como lo menciona Raúl Velásquez Gabilenes, una política pública debe integrar cuatro elementos:

1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.
2. Proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.
3. Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática.
4. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009).

Dentro de esta definición se logra establecer dónde se encuentran falencias o fortalezas en la definición de políticas públicas para el sector TI, ya que es importante que los particulares desde desarrolladores de *software* independientes, empresarios, tal como lo proponen los objetivos del Plan Vive Digital no solo se integren y logren participar de la elaboración de las políticas públicas, en un entorno real de participación y no en meras reuniones informativas donde poco se logra conocer las dificultades reales del sector que van desde la falta de inversión, hasta las dificultades de acceso a los programas y las altas tasas de tributación que afectan el crecimiento de este sector tan prometedor para la economía colombiana.

La sociedad colombiana también requiere un proceso más que indicar las necesidades que se tienen en temas de innovación y tecnología, por ende, sería importante realizar un diálogo no solo con el sector que directamente se beneficia de las políticas públicas:

Lo deseable es que exista un proceso de discusión y diálogo intercultural para definir las necesidades y anhelos de las poblaciones

comprometidas en las políticas. El carácter participativo de las políticas interculturales alude al hecho de que no se pueden diseñar políticas sin preguntarle al otro sobre sus propias necesidades, deseos y sentires. No se puede hacer políticas para la otredad sin preguntarle al otro. (Cruz, 2013: 120)

Esas preguntas deberían estar enfocadas desde el Estado a entender qué dificultades tienen las empresas de tecnología, por qué no acceden a los programas y conocer cuáles son los diversos sectores que tienen necesidades más sentidas de utilizar plataforma, tecnologías y aplicaciones móviles que busquen unir las soluciones y logren ventas efectivas, “El modelo de los mercados no permite por sí mismo medir el valor real que los factores de producción pueden aportar a la gente, las sociedades y los Estados”. (Gomez, 2014: 147)

Por otro lado, si las aplicaciones que se buscan desarrollar en su mayoría son para la base de la pirámide es necesario crear contenido para ellas, pero son casi nulas las convocatorias del Gobierno Nacional para adquirir este tipo de aplicaciones y lograr fortalecer el ecosistema digital, por el contrario la autopista digital se quiere alimentar en su mayoría con contenidos gratuitos disminuyendo así las posibilidades de venta para los desarrolladores de contenidos digitales y plataformas tecnológicas, teniendo en cuenta que el sector de la tecnología se relaciona con el sector servicios¹ se le deben dar beneficios que le permitan crecer.

Es muy probable que el Estado cuando desarrolla las políticas públicas de emprendimiento y toda la reglamentación del sector o aplicable a él, coarta la libertad de empresa de las personas, en su afán de lograr empresas exitosas estipula requisitos paternalistas que no son

1. El sector servicios según el BID es un sector con el rezago de productividad más grande en las economías de ALC. Pero el canal dominante entre el comportamiento de las empresas de servicios y la productividad de la economía está en la baja productividad a nivel de empresa y en particular en los obstáculos que separan a estas empresas de servicios de prácticas empresariales innovadoras y actualizadas en cuanto a gestión y tecnología. Las repercusiones sobre el crecimiento y el bienestar de la economía difícilmente puedan sobreestimarse

bienvenidos para el empresario. Al respecto Edwin Cruz Rodríguez, establece lo siguiente:

(...) las acciones afirmativas están orientadas “desde arriba”. Por ello, pese a que contribuyen a disminuir las brechas sociales, crean vínculos de dependencia que coartan la autonomía de las personas. Corren el riesgo de producir un paternalismo estatal, como antes se afirmó, o de producir “una cultura de la compasión que consolida los prejuicios étnicos y culturales”. Su defecto es que aunque aportan a la inclusión de los excluidos no los preparan para la interacción cultural, no forman ciudadanos capaces de desenvolverse en contextos culturales hostiles. (Cruz, 2013: 119)

En muchas ocasiones se evidencia como el número de empresas exitosas al terminar las fases de acompañamiento de las empresas no logra desenvolverse en el mercado real de venta de aplicaciones móviles.

Metodología

La investigación es de corte cualitativo, por un lado se llevó a cabo la revisión bibliográfica para analizar el concepto de política pública y emprendimiento digital y el estudio de diversos programas, leyes y estrategias que favorecen el emprendimiento digital, este artículo de reflexión es de enfoque cualitativo por cuanto pretende analizar el concepto de política pública y posteriormente identificar las leyes, programas y estrategias que existen para el sector del emprendimiento TI en Colombia.

La investigación, aunque muestra referentes de otros países, no es un estudio de derecho comparado, este cotejo se hace con el fin de mostrar aspectos puntuales como el crecimiento de la industria tecnológica. Se adopta el tipo de investigación explicativa, ya que de acuerdo a lo visto en los informes del gobierno y otras entidades nacionales e internacionales se logra finalmente llegar a una conclusión de orden deductivo.

II. Revisión de literatura

Para el banco Interamericano de desarrollo (BID)

La política pública tiene un importante papel que desempeñar en la superación del rezago tecnológico de América Latina y el Caribe (ALC), lo que en algún tiempo resultaba importante para los estados como ; financiar programas de becas, construir laboratorios o crear universidades, ha evolucionado hacia políticas que incentivan directamente al sector privado a invertir en innovación y hacia la conformación de ecosistemas de innovación adecuados para que en ellos florezcan nuevas empresas de rápido crecimiento (Start Ups) capaces de diversificar las economías de la región. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016: XI)

En este sentido en Colombia encontramos planes como Vive Digital. Según el BID (2016)

(...) al rededor del 10.7 % de las empresas que dicen haber recibido algún tipo de apoyo público a lo largo de los últimos 3 años. Sin embargo, surgen grandes diferencias cuando las respuestas se desglosan por tamaño de empresa. Solo el 6.6 % de las microempresas y el 9.4 % de las empresas pequeñas declararon haber recibido apoyo, en comparación con el 14.4 % de las empresas de tamaño medio y un 15,8 % de las firmas grandes. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016: 25)

En Colombia se evidencia que sí existen programas para las Pymes de tecnología. Sin embargo, el acceso a este tipo de programas no es el más eficiente, pues cuenta con filtros muy fuertes que excluyen de su participación a potenciales emprendedores. Un ejemplo de ello es que en la fase de Ideación uno de los aspectos relevantes para ser elegido es que las iniciativas TI deben sustentar su modelo de monetización y muchas ellas no lo tienen definido en un inicio, precisamente en un alto porcentaje de nuevos empresarios buscan acercarse a este programa para esclarecer precisamente dudas frente a

la puesta en marcha de sus iniciativas. Desde el emprendimiento digital, se evidencia que grandes plataformas tecnológicas en principio no monetizan, tal es el caso de Twitter y Facebook, pero esto no les impidió un crecimiento y una valoración futura estimada en miles de millones de dólares. Esta es una de las barreras de acceso que muestran los programas del Estado, además los filtros suelen ser tan exigentes que se convierten en un fuerte desmotivador para acceder a ellos, por tal motivo, es mucho más viable que una gran empresa pueda participar de programas estatales tal como lo menciona el BID, porque claramente tiene una capacidad instalada definida y cuenta con personal capacitado al respecto para diseñarla y sustentarla lo cual evidentemente le permitirá aumentar sus posibilidades de éxito al participar de una convocatoria. Es altamente recomendable realizar evaluaciones de impacto para identificar las diferentes barreras de entrada al acompañamiento de estos programas para ajustar los filtros que se realizan y lograr el cubrimiento requerido al respecto, los programas de ideación deberían estar concebidos para fortalecer las habilidades empresariales de los nuevos empresarios, para generar valor de esa forma y lograr el establecimiento de empresas productivas.

A nivel normativo el presente artículo realizó un análisis cronológico exclusivamente a leyes que apalancan el emprendimiento del sector TI en Colombia y que incorporan la ciencia, la tecnología y la innovación. De acuerdo a la Política de Emprendimiento, uno de sus tres pilares es *facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial*. En este sentido se encuentra el siguiente desarrollo que se articula con la política pública:

Ley 29 de 1990: Es una ley mediante la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, especialmente en su artículo 2 se

estipula que en materia de investigación científica y tecnológica el Estado estimulará la capacidad innovadora del sector productivo. (Ley 29 de 1990)

Ley 789 de 2002, en su artículo 30 muestra uno de los primeros avances que se tuvieron en materia de emprendimiento en Colombia, y fue la creación del Fondo Emprender y su articulación con la académica, en este caso con el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, entidad que se encargaría de administrarlo, según la Ley 789 de 2002 su función principal es financiar iniciativas empresariales que provengan o sean desarrollados por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado, es importante aclarar que esta ley se encuentra vigente y el Fondo Emprender es una iniciativa del Estado, siendo en nuestros días uno de los programas insignias del Gobierno Nacional en materia de emprendimiento (Ley 789 de 2002).

Principalmente Fondo Emprender realiza convocatorias periódicas, donde los emprendedores al entregar el plan de negocios y otros documentos solicitados y después de un estudio, según sus estados financieros, después de un proceso de evaluación puede ser apoyados con un capital tipo crédito que será o no condonable dependiendo del cumplimiento de las metas que se proponga inicialmente el emprendedor o el equipo emprendedor. Existen muchos casos de éxito y otros no tan afortunados donde los créditos entregados no son condonables y los dineros deben ser entregados en su totalidad al fondo emprender de nuevo.

El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, cuenta con el programa Tecnoparque. Se articula en cuatro líneas de desarrollo:

1. Línea de biotecnología y nanotecnología.
2. Línea de electrónica y telecomunicaciones.

3. Línea de diseño e ingeniería.
4. Líneas de tecnologías virtuales.

Este programa evidente apoya el emprendimiento de base tecnológica en el país, desde hace aproximadamente 10 años, lo cual ha influido positivamente en los ejes de la política de emprendimiento.

Ley 905 de 2004: Es una Ley por medio de la cual se dictan normas sobre la promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se crea el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme (Ley 905 de 2004).

Ley 1014 de 2006, es una ley anterior que se expide al respecto La ley 1014 de 2006, es la ley que fomenta la cultura del emprendimiento en Colombia, no establece con propiedad el emprendimiento de base tecnológica, aunque en ella se considera la cultura como un conjunto de valores, creencia, ideologías, hábitos, costumbre y normas. Por lo cual busca generar patrones de comportamiento colectivo.

Ley 1258 de 2008, Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada. Introdujo una marcada flexibilidad en los tipos societarios contractuales existentes en Colombia, lo que nos llevó a un verdadero logro que fuera posible crear sociedades disminuyendo los requisitos formales y facilitando así la formalización de empresas afectando positivamente la creación de empresas de base tecnológica en Colombia (Ley 1258 de 2008).

Decreto 2499 de 2012, reduce la retención en la fuente en 9.5 porcentuales a las empresas que realicen actividades de análisis, diseño, desarrollo, implementación, mantenimiento, ajustes, pruebas, suministro y documentación, fases necesarias en la elaboración de programas de informática, sean o no personalizados,

así como el diseño de páginas web y consultoría en programas de informática, están sometidos a retención en la fuente del 3.5 %.

Estas leyes traen consigo mayores contribuciones a las políticas de emprendimiento que favorece a la industria TI y básicamente se revisa cómo desde sus principios que son generalmente los primeros artículos de las leyes del emprendimiento en tecnología adquieren mucha más relevancia jurídica y se dictan disposiciones que luego se traducen en diversos planes y estrategias de emprendimiento.

Conclusión

Se puede evidenciar que las políticas públicas de emprendimiento para el sector TI no existen de manera sectorial, sin embargo, en los últimos años especialmente desde el año de 1990 se establecen leyes especiales para la industria de la tecnología.

En Latinoamérica y en Colombia se hace necesario medir la efectividad de los programas de acompañamiento a los emprendimientos empresariales, con el fin de evidenciar la efectividad de los programas para la ideación y puesta en marcha de empresas de desarrollo de software y aplicaciones móviles.

El concepto clásico de política pública es importante analizarlo de acuerdo a las necesidades de cada sector, entendiendo las necesidades de sus actores, ya que para la construcción del ecosistema digital en Colombia el conocimiento de las necesidades de la sociedad colombiana en materia de desarrollo de aplicaciones móviles y de *software* es necesario con el fin de apalancar empresas que contribuyan a soluciones más sentidas de la sociedad y encontrar las dificultades actuales que tienen los emprendedores para acceder a los programas del Estado.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo (2016)
La Política de innovación en América

latina y El Caribe nuevos caminos. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7705/La-politica-de-innovacion-en-America-Latina-y-el-Caribe-nuevos-caminos.pdf>

Corte Constitucional de Colombia (2013)
Sentencia C 351 de 2013. Recuperada de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-351-13.htm>

Cruz, E. (2013) Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos) *Vniversitas*, 127, 91-125. doi:10.1144/Javeriana.VJ127.jcpp

Gómez, L. (2014) La política en educación como determinante de desarrollo económico: El contexto histórico sobre la tensión de modelos económicos, *Vniversitas*, 128, 121 – 151. doi:10.1144/Javeriana.VJ128.pecd

Cuervo, J., Jolly, I., Roth, J-F., Salazar, A., Vargas, C., Tournier, C., y Vélez, G. (2007) *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

Ley 1014 de 2006. De fomento a la cultura del emprendimiento. (2006, 26 de enero). *Diario oficial* 46164. Recuperada de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1014_2006.html

Ley 29 de 1990 – Ley marco de la ciencia y la tecnología (1990, 27 de febrero). Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. Recuperada de <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/ley-29-1990.pdf>

Ley 789 de 2002 – Definición del sistema de protección (2002, 27 de diciembre) *Gaceta Diario oficial de la República* 45046 del 27 de diciembre de 2002.

- Recuperada de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6778>
- Ley 905 de 2004 - Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (2004, 02 de agosto) *Diario oficial* 45628.
- Ley 1258 de 2008 – Creación de la sociedad de acciones simplificada. (2008, 5 de diciembre) *Diario oficial* 47194. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1258_2008.html
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTic (2014) Plan Vive Digital 2014 – 2018. Recuperado de <http://micrositios.mintic.gov.co/vivedigital/2014-2018/>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- Decreto 2499 de 2012. (2012, 6 de diciembre) *Diario oficial* 48640. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50871>