



Índice de Políticas PYMES para América Latina y el Caribe (IPPALC):

Alianza del Pacífico y Países
Participantes en Sudamérica





1. Contexto del proyecto

2. Resultados claves: medidas para abordar la economía informal

3. Recomendaciones y ejemplos correspondientes

La OCDE es...

Un foro en donde gobiernos, de países Miembros y Socios, pueden:

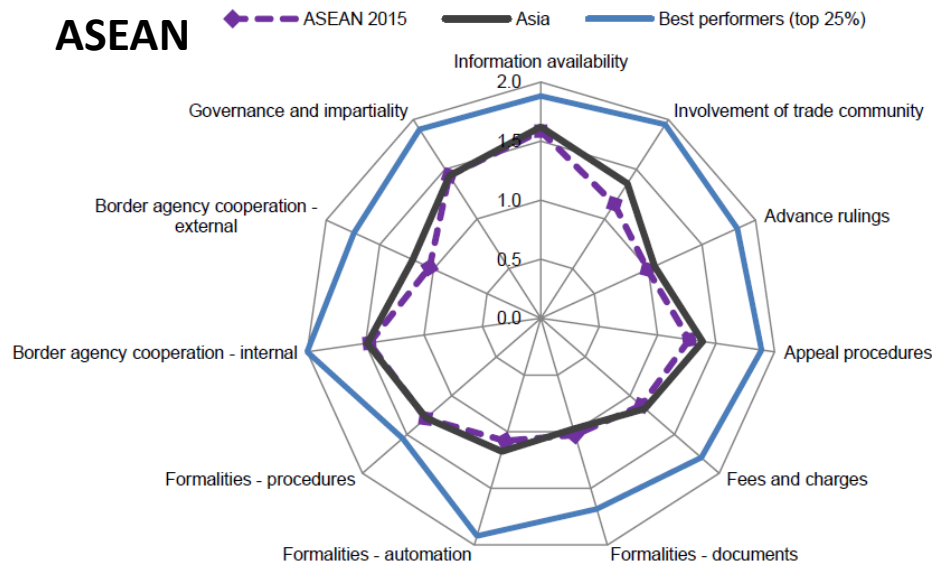
- Comparar experiencias de políticas públicas;
- buscar soluciones a problemas en común;
- identificar buenas practicas; y
- desarrollar estándares internacionales.



5 Programas Regionales: *apoyando la prioridades de las regiones*



Indicadores de Facilitación del Comercio de ASEAN



1999



2005



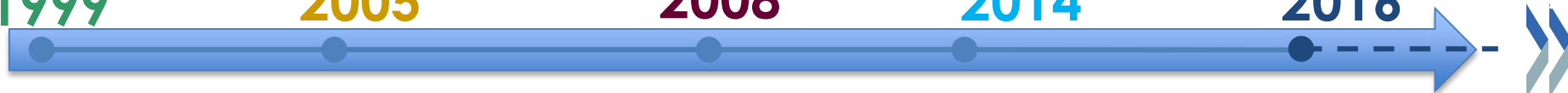
2008



2014



2016



El Programa ha sido estructurado en tres grandes prioridades, que coinciden con los grandes retos de la region:



OECD Latin America & the Caribbean Regional Programme

Impacto del Programa

Aumentar la visibilidad



Lanzar nuevos proyectos impulsados por la demanda



Proporcionar más datos



Fortalecer las alianzas con socios internacionales/regionales

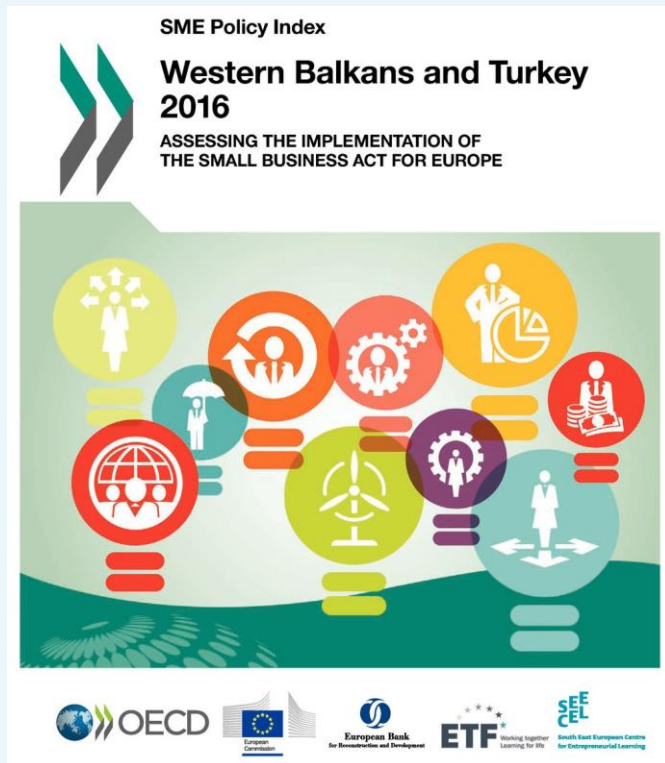


Índice de Políticas PYMES: Cinco fases del proyecto



Índice de Políticas PYMES: el producto final

Ejemplo de una publicación reciente



Estructura de la publicación

La publicación final incluirá capítulos temáticos y de países:

Capítulos temáticos:

- Consideraciones e importancia de cada dimensión en la formulación de políticas para las PYMES
- Rendimiento de esta dimensión en AL7
- Recomendaciones de política y ejemplos de buenas prácticas

Capítulos de país:

- Descripción general la población PYME y contexto económico
- Resultados de la evaluación
- Recomendaciones para las políticas en el futuro

El IPPALC en América Latina

El principal objetivo del proyecto es apoyar a los países de América Latina y el Caribe para aprovechar a las micro, pequeñas y medianas empresas (PYME) como una fuerza para la integración regional, la transformación productiva y el crecimiento económico inclusivo.

Iniciativa de cinco años (2017-2021), que abarca un número de subproyectos de 18-24 meses

Proyecto piloto (con CAF y SELA):

1. **Alianza del Pacífico** (Chile, Colombia, México, Perú)
2. **Sudamérica** (Argentina, Ecuador, Uruguay)



Próximos pasos:

3. **Centroamérica** (con SELA, SEGIB, CENPROMYPE AND BCIE*) (Belize, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama)
4. **Caribe** (estados miembros de CARICOM)

La publicación final se lanzará en un evento regional durante abril de 2019 en Lima, Perú.

La OCDE se asocia con una variedad de organizaciones regionales con experiencia en la región, así como la experiencia de una variedad de direcciones y organismos de la OCDE.

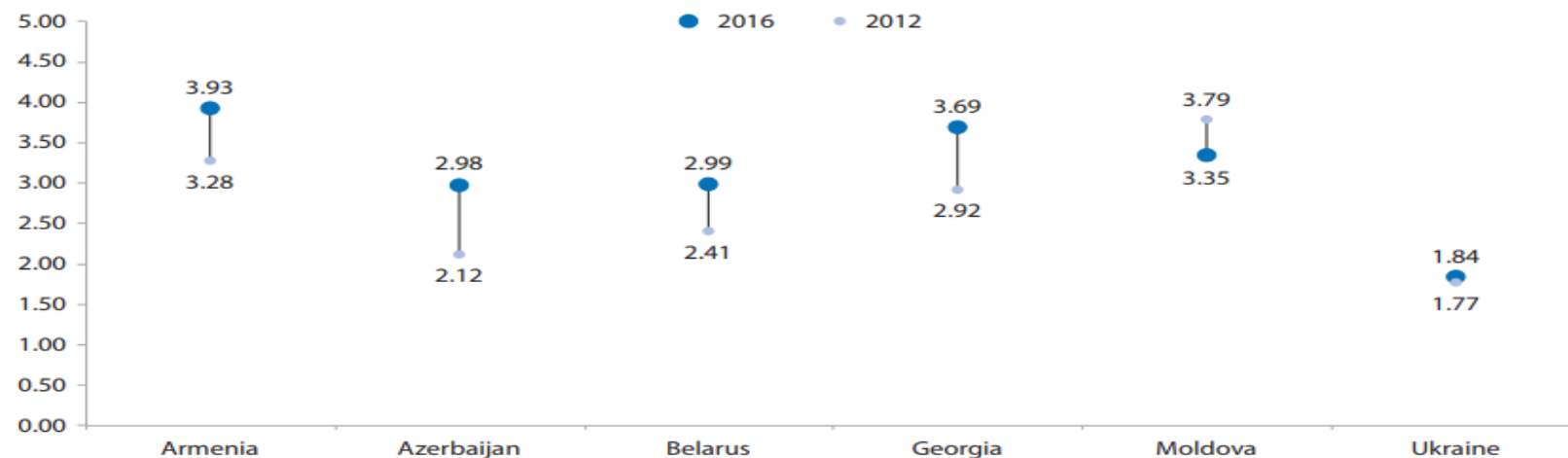


Marco de evaluación

PRINCIPALES DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES
1. Marco institucional	1.1 Definición de MIPYMEs
	1.2 Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas
	1.3 Consultas entre sectores público y privado
	1.4 Medidas para abordar la economía informal
2. Ambiente operativo/simplificación de procedimientos	2.1 Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio
	2.2 Registro de empresa
	2.3 Facilidad para declarar impuestos
	2.4 Gobierno electrónico
3. Acceso al financiamiento	3.1 Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento
	3.2 Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas
	3.3 Educación financiera
	3.4 Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota
4. Servicios de desarrollo de las MIPYMEs y compras públicas	4.1 Servicios de desarrollo empresarial
	4.2 Servicios de desarrollo de emprendedores
	4.3 Compras públicas
5. Innovación y tecnología	5.1 Marco institucional
	5.2 Servicios de apoyo
	5.3 Financiamiento para la innovación
6. Transformación productiva	6.1 Políticas para mejorar la productividad
	6.2 Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas
	6.3 Integración a cadenas de valor globales
7. Acceso al mercado e internacionalización de las MIPYMEs	7.1 Programas de apoyo a la internacionalización
	7.2 Facilitación de comercio
	7.3 Uso del comercio electrónico
	7.4 Estándares de calidad
	7.5 Aprovechando los beneficios de la integración de ALC (Acuerdos subregionales de cooperación y comercio)



Dimensión “Servicios de Desarrollo Empresarial”



Sub-dimension “Servicios de desarrollo para PYME”

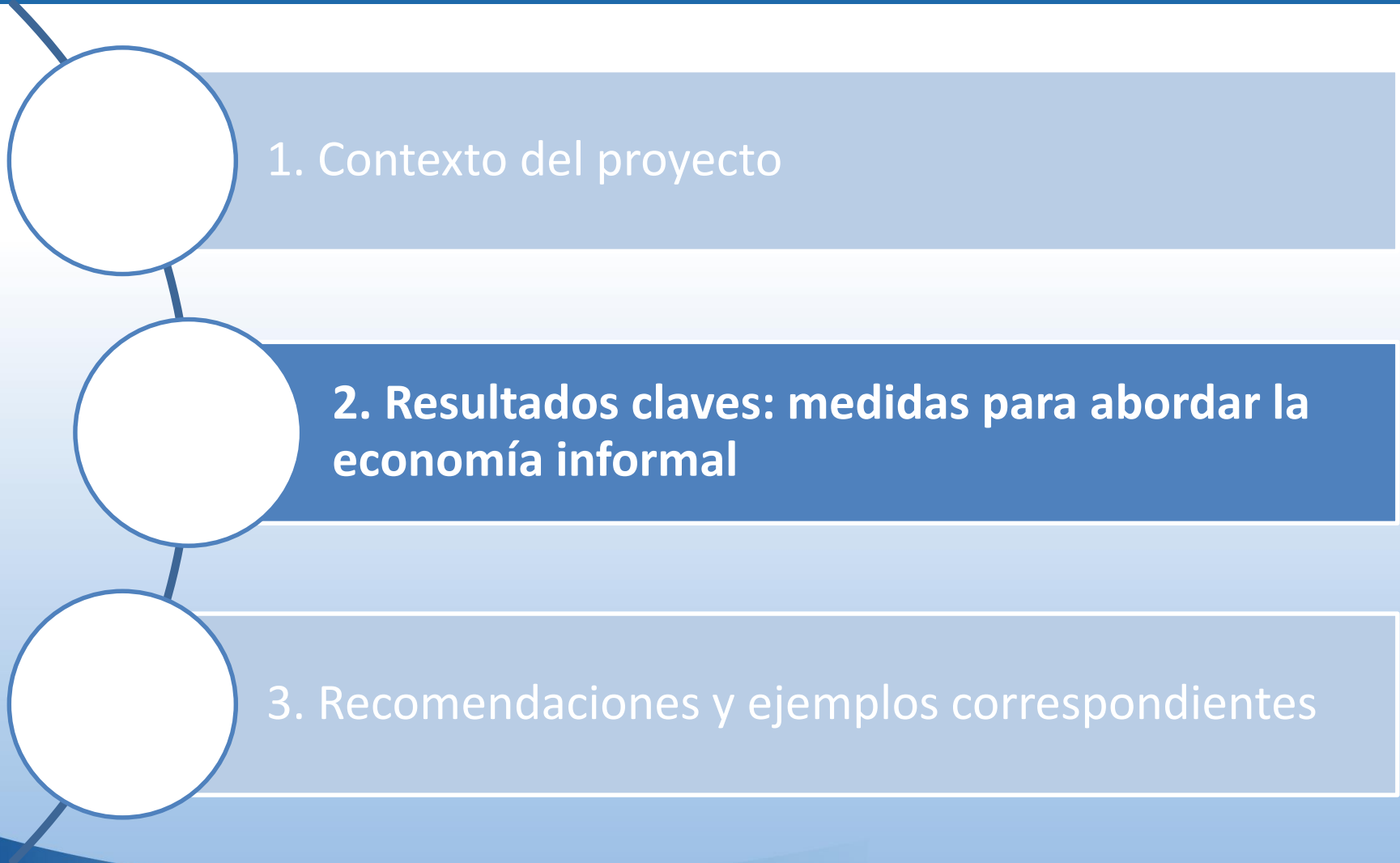
	Armenia	Azerbaijan	Belarus	Georgia	Moldova	Ukraine
Planning & design	4.40	3.20	4.20	3.80	4.20	3.00
Implementation	4.06	4.43	3.39	3.82	3.16	2.61
M&E	3.40	4.20	1.80	3.40	4.20	1.00
Weighted average	4.05	3.96	3.36	3.73	3.73	2.43



Marco de la evaluación: medidas para abordar la economía informal

PRINCIPALES DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES
1. Marco institucional	1.1 Definición de MIPYMEs
	1.2 Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas
	1.3 Consultas entre sectores público y privado
	1.4 Medidas para abordar la economía informal
2. Ambiente operativo/simplificación de procedimientos	2.1 Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio
	2.2 Registro de empresa
	2.3 Facilidad para declarar impuestos
	2.4 Gobierno electrónico
3. Acceso al financiamiento	3.1 Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento
	3.2 Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas
	3.3 Educación financiera
	3.4 Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota
4. Servicios de desarrollo de las MIPYMEs y compras públicas	4.1 Servicios de desarrollo empresarial
	4.2 Servicios de desarrollo de emprendedores
	4.3 Compras públicas
5. Innovación y tecnología	5.1 Marco institucional
	5.2 Servicios de apoyo
	5.3 Financiamiento para la innovación
6. Transformación productiva	6.1 Políticas para mejorar la productividad
	6.2 Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas
	6.3 Integración a cadenas de valor globales
7. Acceso al mercado e internacionalización de las MIPYMEs	7.1 Programas de apoyo a la internacionalización
	7.2 Facilitación de comercio
	7.3 Uso del comercio electrónico
	7.4 Estándares de calidad
	7.5 Aprovechando los beneficios de la integración de ALC (Acuerdos subregionales de cooperación y comercio)





Contexto económico: MIPYMEs en América Latina

- **99.5% de empresas latinoamericanas son MIPYMEs**, con casi 9 de cada 10 clasificados como microempresas.
- MIPYMEs representan el **60% del empleo** productivo formal en la región, pero son responsables de solo el **25% del valor** total de la producción.
- Todos los países de AL7 han acumulado una larga experiencia en el desarrollo del sector privado y en las áreas de **políticas para la PYME**; mejorar **la transformación productiva** del país y para **promover la modernización tecnológica** del sector empresarial ahora son prioridades políticas clave.
- **Sin embargo**, es importante recordar que las PYME de AL7 operan principalmente en los **sectores de servicios tradicionales**, con altos niveles de **informalidad** y una importante **brecha de productividad**. Los **principales actores de la transformación productiva son las empresas impulsadas por las oportunidades**, con un potencial de crecimiento considerable y una buena gestión. Estas empresas representan **una pequeña parte de toda la población** de PYME.
- Por lo tanto, el gran desafío es **cómo estructurar una política hacia el sector de las PYME** que, por un lado, apoya y promueve la transformación productiva, pero también aborda el problema de la informalidad y responde a las necesidades básicas de la vasta población de microempresas.

Contexto económico: Informalidad

- Altos niveles de informalidad están presentes en la mayoría de las economías emergentes, pero en **América Latina y el Caribe**, incluidos los países de ingresos medios altos como los países de AL7, **la informalidad es parte integral de la estructura económica.**
- La presencia de un gran sector informal es **un desafío adicional para la formulación de políticas**, ya que **socava la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo políticas inclusivas para las PYME** y llegar a los segmentos más vulnerables.
- Las empresas informales **operan en la mayoría de los casos de facto fuera del ámbito de la política.** Tienden a **responder de manera diferente de otras empresas a las señales e incentivos de las políticas**, ya que temen ser perseguidos por su incumplimiento y perder cualquier ventaja obtenida de leyes y reglamentos que no se respeten.
- En general, las empresas informales están **menos dispuestas a invertir** en el desarrollo de capacidades y en activos fijos, lo que los hace menos productivos que sus contrapartes formales. **No están interesados en expandirse**, ya que el riesgo de ser detectados por los funcionarios públicos está en línea con el tamaño de la empresa. Los datos de la OIT para la región muestran que la informalidad es la más alta entre **los trabajadores por cuenta propia y las microempresas.**

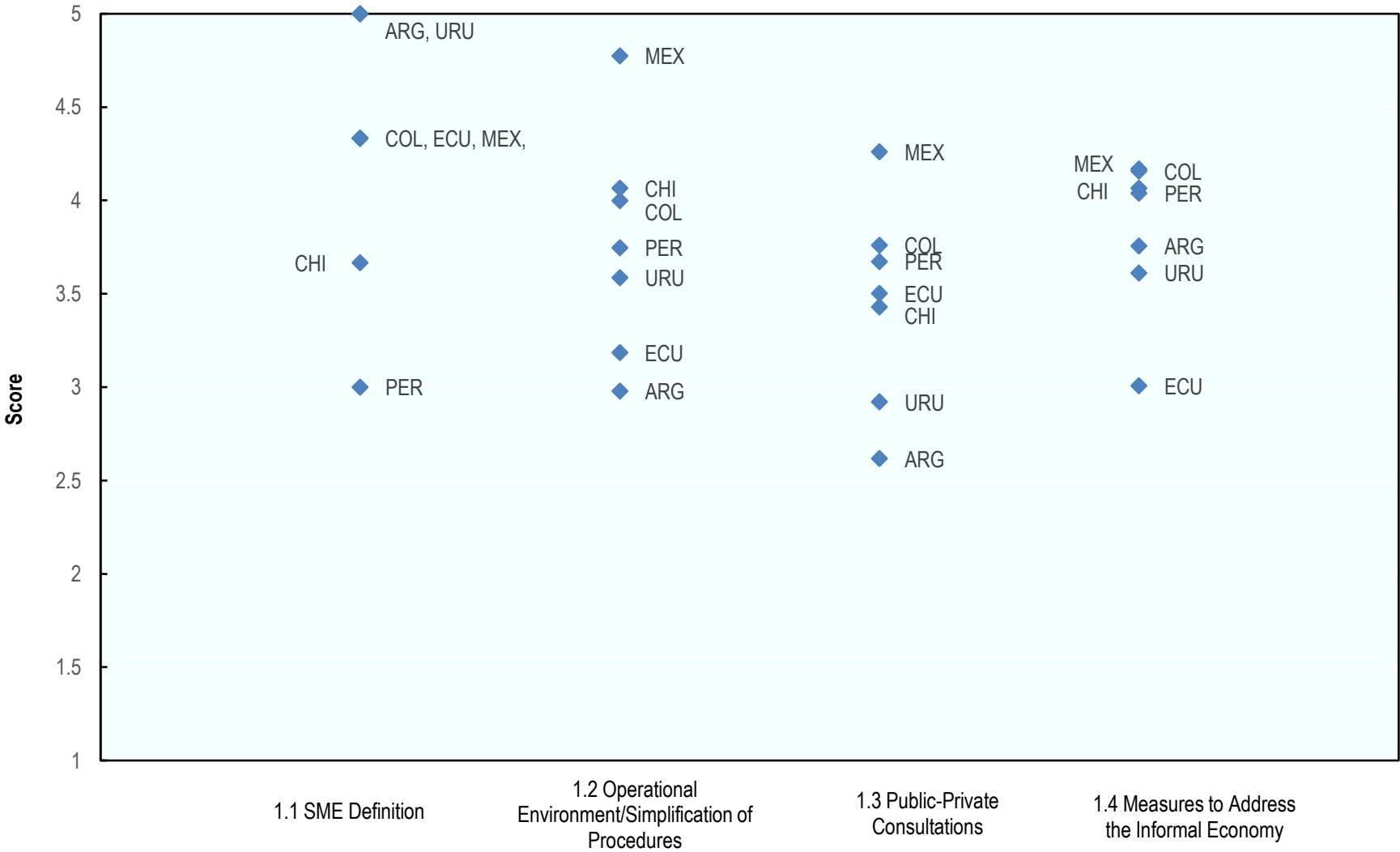


Respuesta política: Informalidad

La respuesta política a la informalidad empresarial tiende a ajustarse a cuatro enfoques diferentes:

- 1. Una condición transitoria relacionada con el nivel de desarrollo económico del país:** a medida que la economía se expande y hay más empleos disponibles en el sector formal, el sector informal se reducirá naturalmente.
 - *Gobiernos:* se centren en las oportunidades de crecimiento y en la aplicación de las leyes y reglamentos
- 2. Una respuesta espontánea a un sistema de protección social débil:** la falta de prestaciones de desempleo y de una red de seguridad social conduce a las personas hacia el autoempleo y el espíritu empresarial impulsado por la necesidad.
 - *Gobiernos:* deben mejorar la calidad de sus servicios públicos y fortalecer el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones en los regímenes de protección social
- 3. Una respuesta racional de los empresarios a los costos excesivos de las regulaciones:** cuanto mayor es el costo del cumplimiento y menos eficaces son los mecanismos de aplicación, mayor es el sector informal.
 - *Gobiernos:* centrarse en la reducción de los costes asociados a la formalidad y en ofrecer incentivos para que las empresas vuelvan a la formalidad, más que en insistir en la aplicación de las leyes y reglamentos
- 4. Un producto de débil cumplimiento y corrupción:** después de evaluar el costo y los beneficios de la formalidad y considerar los riesgos de ser multados y penalizados, los empresarios pueden concluir que ser informal conduce a mejores rendimientos económicos.
 - *Gobiernos:* implementar mecanismos de aplicación creíbles para hacer que la informalidad sea una alternativa más costosa y más arriesgada

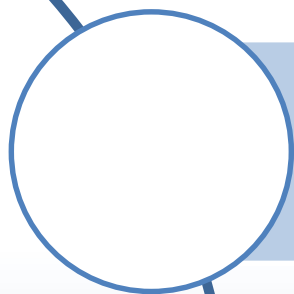
Resultados del Índice



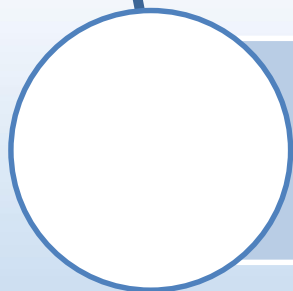
Enfoques de implementación: LA7

- **Peru: estrategia nacional de formalización** integrado en el Plan Nacional de Desarrollo
- **Chile, México y Colombia: programas o iniciativas específicas, combinando una serie de medidas** (*Crezcamos Juntos, Escritorio de Empresa, Red Nacional de Formalización Laboral*)
 - simplificar la formalización de las empresas
 - introducción de algunos incentivos fiscales y laborales y/o exenciones fiscales (*Régimen de Incorporación Fiscal - RIF*)
 - provisión de servicios de apoyo (financiamiento, educación, orientación, centros de desarrollo empresarial)
- **Argentina, Uruguay y Ecuador: intervenciones específicas** en las áreas fiscal y de registro de empresas
 - simplificar la formalización de las empresas
 - Monotributo/Régimen Impositivo Simplificado

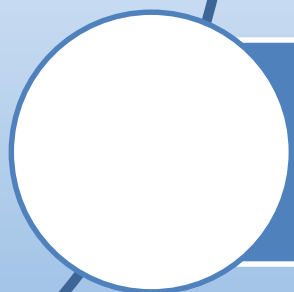




1. Contexto del proyecto



2. Resultados claves: medidas para abordar la economía informal



3. Recomendaciones y ejemplos correspondientes

Recomendación #1: entorno empresarial general

Desafíos / Oportunidades

- Los resultados de la evaluación para la Dimensión 2 (Entorno operacional / simplificación de procedimientos) son relativamente débiles en comparación con los de otras dimensiones (puntaje promedio 2.96 de 5).
- En general, esto significa que el apoyo específico que se proporciona a las PYMEs en otras áreas (como innovación, asociatividad, internacionalización) funciona dentro de un entorno empresarial general subóptimo, con barreras importantes para el ingreso y la competencia de las empresas.
- En particular, la reforma regulatoria y el establecimiento de ventanillas únicas aún se encuentran en una fase temprana, y los procedimientos para iniciar una empresa y presentar impuestos siguen siendo problemáticos.

Recomendaciones

Combine el soporte específico para PYMEs con mejoras continuas en el entorno empresarial general. Es importante que los gobiernos consideren este panorama general y encuentren la combinación óptima de políticas.

- **Ninguno de los países de AL7 figura en el tercer nivel superior del indicador *Doing Business* 2019 para iniciar un negocio.** Uruguay (65), Chile (72), México (94) y Colombia (100) están incluidos en el segundo nivel, mientras que Perú (125), Argentina (128) y Ecuador (168) pertenecen al tercer nivel inferior.
- **Deterioro relativo** en los rankings para todos los países AL7.
- **Mucho heterogeneidad en fortalezas y debilidades específicas:**
 - Número de días para obtener el certificado de registro de empresa: 3 (Colombia) – 9 (Perú)
 - Número de días para completar los trámites de inicio de un negocio: 6 (Chile) – 48.5 (Perú)
 - Número de pasos involucrados en el proceso: 5 (Uruguay) – 11 (Argentina y Ecuador)
 - Los costos de estos procedimientos (% del ingreso nacional bruto per cápita): 5.3% (Argentina) – 21-23% (Ecuador y Uruguay)

Recomendación #2: un enfoque estratégico integrado

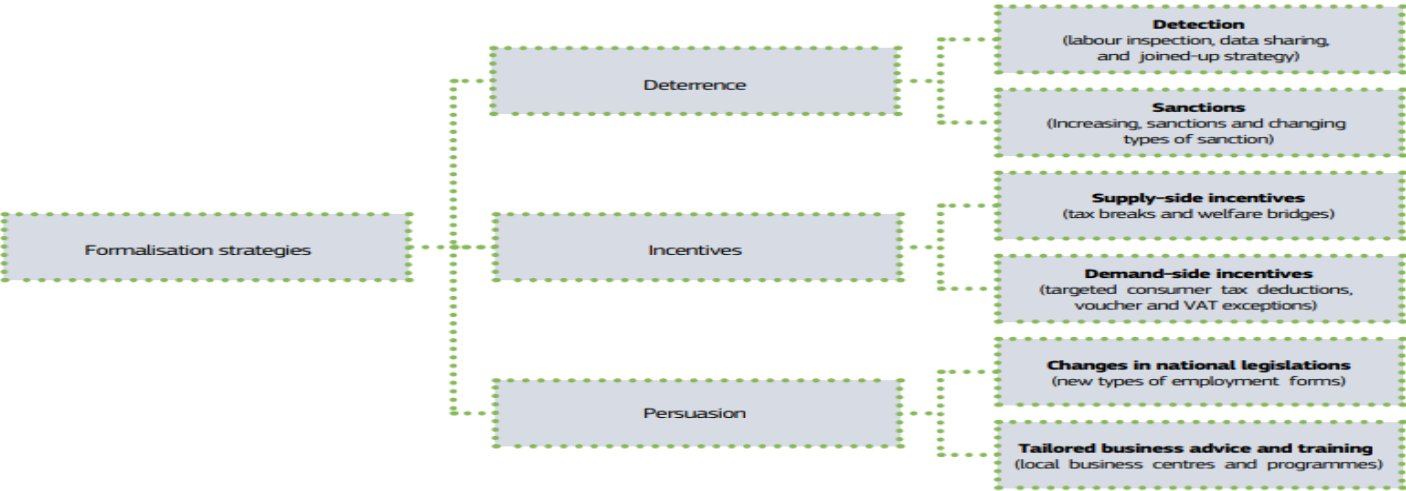
Desafíos / Oportunidades

Los países AL7 a menudo se centran en temas específicos (informalidad laboral, evasión fiscal) y carecen de una estrategia integral.

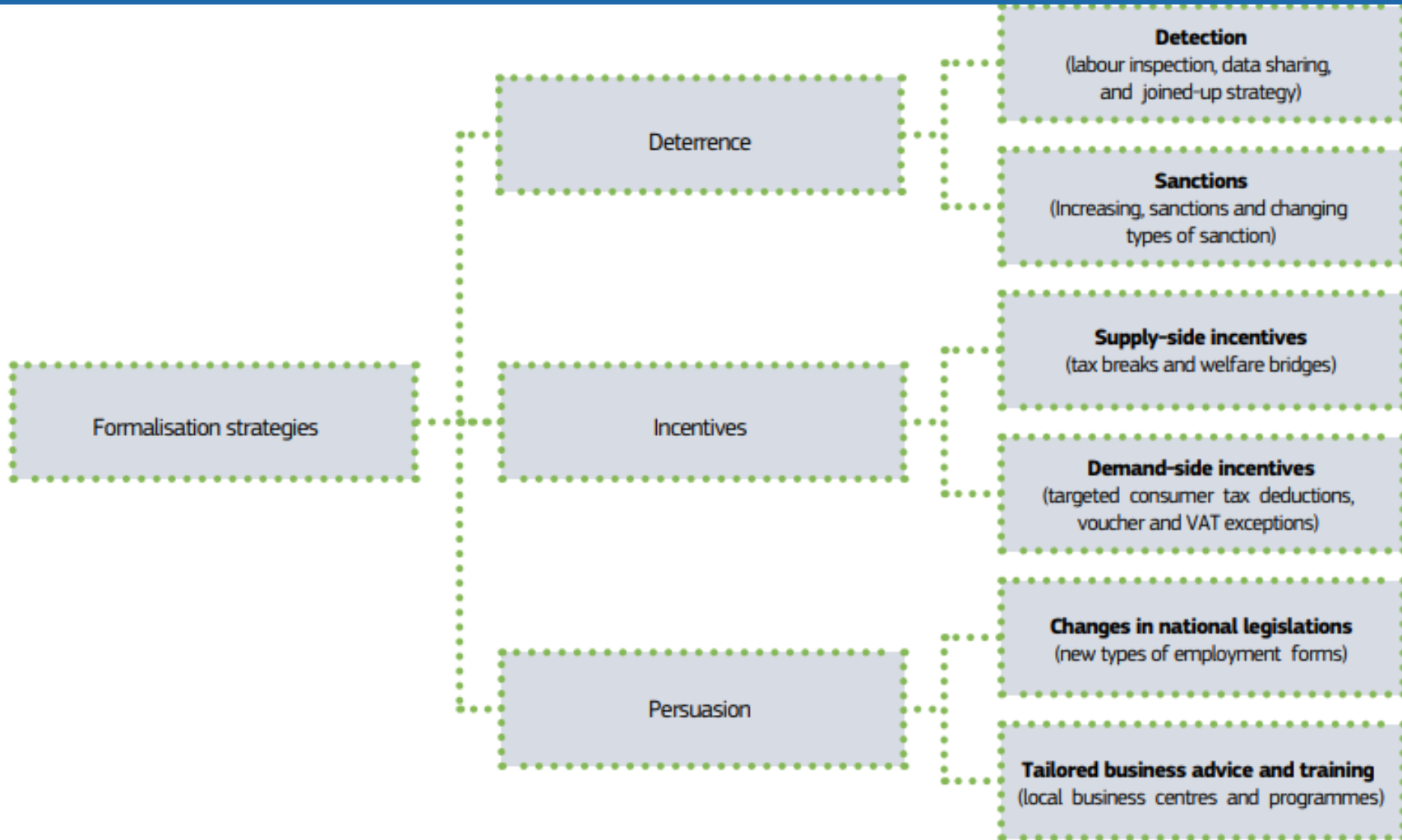


Recomendaciones

- **Elaborar un plan global a medio plazo para abordar al mismo tiempo los diferentes aspectos de la informalidad, incluida la definición de objetivos realistas y mensurables.** La informalidad es un fenómeno complejo con amplias implicaciones sociales y económicas.
 - Requiere actuar en varios frentes (legislación laboral, legislación fiscal, simplificación legislativa, normativa local, etc.) y la creación de sinergias entre las diferentes medidas e incentivos, al tiempo que se refuerzan los mecanismos de aplicación.



Un marco conceptual para las estrategias de formalización



Lado de la oferta: exenciones de impuestos Italia - Ley 383/2001

- **Objetivo:** Ayudar a los empresarios informales a trasladarse gradualmente al sector formal durante un período de gracia.
- **Grupo objetivo:** Empresarios total o parcialmente informales que evaden impuestos y las cotizaciones a la seguridad social.
- **Descripción:** Los empresarios informales que decidieron declarar los ingresos que antes no se declararon tuvieron la oportunidad de pagar retroactivamente el impuesto adeudado a una tasa de impuesto marginal concesional durante un período de regularización de tres años. Las cotizaciones sociales adeudadas por trabajadores no declarados anteriormente también se redujeron.
- **Resultados:**
 - Durante el primer año de la ley, se presentaron 800 solicitudes que involucraban la regularización de 1500 trabajadores.
 - La falta de confianza creó un obstáculo importante: a los empresarios informales, especialmente en las zonas más pobres, les preocupaba que 1) no pudieran sobrevivir más allá del período de tasas reducidas; 2) la amnistía podría ser retirada en el futuro; y 3) serían el objetivo de futuras inspecciones laborales.
- **Lecciones aprendidas:**
 - En contextos económicamente débiles, los beneficios fiscales deben ser parte de un paquete más amplio, que incluye, por ejemplo, asesoramiento y capacitación.
 - Las deducciones fiscales deben ser ciertas, durar por un período de tiempo razonable y no retirarse sin previo aviso.
 - Si hay amnistías, un certificado del gobierno que acredite que el empresario no puede ser perseguido por irregularidades aprobadas por la amnistía puede ayudar a ganar la confianza de los futuros participantes.



Lado de la demanda: Deducciones de impuestos de consumo dirigidas y vales Dinamarca y Bélgica

- **Objetivo:** Para reducir la oferta de emprendimiento informal en los sectores objetivo, crear nuevos empleos y ofrecer oportunidades para pasar del autoempleo irregular al estatus de empleado regular.
- **Grupo objetivo:** Consumidores de servicios domésticos en los sectores de limpieza, mantenimiento de interiores y exteriores, jardinería y cuidado personal (cuidado de niños, preparación de comidas, transporte).
- **Descripción:**
 - *Dinamarca:* deducciones fiscales del 15% para cada miembro del hogar y hasta un límite establecido por persona por año en los costos incurridos para comprar los servicios específicos. El comprador del servicio declara el nombre del proveedor del servicio, el número de horas adquiridas y los costos incurridos a las autoridades fiscales.
 - *Bélgica:* Cada consumidor que desee comprar servicios personales en los sectores elegibles puede comprar vales, hasta un número fijo (500-1000). Cada bono paga por una hora de trabajo. La diferencia entre el precio del cupón y el costo real del salario por hora es subsidiada por el gobierno. Los cupones solo pueden ser utilizados por empresas registradas y certificadas que hayan contratado a personas desempleadas.
- **Resultados:**
 - *Deducciones fiscales:* Esta deducción se ha utilizado ampliamente (7% de la población adulto) y la medida fue considerada útil tanto por los consumidores como por las asociaciones empresariales.
 - *Vales:* El 25% de los consumidores de vales admitieron que habrían utilizado trabajadores informales sin el plan de cupones. Se estima que aproximadamente 150000 personas han sido empleadas a través del programa de vales. La medida parece haber beneficiado especialmente a los vulnerables grupos: las mujeres con bajo nivel educativo son la gran mayoría de los trabajadores de vales (97%).
- **Lecciones aprendidas:**
 - Las deducciones y los cupones son más útiles cuando se dirigen a sectores donde se sabe que el autoempleo informal es alto.
 - Un programa de deducciones pequeñas debe ser sencillo en su administración para atraer usuarios; generalmente se sugiere una administración en línea del programa.
 - El precio del cupón debe establecerse en un nivel bajo, cercano al salario por hora en el sector informal, para atraer a los clientes; por lo tanto, se necesita una subvención fuerte, que probablemente limite el alcance de la medida en presencia de restricciones presupuestarias del gobierno.
 - Los planes de vales pueden reducir el autoempleo informal en servicios personales, pero alentarán principalmente la transformación de los auto empleados informales en trabajadores asalariados formales si favorecen a las empresas certificadas establecidas.



Recomendación #3: la creación de alianzas y cambio de actitudes

Desafíos / Oportunidades

- Las políticas son importantes, pero no son un sustituto de la confianza.
- La informalidad también es una expresión de un contrato social roto: falta de confianza en las instituciones públicas, falta de comprensión de los beneficios de la formalidad y una percepción negativa del papel del estado.
- El cambio sostenible a largo plazo requiere una transformación de las creencias de las personas.

Recomendaciones

- **Crear una amplia alianza contra la informalidad reuniendo a representantes del sector empresarial, sindicatos, autoridades locales e instituciones de la administración central.** Una amplia alianza permitirá un intercambio eficaz de datos y puntos de vista y puede contribuir a reducir el nivel de tolerancia del público hacia la informalidad.

• Genérico: campañas de sensibilización

• Específico: asesoramiento y formación a medida



Genérico: campañas de sensibilización Bulgaria, Estonia

- *Bulgaria:* Campaña nacional "Entra en la luz", que reúne a asociaciones de empleadores, sindicatos y medios de comunicación, con el apoyo del gobierno, para diseñar iniciativas que generen conciencia sobre las consecuencias negativas de la economía informal. El programa también dio a la gente la oportunidad de sugerir ideas de políticas en línea y de quejarse de violaciones a la legislación laboral común.
- *Estonia:* campaña de información sobre el cumplimiento fiscal, con los principales objetivos de educar a los contribuyentes sobre cómo se utiliza su dinero y alentar la moralidad fiscal en la población.



Específico: asesoramiento y formación a medida Italia

- **Contexto:**
 - Estos programas apuntan a preparar a los empresarios informales para el sector formal. Estas intervenciones reconocen que la desventaja que ellos experimentan no es solo de naturaleza económica y que es poco probable que solo una política de incentivos persuadirá a los empresarios informales. Es más probable que esto sea cierto en contextos económicamente desfavorecidos y en grupos socialmente desfavorecidos.
 - Los incentivos a corto plazo no pueden compensar la desventaja a largo plazo de trabajar en regiones o vecindarios de bajos ingresos.
 - Ciertas categorías de empresarios, como los migrantes y los de baja educación, tal vez no tienen las habilidades o la comprensión del sistema legal necesario para iniciar un negocio formal.
- **Objetivo:** La regularización de los empresarios informales y la creación de nuevas empresas que cumplan con la ley.
- **Grupo objetivo:** Empresarios informales en vecindarios económicamente desfavorecidos y empresarios migrantes en el sector textil.
- **Descripción:**
 - CUORE: Se establecieron centros de desarrollo empresarial en cuatro barrios de bajos ingresos en la ciudad de Nápoles, en asociación con el gobierno de la ciudad y una universidad local. El asesoramiento brindado fue tanto genérico (cómo registrar una empresa, solicitar un número de IVA u obtener un permiso de salud pública) como a la medida (enviar solicitudes a programas de apoyo público, participar en ferias comerciales, y crear consorcios empresariales).
 - SPINNER: Para el sector textil dominado por los migrantes, se contrataron facilitadores culturales y lingüísticos para proporcionar información sobre el proceso de formalización de negocios y facilitar el proceso de transición a través de la preparación de planes de formalización para detallar los costos y las oportunidades y los diferentes pasos necesarios.
- **Resultados:**
 - Los centros siguen funcionando después de casi dos décadas. Aproximadamente una cuarta parte de los asistidos con éxito hacer la transición completa al sector formal. La colaboración entre empresarios en proyectos de pequeña escala (participación en ferias, etc.) ya ha aumentado notablemente.
- **Lecciones aprendidas:**
 - En este contexto, los programas de asesoramiento también sirven para generar confianza mutua entre el estado y los empresarios informales.
 - La contratación de miembros del personal de la misma comunidad de los empresarios específicos es importante para generar confianza.
 - Los miembros del personal del programa deben estar bien capacitados y ser capaces de brindar consejos generales y específicos.
 - El asesoramiento empresarial y la capacitación son medios importantes para fomentar la formalización comercial, pero requieren más tiempo que los incentivos fiscales directos para lograr resultados importantes.



Resumen: puntos clave

- Todos los países del AL7 han sido particularmente activos en la búsqueda de políticas dirigidas a reducir la informalidad, y en muchos casos han estado a la vanguardia en la concepción y prueba de nuevos enfoques de políticas.
- Los países de AL7 a menudo se centran en temas específicos y carecen de una estrategia integral. Hasta ahora, las medidas políticas se han centrado principalmente en la persuasión a través de la simplificación de procedimientos, considerando la informalidad como una respuesta racional de los empresarios a los costos excesivos de las regulaciones.
- El enfoque anterior tiene sentido, ya que los países de la región en general tienen entornos comerciales generales subóptimos, con barreras significativas para el ingreso y la competencia de las empresas, en comparación con el resto del mundo.
- Sin embargo, en el futuro, los países de la región podrían beneficiarse del desarrollo de planes integrales de mediano plazo para abordar los diversos aspectos de la informalidad al mismo tiempo, incluida la definición de objetivos realistas y mensurables.
- En relación con lo anterior, una estrategia múltiple podría ir más allá de la simplificación de los procedimientos para incluir incentivos y medidas de construcción de alianzas, tanto generales como específicas del sector / región.



Project Contact:

Jose Antonio ARDAVIN

Head of Division (a.i)

Latin America and the Caribbean

OECD Global Relations

e-mail: Jose-Antonio.ARDAVIN@oecd.org

Jorge GÁLVEZ MÉNDEZ

Economist

Latin America and the Caribbean

OECD Global Relations

e-mail: Jorge.GALVEZMENDEZ@oecd.org

Anna WIERSMA

Junior Policy Analyst

Latin America and the Caribbean

OECD Global Relations

e-mail: Anna.WIERSMA@oecd.org