

## Capítulo 4. Marco institucional (Dimensión 1)

*Este capítulo analiza el nivel de avance de los países AL7 en relación con los principales componentes de la política PYME, en particular el alcance de las políticas en relación con la definición de PYMEs del país; los objetivos de las políticas y su orientación estratégica; la asignación del mandato de políticas PYME; el diseño y la gobernanza de las principales instituciones a cargo de las políticas; los mecanismos de consulta y coordinación; y las acciones emprendidas para reducir la informalidad empresarial. Los resultados de la evaluación muestran que los países AL7 han acumulado una experiencia significativa en el desarrollo del sector privado y las políticas PYME, y que han establecido marcos institucionales altamente articulados.*

*Sin embargo, los países AL7 aún enfrentan grandes desafíos en términos de lograr una mayor integración de las políticas PYME en sus más amplias estrategias de desarrollo económico y social; hacer que los mecanismos de coordinación y consulta sean más efectivos; mejorar los mecanismos de monitoreo y evaluación; y asegurar una consistencia entre los objetivos generales de la política y las herramientas y presupuestos a disposición de las instituciones encargadas de la implementación de políticas. La presencia de un gran sector informal en la mayoría de los países AL7 es un desafío adicional para la formulación de políticas, ya que socava la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo políticas PYME más inclusivas y para llegar a los segmentos más vulnerables de la población PYME.*

## Introducción

Este capítulo trata de los principales componentes de las políticas sobre las PYMEs, especialmente el alcance de las políticas, tal como lo determina la definición de PYMEs para cada país; los objetivos y orientación estratégica de las políticas; la asignación de los mandatos de las políticas de PYME; el diseño y gobernanza de las principales instituciones encargadas de las políticas; los mecanismos de consulta y coordinación sobre políticas y las acciones que se emprenden para reducir la informalidad empresarial.

La política para las PYMEs es un área compleja de las políticas públicas. Las causas de esta complejidad son la extrema heterogeneidad de la población de PYMEs en cuanto a tamaño de las empresas, la dotación de capital físico y humano, los sectores de operación y el potencial de crecimiento. Igualmente lo es el número de dimensiones de las políticas y las instituciones públicas en el campo de las políticas relacionadas con las PYMEs.

La forma en que los gobiernos estructuran y operan los marcos de políticas para las PYMEs tiene repercusiones significativas en el logro de los resultados de las políticas. Anteriores evaluaciones del Índice de Políticas PYME (SME PI, por sus siglas en inglés) han mostrado una relación cercana entre los puntajes obtenidos en la dimensión del marco institucional y los de una cantidad de otras dimensiones de políticas; esto es particularmente cierto en las que tratan del acceso a los mercados, la provisión de servicios de desarrollo de negocios (BDS) y el mejoramiento del capital y las destrezas humanas.

La política concerniente a las PYMEs consiste en una combinación de medidas de política horizontales y específicas (verticales). Las medidas horizontales son aquellas cuyo objetivo es el mejoramiento del ambiente operativo en general en favor de todos los tipos de empresas, como, por ejemplo, las medidas de simplificación regulatoria. Las medidas específicas son las que pretenden mejorar las condiciones de un segmento específico de la población de PYMEs, definido en términos del tamaño de la clase, el sector de operación, el potencial de crecimiento, el área de actividad (tal como las actividades de investigación y desarrollo), la localización y otros rasgos.

Las medidas de políticas sobre las PYMEs a menudo abarcan áreas de políticas que no están directamente dentro del área de acción del ministerio central o el organismo que tiene el mandato de conducir la política referente a las PYMEs. Estas medidas pueden, por ejemplo, cubrir áreas tales como la política fiscal y laboral, acciones de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo, y/o desarrollo de destrezas y entrenamiento educativo que, por lo general, entran en el portafolio de ministerios y organismos pertinentes que no son los directamente señalados para diseñar e implementar la política con respecto a las PYMEs. La coordinación general y efectiva de política tiene, por tanto, un papel central en la política para PYMEs.

La mayoría de los gobiernos, en países con diferentes niveles de desarrollo económico, han adoptado un enfoque estratégico para su política de PYME, integrando las políticas de PYMEs con su estrategia de desarrollo económico en el sentido más amplio, definiendo un conjunto de objetivos de políticas y organizando sus acciones asociadas a políticas alrededor de una estrategia de mediano plazo. En la mayoría de los casos, el enfoque estratégico es apoyado por las evidencias de un diagnóstico de los principales temas que enfrenta el sector de las PYME. El nivel de éxito de la implementación de la estrategia está estrechamente vinculado a la calidad de los mecanismos de coordinación de políticas y al sistema de diálogo público-privado, así como al nivel de recursos humanos y financieros comprometidos por las distintas instituciones públicas. Los

elementos complementarios vitales son la disponibilidad de estadísticas oportunas y completas sobre las PYMEs, así como un sistema avanzado de supervisión y evaluación.

Todos estos elementos concurren para definir y buscar la combinación correcta de políticas horizontales y específicas. Las políticas para las PYMEs son un área en la que no existen modelos ni directivas predefinidas y donde el enfoque pragmático más productivo es con frecuencia el que se basa en el ensayo y el error. Si el diseño de políticas no puede ser predeterminado, existen, sin embargo, numerosas buenas prácticas en la elaboración de políticas que provienen de las revisiones y lecciones aprendidas, que pueden ser útiles a la hora de evitar demoras y errores costosos. Aunque, dado el alcance de este informe, es imposible valorar la calidad y efectividad del enfoque de política de PYMEs adoptado por cada uno de los países AL7, es factible medir el nivel de desarrollo institucional conforme a las buenas prácticas de elaboración de políticas.

Todos los países AL7 han acumulado una experiencia significativa en el desarrollo del sector privado y las áreas de política de PYMEs y han establecido marcos institucionales altamente articulados. En la última década, en respuesta al impacto negativo de la crisis financiera mundial (2008-2010) y el fin del super-ciclo de las materias primas (2014-2015) sobre el desarrollo económico de los países, la mayoría de los países AL7 han identificado la política de PYMEs como una de las áreas esenciales que han de estimular el crecimiento económico y laboral e impulsar la transformación productiva.

Este capítulo muestra cómo los países AL7 han definido los objetivos de su política estratégica de PYMEs y han desarrollado su marco institucional en concordancia, desde una perspectiva regional, además de presentar una evaluación detallada de su desempeño.

## Marco para la evaluación

El marco para evaluar la Dimensión 1 está estructurado sobre los principales componentes de la política para PYMEs, tal como se ha expuesto antes. El marco comprende cuatro subdimensiones: la definición de pequeña y mediana empresa, la planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación de políticas, las consultas entre sector público y sector privado y las medidas para abordar el sector informal (Gráfico 4.1). La primera subdimensión involucra el alcance de las políticas, mientras que las otras tratan principalmente del diseño institucional, el enfoque estratégico y la organización de las intervenciones de políticas.

La subdimensión 1.1 cubre los términos y el uso operativo de la definición de PYME del país. El propósito de la definición de PYME debe delimitar el alcance de la política pública, concebir la segmentación de la población PYME en subclases (microempresa, pequeña empresa y mediana empresa), y establecer una base común para la coordinación de políticas entre las instituciones públicas. La justificación primaria de la política para PYMEs es atacar las fallas estructurales de mercado debidas al tamaño de la empresa, asociadas a la economía de escala y alcance, a los mayores costos de transacción, etc. El umbral que fija el límite entre las PYMEs y las grandes deberían, por tanto, definir el límite por encima del cual las fallas estructurales de mercado dejaran de tener un papel significativo en determinar el desempeño de la empresa.

La subdimensión 1.2 se enfoca en la forma en que los países AL7 conforman sus objetivos estratégicos y organizan sus intervenciones de políticas PYME. Incluye un conjunto de indicadores con respecto a la estructura del marco de políticas para PYMEs, los mecanismos de coordinación y consulta intragubernamentales y la disponibilidad de estadísticas oportunas y completas sobre las PYMEs.

La subdimensión 1.3 se concentra en los canales y la práctica de consulta con las asociaciones del sector privado que representan el sector PYME, con la vista puesta en la frecuencia, transparencia y apertura de tales consultas.

La última subdimensión observa cómo los países AL7 están tratando el asunto de la informalidad. La informalidad laboral y empresarial tiene una alta incidencia en todos los países AL7. En la mayoría de ellos, reina la informalidad entre trabajadores por cuenta propia y microempresarios, que con frecuencia escapan a cualquier forma de registro formal, pero también está presente entre empresas pequeñas y medianas que, aunque formalmente registradas, no cumplen en su totalidad con la ley y las regulaciones, especialmente las relacionadas con el pago de impuestos y las cuestiones laborales. La informalidad empresarial es un fenómeno complejo con amplias implicaciones sociales, fiscales y legales/regulatorias. La presencia de un enorme sector informal tiene repercusiones significativas en la elaboración de políticas para PYMEs, puesto que, en la mayoría de los casos, las empresas informales, de hecho, operan fuera del alcance de las políticas acerca de las PYMEs. Cada una de ellas tiende a responder de manera diferente a las señales e incentivos de las políticas, pues temen ser perseguidas por su no cumplimiento de las normas y perder cualquier ventaja conquistada gracias a la violación de leyes y regulaciones. La subdimensión 1.4 apunta específicamente a las implicaciones de la informalidad en el crecimiento de la empresa y su dinámica de competencia y a la respuesta de las políticas gubernamentales.

**Gráfico 4.1. Marco del SME PI AL7 para evaluar la Dimensión 1**



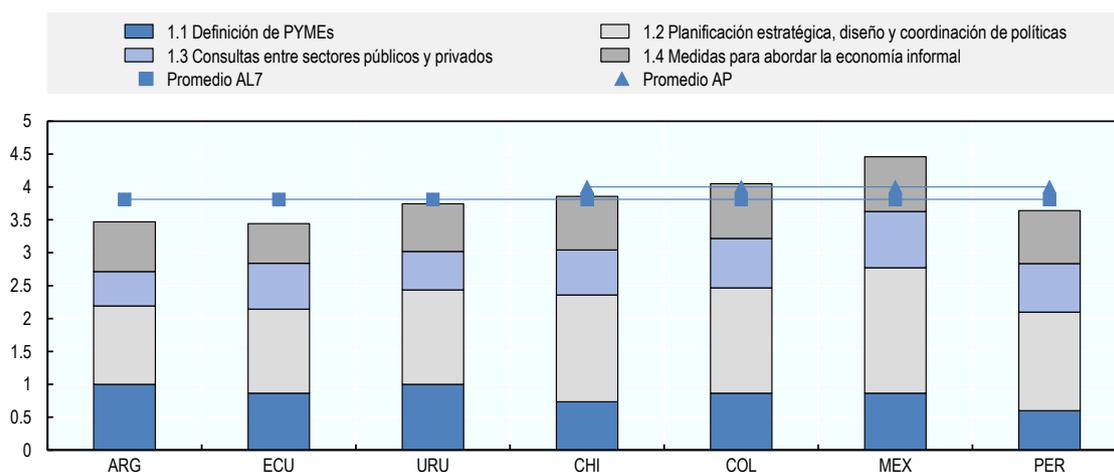
Al combinar los resultados de la evaluación, la subdimensión 1.2 (planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas) recibió la mayor ponderación (40%), mientras que las restantes dimensiones tienen un peso de 20%.

## **Análisis**

El puntaje promedio general de la dimensión que analiza el marco institucional para políticas PYME es 3,81 sobre una escala de 5 (véase el Gráfico 4.2), lo cual indica que

instituciones de políticas para las PYMEs están activas, que se han identificado las directrices estratégicas y que se han puesto en marcha los mecanismos de coordinación y consulta. Sin embargo, los países AL7 aún enfrentan importantes desafíos con respecto a una mayor integración de las políticas para PYMEs en sus estrategias más amplias de desarrollo económico y social, el hacer más efectivos los mecanismos de coordinación y consulta, y el mejorar los mecanismos de supervisión y conducir evaluaciones de impacto de las políticas y los programas. Además, la presencia de un amplio sector informal en la mayoría de los países AL7 mina la capacidad del gobierno para poner en práctica políticas para PYMEs y alcanzar a los segmentos más vulnerables del universo de la población PYME.

**Gráfico 4.2. Puntajes ponderados de la Dimensión 1: Marco institucional**



*Nota:* Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el Capítulo 2 y el Anexo A para obtener mayor información sobre la metodología.

### **Subdimensión 1.1. Definición de PYMEs**

Esta subdimensión incluye cuatro indicadores: 1) existencia de una definición legal de PYMEs en el país; 2) número de parámetros utilizados en la definición de PYME; 3) uso de una sola definición de PYMEs en toda la administración pública, y 4) inclusión de una cláusula de independencia en la definición de PYMEs en la que se estipule que una empresa no califica como PYME si es controlada por una empresa grande, incluso cuando satisfaga el criterio regular estipulado en la definición de PYME.

El desempeño promedio de los países AL7 en esta subdimensión es relativamente alto (4,24), puesto que todos tienen definiciones legales válidas, basadas, en la mayoría de los casos, en criterios múltiples y con frecuencia utilizados de manera coherente en toda la administración pública. Argentina y Uruguay han alcanzado el mayor puntaje posible (5.0), gracias a que son los únicos países que han introducido una cláusula explícita de independencia en sus definiciones de PYME.

**Cuadro 4.1. Puntaje de la subdimensión 1.1: definición de PYME**

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom.	StD
Planeación y diseño	5,00	4,33	5,00	3,67	4,33	4,33	3,00	4,24	0,66
Puntaje total de la subdimensión	<b>5,00</b>	<b>4,33</b>	<b>5,00</b>	<b>3,67</b>	<b>4,33</b>	<b>4,33</b>	<b>3,00</b>	<b>4,24</b>	<b>0,66</b>

*Nota:* Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

*Todos los países de LA7 han adoptado una definición oficial de PYME*

El primer componente de cualquier política para el desarrollo de las PYMEs es la introducción de una definición de PYMEs que esté legalmente fundamentada y que sea operativamente sólida. El propósito de la definición es delinear nítidamente el alcance de las políticas y proporcionar a las empresas una referencia clara del tipo de condiciones de política que se les aplican.

Aunque todos los países AL7 tienen una definición de PYMEs, la forma en que se ha formulado varía de manera considerable. En numerosas ocasiones, la definición está incluida en el acto legislativo principal que define el alcance y los objetivos de la política de PYMEs del país, como en los casos de Chile y Colombia. En otros casos (Ecuador, México, Perú), la definición de PYMEs está incluida en el conjunto de disposiciones que regulan la aplicación de instrumentos específicos de política, como por ejemplo la regulación del Reglamento al Código de la Producción de Ecuador o las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor de México. En Argentina y Uruguay, la definición de PYMEs es establecida por decreto emitido por el ministerio competente.

*En general, es práctica común la aplicación congruente en toda la administración*

La existencia de una definición unitaria y su aplicación coherente son elementos importantes para promocionar la coordinación entre todos los diferentes ministerios y organismos públicos involucrados en la elaboración y puesta en marcha de políticas relativas a PYMEs y facilitar la comunicación con el sector privado. El alcance de la definición de las PYMEs debe establecer el amplio alcance de las políticas, un importante elemento para la definición del área de aplicación de medidas generales de políticas, muchas veces fiscales o regulatorias, diseñadas para favorecer a todo el sector PYME, o una subclase específica.

También es preciso distinguir entre los amplios parámetros instituidos por la definición de PYMEs, que son revisados sólo después de cierto número de años, y los criterios de elegibilidad estipulados en el marco de los programas y medidas de apoyo a las PYMEs por medio de regulaciones de ministerios y organismos. Todos los países AL7 rehúyen la fijación, por ley, de criterios de elegibilidad que aseguren la necesaria flexibilidad para el diseño de los programas de apoyo a las PYMEs, aunque ajustan periódicamente los parámetros de la definición de PYMEs y el umbral de clase, siguiendo la evolución de la población PYME.

Perú es el único país AL7 que no aplica congruentemente su definición de PYMEs en la totalidad de la administración pública. En su caso, la definición se aplica a los actos legislativos y a las medidas de política tomadas por el Ministerio de Producción, pero no es obligatorio que sea aplicada por otros ministerios y ramas de la administración pública. Sin embargo, el gobierno está haciendo esfuerzos por promover una aplicación coherente

de su definición de PYMEs en todos los diferentes componentes de la administración pública.

*Las definiciones de PYME varían notablemente a lo largo de LA7 y se consideran varios parámetros*

Los parámetros regulares para las definiciones de PYMEs incluyen el número de empleados a tiempo completo, facturación anual y activos. El criterio del empleo es considerado un buen índice del tamaño y estructura de la empresa. El criterio de empleo es aplicado por cuatro países AL7 (Argentina, Colombia, México y Uruguay), en concordancia con un segundo parámetro (facturación anual o activos totales). La renuencia a utilizar el parámetro del empleo a veces es justificada por la falta de información confiable sobre el empleo, debido a la alta incidencia del trabajo informal. Entre todos los países AL7, solo Chile y Perú basan su definición de PYMEs en un solo parámetro: la facturación anual. Chile, Perú y Uruguay establecieron el parámetro de la facturación en una unidad especial de contabilidad (para más información, véanse las notas al Cuadro 4.2), que es revisada periódicamente en concordancia con la tasa de inflación, para evitar la tarea de revisar periódicamente la definición legal de PYMEs.

**Cuadro 4.2. Criterio de definición de las PYMEs en los países de LA7**

Región	País	Definiciones		
		Micro	Pequeña	Mediana
Alianza del Pacífico	<b>Chile</b>	Facturación: hasta 2.400 UF1	Facturación: entre 2.400 y 25.000 UF	Facturación: entre 25.000 y 100.000 UF
	<b>México</b>	Hasta 10 empleados Facturación: hasta 4 millones de MXN	Entre 11–502 empleados Facturación: entre 4 y 100 millones de MXN	Entre 51–250 empleados3 Facturación: entre 100 y 250 millones de MXN
Alianza del Pacífico / Comunidad Andina	<b>Colombia</b>	Hasta 10 empleados Facturación: activos totales, sin incluir vivienda, tienen un valor igual o menos a 500 veces el del salario mínimo mensual del momento	Entre 11 y 50 empleados Facturación: activos totales, sin incluir vivienda, tienen un valor entre 501 y 5.000 veces el del salario mínimo mensual del momento	Entre 51 y 200 empleados Facturación: activos totales, sin incluir vivienda, tienen un valor entre 5.001 y 30.000 veces el del salario mínimo mensual del momento
	<b>Perú</b>	Facturación: hasta 150 UIT 4	Facturación: entre 151 y 1.700 UIT	Facturación: entre 1.701 y 2.300 UIT
Comunidad Andina	<b>Ecuador</b>	Entre 1 y 9 empleados Facturación: hasta USD 100.000 Activos: hasta USD 100.000	Entre 10 y 49 empleados Facturación: entre USD 100.001 y USD 1.000.000 Activos: entre USD 100.001 y USD 750.000	Entre 50 y 199 empleados Facturación: entre USD 1.000.001 y USD 5.000.000 Activos: entre USD 750.001 y USD 3.999.999
	<b>Argentina</b>	Entre 5 y 15 empleados, dependiendo del sector5 Facturación: hasta 3.800.000-15.800.000 ARS, dependiendo del sector	Hasta 10-60 empleados, dependiendo del sector Facturación: hasta 23.900.000-95.000.000 ARS, dependiendo del sector	Grupo A: Hasta 50-235 empleados, dependiendo del sector Facturación: hasta 182.400.000-661.200.000 ARS, dependiendo del sector Grupo B

Región	País	Definiciones		
		Micro	Pequeña	Mediana
MERCOSUR				Hasta 215-655 empleados, dependiendo del sector Facturación: entre 289.300.000 ARS y 1.140.300.000 ARS, dependiendo del sector
	Uruguay	≤ 4 empleados Facturación: hasta 2.000.000 UI <sup>6</sup>	Entre 5-19 empleados Facturación: hasta 10.000.000 UI	Entre 20-99 empleados Facturación: hasta 75.000.000 UI

1. UF: *Unidades de fomento*. Unidad de contabilidad utilizada en Chile. La tasa de cambio entre la UF y el peso chileno es constantemente ajustada para tomar en cuenta la inflación, de modo que el valor de la UF permanece casi invariable día tras día, durante períodos de baja inflación. Valor de la UF en pesos chilenos (29/11/2018): 27.518,15; tasa de cambio 1 USD/CLP (29/11/2018): 673,31; valor de la UF en USD (29/11/2018): 41,11.

2. El límite superior se establece en 30 empleados en el caso del sector de comercio (otras categorías sectoriales incluyen industria y servicios).

3. El límite inferior se establece en 51 empleados en los casos de los sectores de servicios e industrias. El límite superior se sitúa en 100 empleados en el caso de los sectores de comercio y servicios.

4. UIT: *Unidad impositiva tributaria*. Unidad de contabilidad utilizada en Perú. 1 UIT = 4.150 PEN (2018); tasa de cambio 1 USD/PEN: aproximadamente 3.36 (12/12/2018); valor de la UIT en USD aproximadamente USD 1.236 (12/12/2018).

5. El umbral sectorial inferior corresponde al sector agrícola, mientras que el superior corresponde a los sectores de la industria y la manufactura. Otras categorías sectoriales son la construcción, los servicios y el comercio.

6. UI: *Unidades Indexadas*. Unidad de contabilidad utilizada en Uruguay, que es reajustada conforme a la inflación, tal como es medida por el índice de precios al consumidor (IPC). El valor de la UI es aproximadamente 4,02 pesos uruguayos (UYU) (12/12/2018). Tasa de cambio 1 USD/UYU = aproximadamente 32 UYU (12/12/2018); valor de la UI en USD: 0,13 (12/12/2018).

*Todos los países AL7 utilizan subdefiniciones de micro, pequeña y mediana empresa, pero los umbrales de tamaño varían significativamente de país a país*

Todos los países AL7 segmentan su población PYME en tres clases: micro, pequeñas y medianas. Entre esos países (Argentina, Colombia, México y Ecuador), que aplican el criterio del empleo, existe una convergencia general en cuando al establecimiento del umbral para definir una microempresa en alrededor de 10 empleados de tiempo completo. Para las empresas pequeñas, el umbral superior ha sido fijado en 50 empleados, mientras que para las empresas medianas, va de 200 empleados (en Colombia y en Ecuador) a 250 (en México), mayormente en concordancia con los umbrales fijados por la mayoría de los países de la OCDE.<sup>1</sup> En el caso de Uruguay, el umbral superior de empleo está fijado en un nivel mucho más bajo: 4 para las microempresas, 19 para las empresas pequeñas y 99 para las medianas, una decisión justificada por el tamaño relativamente pequeño de la economía uruguaya.

Argentina ha introducido una definición de dos niveles para las empresas medianas, basándose principalmente en el valor de facturación.<sup>2</sup> El umbral superior del segundo nivel se encuentra en un valor relativamente alto, lo que permite la extensión del apoyo gubernamental a las empresas con estructura avanzada y una presencia de mercado consolidada.

Argentina y Uruguay son los únicos países de AL7 que han incluido en sus definiciones de pequeña y mediana empresa una cláusula que expresamente excluye de la población de

las PYMEs las empresas de pequeña escala controladas por grupos grandes. La introducción de esta cláusula debería prevenir que las empresas grandes establezcan unidades de baja escala bajo su control para explotar el tratamiento preferencial que se da a las PYMEs.

*Las definiciones de PYME en los países AL7 están suficientemente bien estructuradas, pero aún hay espacio, tanto dentro de cada país como entre todos ellos, para un nivel más alto de coordinación*

En general, los países AL7 han instituido definiciones de PYMEs que señalan con bastante claridad el alcance de las políticas y satisfacen los criterios elementales de operatividad, pero es menester hacer tres importantes observaciones.

La primera se refiere a la aplicación del criterio basado en la facturación anual y los activos totales. Esto requiere acceso a información confiable de las empresas, no directamente accesible desde bancos de datos controlados por el gobierno y con frecuencia no totalmente disponibles para las microempresas y las empresas pequeñas. A fin de superar esta limitación, numerosos países AL7 requieren que las empresas se registren en el ministerio correspondiente, o que presenten evidencia directa que pruebe su condición de PYME.

La segunda se vincula con la relativa falta de correspondencia, en varios países AL7, entre la definición de PYMEs utilizada por los organismos nacionales de estadísticas, que principalmente se basan en el criterio del empleo, y la definición de las políticas, que puede limitar la capacidad de los legisladores de sustentar sus políticas en estadísticas sólidas.

La última observación concierne a la limitada convergencia de las definiciones de PYME dentro de los principales bloques comerciales de la región, principalmente la Alianza del Pacífico (AP), Mercosur y la Comunidad Andina. Esto es particularmente relevante en el caso de la AP. Dado que los estados miembros de la AP avanzan en las medidas de acceso al mercado, incluyendo el acceso recíproco en adquisiciones públicas, existe una creciente necesidad de progresar en una definición común, para evitar la distorsión en los regímenes de competencia y para simplificar la operación a nivel empresarial.

### ***Subdimensión 1.2. Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas***

Tal como se mencionó en la introducción, una práctica común, adoptada en diversos países en diferentes etapas de su desarrollo económico, para organizar efectivamente sus intervenciones de política, es elaborar una estrategia multianual de desarrollo de las PYMEs. La estrategia puede tomar la forma de (a) un documento individual e independiente o (b) pueden incluirse orientaciones estratégicas para el desarrollo de las PYMEs en planes estratégicos más amplios del gobierno, tales como el plan de desarrollo del país a mediano plazo, la política industrial, la estrategia de desarrollo del sector privado, la estrategia de transformación productiva o el plan de desarrollo social.

Independientemente de la forma que adopte, una estrategia bien estructurada debería incluir una declaración clara de su visión con respecto a cómo se espera que funcione el sector al final del plazo de la estrategia, que comúnmente es descrita en términos cualitativos (por ejemplo, un sector PYME más “innovador y dinámico” o más “orientado a la exportación”). La visión debería estar complementada por objetivos bien definidos y cuantificables, metas intermedias y una presentación con detalles suficientes de cómo pretende el gobierno organizar las políticas públicas para alcanzar los objetivos. El

documento debería incluir también una parte dedicada a la secuencia planeada de intervenciones de políticas, así como indicaciones de los recursos y cambios legislativos/regulatorios e institucionales requeridos y los sistemas que el gobierno pretende adoptar para supervisar y evaluar la implementación de la estrategia. Finalmente, la ejecución de la estrategia debe ser apoyada por planes de acción anuales o bianuales, que detallen las acciones que deben emprenderse y los recursos asignados y las responsabilidades de las diferentes organizaciones públicas y privadas involucradas en su implementación, así como la indicación de los mecanismos de supervisión para rastrear la marcha de la estrategia/plan de acción.

Normalmente, la elaboración de la estrategia es el resultado de un intenso período de consulta dentro y fuera de la administración pública, de manera que los objetivos y las intervenciones de políticas son apoyados por un amplio consenso. La argumentación de la estrategia debería ser anclada a una sólida evidencia y un análisis bien desarrollado de las características y tendencias de la población PYME y un diagnóstico de los obstáculos que enfrentan el sector PYME y la administración pública para alcanzar los objetivos expresados en el documento estratégico.

Los resultados de la evaluación muestran que los países AL7 están relativamente avanzados en esta sub-dimensión (Cuadro 4.3). Todos los países, con la exclusión de Chile, se desempeñan mejor en la *implementación* que en las fases de *planificación y diseño*, y *monitoreo y evaluación*. México lidera a los países AL7 con puntajes altos en las tres fases del ciclo de políticas.

**Cuadro 4.3. Puntaje de la subdimensión 1.2: planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación**

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom.	StD
Planificación y diseño	1,48	2,92	3,37	4,55	3,37	4,48	3,22	3,34	0,96
Implementación	4,00	3,00	3,67	3,67	5,00	5,00	4,17	4,07	0,68
Monitoreo y evaluación	3,30	4,07	3,79	4,11	2,85	4,78	3,73	3,80	0,57
Puntaje total de la subdimensión	<b>2,98</b>	<b>3,19</b>	<b>3,59</b>	<b>4,06</b>	<b>4,00</b>	<b>4,77</b>	<b>3,75</b>	<b>3,76</b>	<b>0,55</b>

*Nota:* Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

*Planificación y diseño: los objetivos y orientaciones de la política sobre las PYMEs se establecen en el marco de una estrategia nacional mayor para el desarrollo económico y/o la transformación productiva*

Ninguno de los países AL7 ha desarrollado hasta ahora una estrategia individual y a mediano plazo referente a las PYMEs. En todos los países AL7, excepto Argentina, las orientaciones estratégicas de la política para las PYMEs están incluidas en otros documentos estratégicos de mediano plazo (véase el Cuadro 4.4). En los casos de Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay, las indicaciones estratégicas para las PYMEs están contenidas en los planes para el mejoramiento de la productividad, la innovación y el crecimiento (en Chile), la política industrial (en Ecuador) y la transformación productiva y la competitividad (en Colombia y en Uruguay).

En México y Perú, las orientaciones estratégicas de la política relativa a las PYMEs están incluidas en los planes de desarrollo multiáreas del país y otros documentos. Argentina es el único ejemplo, entre los países AL7, donde las orientaciones estratégicas para las políticas PYME no han sido totalmente desarrolladas. El Ministerio de Producción y

Trabajo ha emitido comunicados en que declara las directrices amplias del gobierno acerca de las PYMEs, pero no ha desarrollado esas indicaciones en un plan estratégico.

Entre todos los países AL7 que han desarrollado un enfoque estratégico, Chile y México son los más avanzados en lo que respecta al diseño de políticas.

Chile es un buen ejemplo de cómo se han desarrollado los objetivos de política para las PYMEs dentro de un contexto de estrategia económica más amplia: la *Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018*, que tiene un alcance más amplio que la política de PYMEs y cuyo objetivo general es definir el camino que conduzca a la transformación de Chile en una economía totalmente desarrollada. Contiene 47 medidas detalladas, estructuradas alrededor de siete ejes. Ocho de esas medidas están específicamente dirigidas a apoyar el sector PYME, mientras que todas las demás medidas están diseñadas para apoyar el sector empresarial privado en general, aunque todas tienen significativas implicaciones para las PYMEs. Sin embargo, aunque los objetivos cualitativos de la agenda están claramente definidos, los objetivos cuantitativos no están explícitamente declarados. Su definición ha sido dejada a los organismos de implementación.

En México, las indicaciones estratégicas para las PYMEs derivan del Plan Nacional de Desarrollo (2013-18) y están especificadas en el Programa de Desarrollo Innovador del Ministerio de Economía (PRODEINN 2013-2018), que también contiene numerosos objetivos cuantitativos y cualitativos. Las asignaciones presupuestarias para apoyar las acciones de políticas para las PYMEs y las actividades del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), la agencia de carácter nacional encargada del desarrollo de las PYMEs, reciben fondos anualmente y son canalizados por medio del Fondo Nacional Emprendedor (FNE).

En Colombia, las direcciones estratégicas para la política PYME son definidas por un conjunto de documentos complementarios. La ley que regula las PYMEs, introducida en el año 2000 y enmendada en el 2004, contiene la definición oficial de PYMEs, definió el marco institucional e indicó las directrices de la política estratégica de las PYMEs. La Política de Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 del 2016) presenta las cinco direcciones estratégicas que el gobierno pretende seguir para asegurar la transformación productiva del país. Ninguna de las medidas presentadas en el documento son específicas para las PYMEs, pero el gobierno reconoce que la inmensa mayoría de estas medidas están diseñadas para apoyar empresas a pequeña escala.

**Cuadro 4.4. Comparación de los marcos estratégicos de AL7 para el desarrollo de las PYMEs**

	Documento estratégico pertinente	Componente de desarrollo de las PYMEs	Observaciones
Argentina	N/A	Diversas acciones a nivel programático llevadas a cabo por la Secretaría de Emprendedores y Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) del Ministerio de Producción y Trabajo, pero no tiene ninguna estrategia abarcadora.	-
Chile	Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18	Componente "Apoyo a las PYMEs" (ocho de la 47 medidas incluidas en la Agenda).	

	Documento estratégico pertinente	Componente de desarrollo de las PYMEs	Observaciones
Colombia	Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018	Capítulo V, “Competencia e infraestructura estratégica”, incluye el objetivo de “incrementar la productividad de las empresas”, que abarca aspectos vitales de la política para las PYMEs.	Un “Sistema Nacional de Apoyo a las PYMEs” instituido por la Ley 905/2004 facilita la coordinación interministerial y con el sector privado, y también elabora planes de acción anuales.
	Documento CONPES 3866 del 2016: Política de Desarrollo Productivo 2016-2025	La política incluye variadas referencias a las PYMEs, tanto en el diagnóstico y líneas de acción, pero no contiene ningún componente estratégico dedicado.	
Ecuador	Planes nacionales de desarrollo: <i>Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; Toda una vida 2017-2021</i>	Diversos objetivos de desarrollo estratégico tienen consecuencias indirectas en el desarrollo de las PYMEs, pero no hay componente dedicado a las PYMEs.	
	Política Industrial 2016-2025	La política industrial incluye muchas referencias a las PYMEs, tanto en el diagnóstico y líneas de acción, pero no contiene ningún componente estratégico dedicado.	
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-18: Programa para Democratizar la Productividad (Gobierno Federal)	Programa para Democratizar la Productividad: componente estratégico de PYMEs (estrategia #2.3)	Las regulaciones operativas del Fondo Nacional Emprendedor (FNE) son actualizadas cada año para reflejar los proyectos que serán financiados y fijar el objetivo general anual del Fondo.
	Programa de Desarrollo Innovador 2013-18 (Secretaría de Economía)	Programa de Desarrollo Innovador 2013-18: componente estratégico de PYMEs (objetivo sectorial #3)	
Perú	Plan Estratégico Multianual Sectorial 2017-2021, o PESEM (Ministerio de Producción)	Fija acciones específicas y objetivos cuantitativos para todo el sector productivo y el subsector PYME.	El DGDE de PRODUCE está encargado de la ejecución del conjunto de acciones incluida en el PESEM para el sector de las PYMEs y el cumplimiento de los objetivos relacionados con las PYMEs del PESEM.
	Agenda de Competitividad 2014-18 (Gobierno Federal, ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas)	La Agenda de Competitividad incluye diversas metas estratégicas relacionadas con las PYME, vinculadas con un plan anterior, “Plan Nacional de Diversificación Productiva 2014-16”, implementado por el Ministerio de Producción.	
Uruguay	Transforma Uruguay: Primer Plan Nacional para la Transformación Productiva y la Competitividad (2017-2021)	El Primer Plan Nacional de Transforma Uruguay contiene diversos proyectos que apuntan a las PYMEs, pero no tiene componente dedicado a las PYMEs.	El MIEM también emitió líneas estratégicas para el período 2015-2020; MIEM-DINAPYME emite planes de acción anuales en concordancia con estas líneas.

En Uruguay, el compromiso estratégico del gobierno con el sector PYME se basa en un enfoque dual. El Directorio de Política PYME (DINAPYME), que forma parte del Ministerio de Industria, Economía y Minería (MIEM), ha elaborado un conjunto de directrices estratégicas para el período 2015-2020, y, al mismo tiempo, el gobierno ha elaborado una estrategia de transformación productiva a mediano plazo, *Transforma Uruguay 2017-2021*, articulada alrededor de cuatro pilares. Las acciones propuestas por Transforma Uruguay no son específicas para las PYMEs, sino que más bien están dirigidas a apoyar a todo el ecosistema empresarial; sin embargo, se espera que las PYMEs reciba el mayor apoyo del gobierno.

Ecuador tampoco tiene una estrategia explícita para las PYMEs. Las orientaciones de política para las PYMEs están integradas en la Política Industrial (2016-2025) del país y han sido ancladas en sus planes de desarrollo (el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Toda una vida 2017-2021).

De modo similar, en Perú las orientaciones de política estratégica con respecto a las PYMEs están contenidas en el Plan Estratégico Multisectorial (PESEM) del Ministerio de Producción (PRODUCE) y abarca un conjunto de objetivos en que destacan la generación de empleos, la promoción de la productividad, la diversificación productiva y la internacionalización empresarial. El PESEM incluye una matriz organizada por acciones y objetivos y un conjunto de metas cuantitativas.

*La implementación podría mejorarse mediante la introducción de más objetivos cuantitativos y el uso de planes de acción, así como el fortalecimiento de la coordinación interministerial*

Aunque, con la excepción de Argentina, el enfoque estratégico está suficientemente articulado a lo largo de los países AL7, las herramientas de implementación de las políticas son relativamente débiles. En cuatro de los siete países (Colombia, Ecuador, Perú, y México), las orientaciones estratégicas se traducen en objetivos cuantitativos. En dos de ellos, Colombia y Ecuador, las orientaciones estratégicas son complementadas por planes de acción.

Al mismo tiempo, en todos los países AL7 el mandato de las políticas para las PYMEs está claramente definido y asignado a un ministerio específico del área correspondiente. Todos los países han creado un departamento especializado que se encarga de las políticas concernientes a las PYMEs, bajo la responsabilidad de un viceministerio o subsecretaría. La línea de división entre el diseño de políticas y la implementación de políticas no está siempre claramente definida. Sólo dos países, Chile y México, han conformado agencias específicas de desarrollo de las PYMEs: SERCOTEC y CORFO en Chile e INADEM en México. Uruguay ha fundado la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), que, entre otras cosas, se encarga de la ejecución de varios programas de apoyo a las PYMEs. En todos los otros casos, el directorio general de PYMEs está encargado de gestionar todo el ciclo de política, desde la elaboración de políticas hasta la implementación, así como la supervisión y evaluación, con el apoyo de cantidad de otros organismos e instituciones.

De hecho, en todos los países AL7, es habitual, para la implementación de la política, el enfoque de organizar acciones de política a través de convocatorias periódicas. El principal papel de la institución encargada de la ejecución de políticas es definir el objetivo de estas, elaborar los términos de referencia y los criterios de elegibilidad y hacer la convocatoria para que se hagan propuestas. La implementación es *de facto*, en muchos casos, delegada a instituciones intermediarias, como las cámaras de comercio, las asociaciones de productores, los organismos locales de desarrollo, los consultores privados y las redes empresariales.

Este sistema permite la contención de costos operativos, al mismo tiempo que promueve la creación de redes de apoyo empresarial a nivel nacional y local, como en el caso de la Red Mexicana de Apoyo Empresarial (RAE) y el Sistema Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de Colombia. Sin embargo, también aleja el principal organismo encargado de la implementación de las políticas de PYMEs de un diálogo continuo con las empresas y limita los intercambios de información entre las PYMEs y los organismos encargados de las políticas respectivas a nivel central. Este sistema de

operación es significativamente diferente del adoptado por las instituciones más avanzadas en el desarrollo de las PYMEs del sudeste asiático, como la “Singapore Enterprise” de Singapur, la “Malaysia Enterprise Corporation” de Malasia y la “OSMEP” de Tailandia. Entre las diferentes organizaciones de AL7 que operan en el área de la ejecución de políticas referentes a las PYMEs, sólo SERCOTEC y CORFO han desarrollado un compromiso más directo a nivel empresarial.

Todos los países AL7 han establecido alguna forma de coordinación intragubernamental para el área de la política PYME. Un enfoque frecuente es crear un “consejo consultivo”, compuesto de representantes de varios ministerios y organismos públicos que se encarguen íntegramente de los asuntos referentes a las políticas para las PYMEs. Se han instituido también los consejos consultivos y de coordinación en el marco de la implementación de las estrategias de transformación industrial y productiva. Argentina es un caso singular entre los países AL7 por no haber creado un organismo formal de coordinación interministerial que se encargue de la política concerniente a las PYMEs, sino que se apoya más en consultas informales que lleva a cabo el Ministerio de Producción y Trabajo.

*Monitoreo y evaluación: todos los países AL7 han puesto en marcha sistemas de supervisión de sus programas, pero la supervisión a nivel estratégico sigue siendo débil*

No hay uniformidad en los resultados de los países AL7 en esta área. En general, todos han adoptado mecanismos regulares de monitoreo que mantienen registros de la aplicación de diferentes programas de apoyo a las PYMEs, aunque con diferentes niveles de sofisticación. En los capítulos dedicados a otras dimensiones de las políticas, se reporta una descripción de esos mecanismos.

Con contadas excepciones, los países AL7 también han adoptado mecanismos débiles para supervisar el cumplimiento de los objetivos fijados en los planes estratégicos nacionales que tienen implicaciones directas en el desarrollo de las PYMEs, tales como la política industrial o las estrategias y planes de transformación productiva. Esto se debe a varios factores, como la relativa falta de objetivos cuantitativos, la frecuente ausencia de planes de acción y la relativa debilidad de mecanismos de coordinación de políticas, que limita la capacidad de recaudar información oportuna de las instituciones involucradas en la implementación de estrategias.

En todos los países AL7, la evaluación es un área particularmente débil. Únicamente Chile ha sido constante en el compromiso de realizar evaluaciones de impacto a los programas que específicamente atañen a las PYMEs. De hecho, entre todos los países AL7, Chile, Colombia, y México son los más avanzados en el área de supervisión de estrategias y programas:

- En Chile, se creó una página web pública para supervisar la implementación de la mencionada Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018. No obstante, aunque esta página rastrea el estado de la implementación en general de cada uno de los proyectos incluidos en la Agenda, no va mucho más allá para adoptar unos indicadores clave de rendimiento cuantitativo. Los programas llevados adelante por SERCOTEC y CORFO son supervisados de cerca y el Directorio Central de Presupuesto del gobierno (DIPRES), en consulta con las instituciones de implementación, realizan evaluaciones de impacto *ad hoc* que están a disposición del público.

- En el caso de Colombia, se hace un seguimiento regular de la puesta en marcha de la mencionada Política de Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 del 2016) a través de informes públicos bianuales elaborados por el Departamento de Planificación Nacional (DNP). El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) también debe entregar al Congreso informes anuales sobre la implementación de programas de apoyo a las PYMEs, mientras que las distintas instituciones encargadas de aplicar programas de apoyo a las PYMEs, tales como INNPulsa, tienen que proporcionar regularmente información detallada sobre las características y localización de las empresas que se benefician de esos programas.
- En México, la evaluación de los programas de políticas públicas es llevada adelante por un cuerpo independiente (CONEVAL), que supervisa y evalúa el FNE y otros programas. La Secretaría de Economía también publica informes anuales sobre el estado de la implementación del PRODEINN, y el INADEM emite unas “matrices de resultados” directamente relacionados con el impacto de las intervenciones de la FNE; sin embargo, en ambos casos, la información presentada tiende a estar más orientada hacia los procesos que hacia los resultados. Además, a nivel estratégico, la relación entre los indicadores de rendimiento del macronivel seleccionado y las líneas de acción estratégica declarada no está clara (véase el capítulo 15 sobre México para mayor información). Finalmente, la información esencial sobre los beneficiarios de los programas de apoyo a las PYMEs del INADEM son publicados regularmente en la página del INADEM en Internet (en la sección *Datos abiertos*).

En Perú, CEPLAN supervisa con regularidad la ejecución del PESEM 2017-2021; al hacerlo, organiza reuniones mensuales con todas las instituciones públicas involucradas y dos veces al año publica un informe de supervisión sobre los avances en la implementación del plan. En Ecuador, el gobierno ha introducido una herramienta específica para la gestión de políticas públicas denominada Gestión por Resultados (GPR), que debe permitir la supervisión oportuna de programas gubernamentales. Cada institución está encargada de cargar información sobre la implementación de programas a intervalos regulares; aunque estos informes no son públicos, sí forman una base de datos de informes públicos anuales que son publicados por cada institución. Además, el Ministerio de Industria y Productividad (MIPRO) publica informes periódicos de implementación que alinean sus actividades con la Política Industrial 2016-2025.

En Uruguay, el gobierno está desarrollando un sistema de supervisión general para la estrategia Transforma Uruguay; por otro lado, MIEM-DINAPYME y las diferentes instituciones de implementación (ANDE, AGEV/OPP y INEFOP) han desarrollado sus propias unidades de supervisión y evaluación. En Argentina, el Ministerio de Producción y Trabajo compila informes periódicos sobre la ejecución de programas, pero sólo para su uso interno. No se ha hecho pública información alguna sobre las tipologías de empresas beneficiarias, localizaciones ni sectores.

Las estadísticas sobre las PYMEs de AL7 son relativamente buenas, aunque la recolección de información sobre la generación de valor agregado por parte de las PYMEs es limitada. La disponibilidad oportuna de información completa sobre las PYMEs en las fuentes oficiales es un requisito esencial para la formulación de políticas basadas en evidencia y, además, representa un importante aporte a la supervisión y evaluación de las políticas. En particular, la información sobre el desempleo, facturación, generación de valor agregado, inversión y flujos de importación y exportación,

discriminada por clases de empresa y sectores, permite un análisis detallado del crecimiento y las tendencias de productividad en todo el sector PYME. Los datos a nivel de empresas permiten un análisis más pormenorizado, mientras que los estudios periódicos sobre la población PYME proporcionan a los responsables del diseño de políticas información sobre los asuntos vitales que enfrentan las empresas en relación con el ambiente operativo y de inversión.

Todos los países AL7 periódicamente recolectan información sobre las PYMEs en relación con el empleo y la facturación por clase de empresa, según los parámetros establecidos por diferentes organismos nacionales de estadísticas. Además, México y Perú reúnen información sobre la generación de valor agregado por clase de empresa y sector de actividad, lo cual permite un análisis más preciso del rendimiento de la productividad en todas las clases de empresa. Colombia y Uruguay también reúnen información sobre el valor agregado, pero no está desagregada por clase de empresa y sectores. Argentina es capaz de recolectar una enorme cantidad de datos sobre empresas a través de su sistema de registro de PYMEs, pero esta información no es pública, ni siquiera en forma conjunta; es reunida exclusivamente para uso del Ministerio de Producción y Trabajo.

Las estadísticas basadas en estas investigaciones son complementadas con datos del censo, que son más exhaustiva y se obtienen, en promedio, cada cinco años en todos los países AL7. Sin embargo, la alta incidencia de la informalidad hace más compleja la recolección de información completa, sobre todo para el segmento de las microempresas. Las investigaciones sobre vivienda y fuerza de trabajo, así como la información proveniente de los censos, proporciona indicaciones sobre el alcance de la informalidad, con énfasis, específicamente, en la informalidad del trabajo.

### *Subdimensión 1.3: Consultas entre sectores públicos y privados*

La adopción de mecanismos de consulta abiertos y bien estructurados con las organizaciones que representan a las empresas privadas, así como la capacidad de la institución gubernamental de comprometerse en un diálogo público-privado constructivo, proporciona una contribución fundamental a la elaboración de políticas bien diseñadas para el sector PYME y para su efectiva implementación.

Mientras las empresas más grandes normalmente tienen mayores destrezas para participar en el diálogo con el sector público y cuentan con mejores recursos para apoyar actividades de presión, las PYMEs enfrentan dificultades mucho mayores en participar activamente en las sesiones de diálogo entre el sector público y el privado. La amplia diversidad existente dentro del universo de las PYMEs, los limitados recursos humanos y financieros y la existencia de un alto nivel de informalidad limitan la capacidad de representación de las PYMEs. En particular, las empresas más pequeñas, las recién creadas y las localizadas en las áreas menos desarrolladas del país tienden a estar mal representadas en las organizaciones del sector privado. El diálogo público-privado a menudo corre el riesgo de caer en manos de las empresas más grandes y consolidadas, que pueden, por tanto, ejercer mayor influencia para garantizar posiciones de mercado y limitar a los competidores. Es importante entonces que los gobiernos adopten enfoques proactivos en la organización de consultas con el sector privado, para cerciorarse de escuchar las diferentes voces expresadas por el sector empresarial y para evitar que el diálogo sea capturado por intereses específicos.

Los resultados de la evaluación general sobre la subdimensión 1.3 indican que entre los países AL7, México tiene el sistema más completo y avanzado para las consultas público-

privadas; Chile, Colombia, Ecuador y Perú están en un nivel intermedio de desarrollo, mientras que Uruguay y Argentina todavía están en el proceso de construir canales efectivos para las consultas público-privadas.

**Cuadro 4.5. Puntajes de la subdimensión 1.3: consultas público-privadas**

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom.	StD
Frecuencia y transparencia	2,41	4,29	3,51	3,67	4,06	4,68	3,59	3,74	0,67
Involucramiento del sector privado	3,20	4,00	2,13	3,73	3,87	3,60	4,33	3,55	0,66
Monitoreo y evaluación	1,67	1,00	3,67	2,33	3,00	5,00	2,33	2,71	1,23
Puntaje total de la subdimensión	<b>2,62</b>	<b>3,50</b>	<b>2,92</b>	<b>3,43</b>	<b>3,76</b>	<b>4,26</b>	<b>3,67</b>	<b>3,45</b>	<b>0,50</b>

*Nota:* Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

*La frecuencia y transparencia de las consultas público-privadas: la práctica varía en los países AL7, pero las consultas abiertas en línea son cada vez más comunes*

En la mayoría de los países AL7 existe ya una larga tradición de consultas público-privadas. Sin embargo, el enfoque de tales consultas (centralizadas o descentralizadas, formales o informales), el nivel de frecuencia y transparencia y el alcance de las asociaciones entre lo público y lo privado varían notablemente de país a país.

La introducción de las plataformas localizadas en Internet y gestionadas por instituciones gubernamentales para recibir retroalimentación de los ciudadanos y las empresas sobre las leyes y regulaciones planificadas por el gobierno ha proporcionado nuevas vías para llegar a canales de consulta más directos y difusos.

Excepto Argentina, todos los países AL7 han introducido requerimientos formales para consultar con el sector privado durante el proceso de elaboración de leyes y regulaciones. En muchos países, como en Colombia, Ecuador, y Perú, estos requerimientos se extienden a todas las leyes y regulaciones que tienen un impacto económico directo; en los demás países (Chile, México y Uruguay), la obligación es válida solamente para leyes y regulaciones mayores. Todos los países AL7, con la excepción de Argentina, también han adoptado directrices específicas acerca de cómo deberían conducidas las consultas público-privadas, incluyendo, en la mayoría de los casos, una especificación del tiempo mínimo abierto para las consultas.

La difusión de nuevos proyectos de ley y regulaciones por parte de instituciones públicas en Internet, para recibir comentarios y sugerencias del público, es una práctica común en todos los países AL7, pero es apenas en México donde son publicadas todas las invitaciones en una página de Internet centralizada. En todos los demás países se hace a través de la página del ministerio u organismo responsable.

*Involucramiento del sector privado en las consultas público-privadas: en la mayoría de los casos se pide al sector privado que proporcione información durante la fase de elaboración de la política, rara vez se le invita a revisar la implementación de la política y se les da acceso a los resultados del M&E*

La mayoría de los países AL7 llevan a cabo sus consultas público-privadas periódicamente y solicitan retroalimentación al sector privado durante la etapa de

elaboración de las leyes y regulaciones. En Perú y Uruguay, las consultas son convocadas una vez que se completa el proceso inicial de redacción de la norma.

México y Argentina son casos emblemáticos de dos enfoques muy diferentes en lo que se refiere a las consultas público-privadas. En México, el diálogo entre el sector público y el privado está altamente institucionalizado. Las organizaciones del sector privado son miembros del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que fue creado para reunir visiones y sugerencias de diferentes organizaciones privadas. La junta directiva del FNE incluye un representante del sector privado con iguales derechos que todos los demás miembros. Además, el INADEM ha fundado un Consejo Consultivo MiPYMEs, que es consultado sobre las leyes y regulaciones más importantes y sobre las acciones de apoyo relativas al sector PYME; mientras tanto, en la Secretaría de Economía, existe un Consejo Nacional para la Competitividad de la MiPYME. Hay que destacar, sin embargo, que el Consejo Consultivo MiPYMEs del INADEM no requiere la participación del sector privado y, si es invitado, no tiene derecho de voto. Así, a pesar de que existen varios grupos enfocados en las PYMEs, a nivel operativo, solo hay un representante regular del sector con derecho de voto (en la junta del FNE). A nivel empresarial, el INADEM promueve las comunicaciones directas con las PYMEs a través de blogs, tales como el *Blog del Emprendedor*,<sup>3</sup> que es parte de la RAE, y con la organización de una serie de reuniones, conferencias y talleres. Un canal adicional de comunicaciones es el Observatorio Nacional de Empresas (ONE),<sup>4</sup> plataforma para la difusión de información y estadísticas con respecto al emprendimiento y a las PYMEs.

Por su parte, Argentina ha adoptado un sistema sobre todo informal. El gobierno decide cuándo son necesarias las consultas e, independientemente, invita a sus contrapartes del sector privado, bien las cámaras de comercio u otras organizaciones sectoriales a una ronda de conversaciones informales, cuyos resultados no están disponibles para el público. Al comienzo del 2017, el Ministerio de Producción y Trabajo organizó unas consultas tripartitas llamadas “Mesas Ejecutivas para la Transformación Productiva”, que reunieron a representantes de las principales organizaciones sectoriales y centrales de comercio para promover la elaboración de planes de desarrollo sectorial (sin enfoque específico en lo tocante a las PYMEs). Estos acuerdos sectoriales, que ahora existen con cerca de 30 sectores (véase la sección “Transformación productiva” para mayor información).

La mayoría de los gobiernos tienden a ser selectivos en cuanto a las organizaciones del sector privado que invitan a tomar parte en las sesiones de discusión privado-públicas. La representación del sector PYME es mayormente delegada a las cámaras de comercio y otras organizaciones sectoriales, que pueden diluir la representación de empresas más pequeñas. Una excepción, aunque parcial, es Ecuador, donde se da una enorme representación al “Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible”, compuestos por cooperativas, asociaciones productivas locales y el sector comunitario que apoya la comercialización y distribución de productos fabricados por microempresas locales. Las organizaciones que se mueven en este sistema, incluyendo las que representan sus sistema financiero,<sup>5</sup> tienen un rol muy importante a la hora de influir sobre las políticas de desarrollo del gobierno, bajo la supervisión de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.<sup>6</sup>

### *Monitoreo y evaluación: un área relativamente descuidada*

Recientemente, Argentina, México, Colombia y Chile han realizado revisiones de sus procesos de consultas público-privadas, pero en la mayoría de los casos, esas revisiones no han resultado en cambios significativos en sus procesos.

### *Subdimensión 1.4: medidas para abordar la economía informal*

Todos los países AL7 tienen que hacer frente a la existencia de un amplio sector informal. En la mayoría de los países emergentes hay altos niveles de informalidad, pero América Latina y el Caribe, incluyendo los países que gozan de ingresos por encima del promedio, como los de AL7, la informalidad es parte de la estructura de la economía, con enormes repercusiones para el desarrollo económico y social de la región.

La informalidad es definida como “el grupo de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal y regulatorio” (Loayza, Servén and Sugawara, 2009<sup>[1]</sup>). A nivel de empresas, la informalidad incluye todas aquellas empresas, pero también todos los trabajadores por cuenta propia que producen bienes y servicios legales pero que no cumplen con las leyes y regulaciones laborales, fiscales y administrativas del país (Feige, 2016<sup>[2]</sup>).

La informalidad laboral ha recibido la mayor atención de la opinión pública, economistas y responsables de políticas públicas, además de la atención internacional. La informalidad del trabajo, que consiste en el no cumplimiento de las regulaciones, el no pago o el pago parcial de la seguridad social y contribuciones a las pensiones o la exclusión de los derechos laborales, es síntoma y causa de inequidad e injusticia social, debido a que afecta desproporcionadamente a los grupos más débiles de trabajadores. La informalidad también puede ser una estrategia de supervivencia para sectores de la población que buscan ingresar al mercado laboral formal.

Las implicaciones del inmenso sector informal en los ingresos fiscales y los presupuestos gubernamentales han sido ampliamente analizadas.<sup>7</sup> El impacto que ha tenido la informalidad empresarial ha sido relativamente menos estudiado, sobre todo debido a la extrema dificultad de reunir información para el análisis empírico. Las investigaciones de mercado laboral y vivienda han contribuido a recabar gran cantidad de estadísticas sobre la informalidad laboral; la OIT ha tenido un papel importante en la recolección de datos, armonización y análisis. La información sobre la informalidad empresarial en que se compara, por ejemplo, el desempeño de empresas similares que operan a diferentes niveles de informalidad, no está a la disposición del público y depende del acceso a información altamente confidencial recabada a través de inspecciones fiscales, declaraciones de impuestos o solicitudes de créditos a instituciones microfinancieras.

Existen diferentes grados de informalidad entre las empresas y los trabajadores por cuenta propia, que van desde aquellos que no están registrados y escapan de la detección por parte de la administración (informalidad total), hasta los que están registrados y son reconocidos por la administración pública, pero no cumplen totalmente (informalidad parcial).

En términos generales, los empresarios informales tienen costos operativos más bajos que sus pares formales, pero también un acceso muy limitado, cuando lo tienen, a los créditos bancarios y demás servicios bancarios, escasa protección legal, y están más expuestos a los riesgos de tener que pagar sobornos para evadir inspecciones de gobierno y, en la mayoría de los casos, no tienen acceso a los programas de apoyo del gobierno.

La información existente sobre América Latina y el Caribe (ILO, 2018<sup>[3]</sup>) muestra que la informalidad es mayor entre los trabajadores por cuenta propia y microempresarios. Aunque en algunos casos proporcionan a las poblaciones vulnerables una manera de salir de la pobreza extrema, consideradas en su conjunto las empresas informales distorsionan la competencia, reducen los márgenes de las empresas formales y desaniman la inversión y la innovación. Esta dinámica distorsionada puede forzar a las empresas formales a mudarse a la informalidad parcial o a confiar en proveedores informales y subcontratistas para poder competir. En general, las empresas informales están menos inclinadas a invertir en el desarrollo de destrezas y activos físicos, que hacen de ellas menos productivas que las empresas formales (La Porta and Shleifer, 2014<sup>[4]</sup>). No están dispuestas a expandirse, dado que el riesgo de detección por parte de los funcionarios públicos crece parejo con el tamaño de la empresa.

Por ende, la existencia de un amplio sector informal tiene significativas implicaciones en el desarrollo empresarial y es altamente relevante para la política PYME, pero, al mismo tiempo, todas las microempresas y los trabajadores por cuenta propia que operan en el sector informal en este momento carecen de alguna forma de representación en el diálogo público-privado, no aparecen en las estadísticas oficiales y con frecuencia caen en un limbo, fuera del alcance de las políticas para las PYMEs. Los gobiernos, por tanto, necesitan comprometerse activamente en la lucha efectiva contra la informalidad empresarial.

La respuesta a la política hacia la informalidad empresarial tiende a adaptarse a cuatro enfoques:

1. La informalidad empresarial puede ser considerada como una condición transitoria relacionada con el nivel de desarrollo económico del país. La mayoría de las empresas informales son dirigidas por empresarios impulsados por la necesidad, que buscan ingresos de subsistencia, muchas veces como resultado de la migración interna desde el campo a áreas urbanas. A medida que la economía se expande y se encuentran más empleos en el sector formal, los emprendedores informales buscarán trabajos más estables, oportunidades de empleos mejor pagados y más protegidos y el sector informal, naturalmente, se achicará. Este tipo de enfoque, definido con frecuencia en la bibliografía como el enfoque McKensy (van Elk and de Kok, 2014<sup>[5]</sup>), convoca a los gobiernos a enfocarse en las oportunidades de crecimiento y en cumplimiento de la ley y las regulaciones, con lo cual promueven una selección de empresas basada en el mercado.
2. Otro enfoque prevalente y complementario es considerar la informalidad como una respuesta espontánea al débil sistema de protección social. La falta de beneficios de desempleo y una débil o inexistente red de seguridad social lleva a la gente al desempleo y al emprendimiento impulsado por la necesidad.
3. En una visión alternativa, popular en América Latina y el Caribe, la informalidad es vista como una respuesta racional de los emprendedores a los excesivos costos de las regulaciones. Después de evaluar los costos y los beneficios de la formalidad, considerando los riesgos de ser multado y penalizado, los emprendedores pueden concluir que ser informal conduce a mejores ganancias económicas. Si el costo de cumplir la ley es más elevado, los incentivos no son atractivos y la legalidad no tienen ningún efecto, un amplio sector tomará el camino de la informalidad. Las políticas del gobierno deben, por esa razón, enfocarse en la reducción de los costos asociados a la formalidad y en

proporcionar incentivos para el regreso de los empresarios a la formalidad, más que insistir en el cumplimiento de las leyes y las regulaciones.

4. Finalmente, aunque los marcos legales en la mayoría de los países AL7 cumple con los estándares internacionales, el escaso cumplimiento de la ley y la corrupción estorban los esfuerzos que hacen las empresas para formalizarse. Para redondear las estrategias de formalización, los incentivos y el crecimiento económico deben estar acompañados de mecanismos creíbles de cumplimiento para hacer que la informalidad sea una alternativa más costosa (y más riesgosa).<sup>8</sup>

La informalidad también puede verse como producto de un sistema económico dual: una parte de la economía que opera al margen, que proporciona trabajo, bienes y servicios baratos al sector formal, que está profundamente integrada con él y que da un empujón a la competitividad del país. En este caso, la informalidad se convierte en un rasgo estructural permanente del sistema económico del país.

Aunque la mayoría de los gobiernos han estimado el tamaño del sector informal en sus economías nacionales, sigue siendo difícil para los encargados de las políticas hacerse una imagen fiel de las fuerzas que rigen la economía informal y las características de las empresas informales.

El marco para la evaluación de la subdimensión que incluye la informalidad toma en cuenta, primero, los esfuerzos que hacen los países AL7 para analizar y entender el tema de la informalidad. Luego, considera la política de los gobiernos para responder a la informalidad, especialmente en relación con la informalidad empresarial y el estado de la implementación de las políticas. El conjunto final de indicadores cubre la fase de supervisión y evaluación.

Todos los países AL7 han sido particularmente activos en seguir políticas que buscan reducir el área de informalidad y, en muchos casos, han estado al frente en cuanto al diseño y ensayo de nuevos enfoques de políticas. El promedio regional es particularmente alto; está ubicado en 3,83 en una escala de 1-5, con un indicador relativamente bajo de dispersión, alrededor de  $StD = 0,39$ . Esta cifra indica que todos los gobiernos están involucrados, a diferentes niveles, en la fase de implementación de políticas.

Colombia, México, Chile y Perú tienen las políticas más avanzadas en esta área, todos con puntajes de 4 o más. México y Chile están bien avanzados en las diferentes fases del ciclo de las políticas, mientras que Colombia y Perú aparecen fuertes en las dos primeras fases, pero relativamente débiles en las de supervisión y evaluación. Por su parte, Argentina, Ecuador y Uruguay aparecen relativamente avanzados en implementación de políticas, pero relativamente más débiles en las otras dos fases.

**Cuadro 4.6. Puntajes de la subdimensión 1.4: medidas para abordar la economía informal**

	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom.	StD
Planificación y diseño	3,01	1,78	3,39	3,89	4,83	3,84	4,72	3,64	0,97
Implementación	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	0,00
Supervisión y evaluación	3,40	1,80	2,00	3,40	2,20	4,00	1,80	2,66	0,85
Subtotal del puntaje de la subdimensión	<b>3,76</b>	<b>3,01</b>	<b>3,61</b>	<b>4,07</b>	<b>4,16</b>	<b>4,17</b>	<b>4,04</b>	<b>3,83</b>	<b>0,39</b>

*Nota:* Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

*Planificación y diseño: se han realizado esfuerzos para analizar el sector informal y diseñar acciones para reducir su tamaño*

Los países AL7 emplean una variedad de fuentes de información para obtener un entendimiento profundo del tamaño, rasgos y tendencias del sector informal.

La mayoría de los países confía en la información recabada a través de una combinación de encuestas de hogares, de población activa y de empresas, habitualmente realizadas por las oficinas nacionales de estadística. En Uruguay, por ejemplo, la oficina nacional de estadística realiza un proceso continuo de encuestas de hogares, lo cual permite medir el número de trabajadores por cuenta propia o trabajadores empleados con un contrato formal en empresas formales e informales. En Chile, la oficina nacional de estadística realiza encuestas periódicas del sector microempresarial, la última de las cuales se llevó a cabo entre mayo y agosto del año 2017, junto con encuestas de fuerza de trabajo diseñadas con el Ministerio del Empleo. México ha construido una extensa base de datos que cubre tanto el empleo formal como el informal, con información desagregada por tipo de informalidad y localización del trabajo.

La disponibilidad de un amplio conjunto de datos, aunque mayormente limitado al empleo, ha permitido estudios más analíticos sobre las causas y tendencias de la informalidad. Es el caso de México, con un trabajo realizado por el Instituto Mexicano de Competitividad o el realizado por el Banco Central de Colombia y el CEPLAN de Perú.

En respuesta a la presión de la opinión pública nacional y de las organizaciones internacionales y los bancos de desarrollo, todos los países AL7 han introducido medidas que persiguen reducir las áreas de informalidad.

En Perú, esto ha llevado a la elaboración de una estrategia nacional de formalización, estructurada alrededor de cinco ejes principales e integrados en el plan de desarrollo del país. El Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, que es una institución interministerial, está a cargo de la coordinación de la estrategia.

En Chile, Colombia, y México, las acciones gubernamentales contra la informalidad han sido llevadas a cabo dentro del marco de programas específicos o iniciativas que combinan numerosas medidas, como la iniciativa Crezcamos Juntos de México, o el programa Escritorio de Empresa de Chile. En Colombia, el gobierno creó en el 2014 una Red Nacional de Formalización Laboral a todo lo largo y ancho del país, coordinada por el Ministerio del Trabajo, que involucra a buen número de otros ministerios e instituciones, como el MINCIT. México y Chile han tomado un enfoque que busca simplificar la formalización de empresas, asociado con la introducción de un conjunto de incentivos fiscales y regulatorios. En Colombia, el gobierno ha introducido incentivos fiscales y financieros combinados con un conjunto de BDS hechos específicamente para satisfacer las necesidades de las microempresas.

En Argentina, Ecuador, y Uruguay, la acción gubernamental ha tenido más bien la forma de intervenciones dirigidas a las áreas de registro fiscal y de empresas. Argentina y Uruguay han hecho más énfasis en el área fiscal, con la introducción de un *monotributo*, un pago de una cantidad fija que combina impuesto a las ganancias y las contribuciones sociales para los trabajadores por cuenta propia y las microempresas. En Ecuador, el gobierno ha concebido un régimen tributario simplificado (RISE) para incentivar la inscripción de microempresas en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) y el Registro de Pequeñas y Mediana Empresa (RUM).

*Implementación: muchas iniciativas para luchar contra la informalidad están en marcha, pero a menudo no existe un enfoque estratégico y la coordinación de políticas sigue siendo débil*

El nivel de implementación de las variadas estrategias, programas y acciones dirigidas a reducir el nivel de informalidad varía considerablemente en los diversos países AL7.

En México y Chile, la implementación de programas está bien avanzada. Por ejemplo, en México tanto el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) como el portal Tu Empresa permite procedimientos simplificados de registro de empresas; el servicio está funcionando plenamente. El apoyo presupuestario ha sido movilizado, incluyendo una contribución sustancial del INADEM. Igualmente, en Chile, funciona el portal Tu Empresa en un Día y la red de registro regional de centros de desarrollo de negocios brinda servicios de orientación a las empresas informales.

En otros casos, como los de Ecuador, Perú, Uruguay, Argentina y, hasta cierto punto, también el de Colombia, progresivamente se están poniendo en marcha las medidas. En Argentina y Uruguay, el *monotributo* ya está en vigencia. Además, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay ya ha abierto la red que ofrece asistencia a las empresas informales en procedimientos de registro. En Argentina, el Plan Nacional de Regulación Laboral está funcionando desde el año 2003, y mantiene una estrecha cooperación con la OIT para promover la formalización laboral y empresarial.

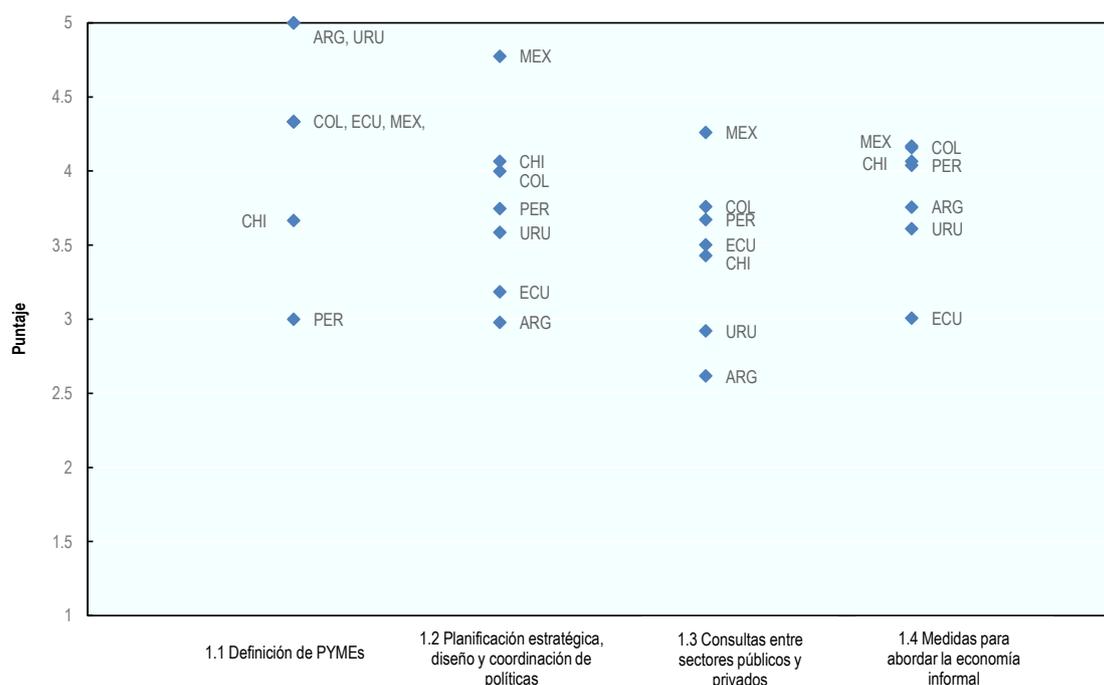
*Monitoreo y evaluación: varios países AL7 están comenzando a prestar más atención al M&E, ya que se necesita evidencia del impacto de las medidas actuales para ajustar las intervenciones políticas*

Los mecanismos de supervisión relacionados con medidas para reducir la informalidad varían considerablemente entre los países AL7. Argentina y México están relativamente avanzados, y llevan a cabo actividades regulares de supervisión. En ambos países, el foco está en el seguimiento de los resultados en términos de reducción del trabajo informal. Argentina instituyó un comité interministerial para el seguimiento del régimen de contribuciones sociales y registro laboral que se reúne cada mes. Además, se publican los informes periódicos sobre los resultados de las inspecciones a las empresas, desagregados por sector de actividad, provincia y tipología de incumplimiento. En México, las acciones concernientes a la reducción de la economía informal son supervisadas y reportadas dentro del marco de la implementación del Programa para Democratizar la Productividad del Plan Nacional de Desarrollo. La información es recabada en colaboración con el INEGI, el organismo nacional de estadística, a través de encuestas periódicas sobre fuerza de trabajo y hogares. Además de esto, la información sobre el registro del RIF es supervisada con regularidad, lo que dibuja un panorama bastante amplio del progreso alcanzado en la reducción de la informalidad laboral y empresarial. Colombia publicó en el 2013 un informe sobre la implementación de la Ley de Formalización que llevaba a una reducción de la matrícula de registro en el 2016. Periódicamente se publican informes sobre la aplicación de esta ley, incluyendo los informes de progreso sobre la antes mencionada Red Nacional de Formalización Laboral. Chile no ha introducido un sistema de seguimiento, aunque el sistema Escritorio Empresa tiene una junta privada de asesoría que es consultada regularmente sobre su implementación. Una situación similar hay en Ecuador, Perú y Uruguay, donde los sistemas de supervisión están aún por ser creados, pero el ministerio correspondiente publica los informes anuales sobre la aplicación de variadas medidas que están en marcha para reducir la informalidad.

## El camino a seguir

En la pasada década, todos los países AL7 se han embarcado en activas políticas concernientes a las PYMEs y, en promedio, han hecho buen progreso en el desarrollo del marco institucional de políticas PYME, promoviendo la coordinación intragubernamental e intrainstitucional, comprometiendo a las organizaciones del sector privado en las consultas público-privadas y organizando intervenciones de políticas PYME alrededor de los objetivos estratégicos. Gráfico 4.3 traza las puntuaciones de los países en las cuatro sub-dimensiones.

**Gráfico 4.3. Puntajes ponderados de la dimensión 1, por subdimensión**



*Nota:* Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, en la cual 5 es el más alto. Véase el Capítulo 2 para obtener mayor información sobre la metodología.

Todos los países AL7, con la excepción, quizá, de Argentina, ven la política PYME, principalmente, como herramienta para mejorar la transformación productiva del país y para promover la elevación tecnológica del sector empresarial. En los últimos años, han hecho considerables esfuerzos para integrar las acciones de políticas para las PYMEs en la estrategia de transformación productiva del país, su objetivo general ha sido reducir la dependencia del país del sector de las mercancías y del petróleo, desarrollando actividades avanzadas de manufactura y servicios y seguir integrando su estructura productiva en las cadenas de valor regional y mundial. Aun así, la transformación productiva es primaria, pero a menudo no los únicos objetivos de la política de PYMEs. Otros objetivos, como la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la inequidad, tal como sucede en Ecuador, también son relevantes.

Aunque con frecuencia los objetivos generales han sido claramente declarados, las implicaciones de las políticas sobre las PYMEs en los objetivos específicos y metas medibles no siempre se han abarcado totalmente; además, la introducción de indicadores primordiales de rendimiento, que rastreen el progreso de la implementación de la

estrategia, todavía es muy limitada. Los países AL7 también enfrentan un desafío importante: asegurar la congruencia entre los objetivos generales de las políticas, que son casi siempre bastante ambiciosos, y las herramientas y presupuestos que tienen a su disposición las instituciones encargadas de la implementación de las políticas.

La división de los roles a lo largo del ciclo de las políticas representa un segundo reto. En la mayoría de los países, con la excepción de Chile, México y, parcialmente, Uruguay, una misma institución se encarga de supervisar todo el ciclo de políticas, desde la fase de diseño hasta las de implementación y supervisión y evaluación. Esto puede crear conflictos de interés y confusión de roles. Los funcionarios de ministerio a menudo son más versados en temas legales, presupuestarios y económicos en general que la interacción con empresas a pequeña escala. Los organismos especializados pueden ser más eficientes en comunicarse con el sector empresarial y tener más flexibilidad operativa que los departamentos ministeriales.

Las modalidades generales de la implementación de políticas implican un desafío adicional. La herramienta más común para la aplicación de programas y el gasto presupuestario, las convocatorias, tiende a relegar las instituciones encargadas de la implementación de las políticas a un rol relativamente pasivo, dando demasiado énfasis a su jerarquía en la asignación de fondos públicos. Para orientar la transformación productiva, las instituciones públicas tienen que comprometerse en sociedades con las agrupaciones empresariales, autoridades locales y centros de investigación técnica. Se requiere que compartan riesgos, actúen como coordinadores y promuevan sinergias entre diferentes programas. La convocatoria para presentar propuestas de modelo parece responder más a la necesidad de independencia y equidad que al enfoque de construcción de asociaciones.

El desafío final está relacionado con la necesidad de idear un cambio cuantitativo en la composición del universo de PYMEs. Los principales actores de la transformación productiva son las empresas impulsadas por la oportunidad, con considerable potencial de crecimiento y buena gestión. Estas empresas representan una parte pequeña de toda la población de las PYMEs. La gran mayoría de las PYMEs de AL7 son microempresas gestionadas por familias, involucradas mayormente con los sectores de servicios tradicionales, gestionadas sobre todo por empresarios empujados por la subsistencia y que operan sobre todo en el sector informal. Una estrategia enfocada exclusivamente en empresas dinámicas y con alto potencial de crecimiento excluirá a la mayoría de la población de PYMEs del apoyo a las políticas públicas. Sin embargo, asistir a las microempresas informales o semiformales requiere el desarrollo de un conjunto diferente de herramientas e instituciones que las pongan en práctica, con una presencia territorial extensa. Los países AL7 han estado fuertemente comprometidos en la reducción de la informalidad del trabajo, con algún éxito reciente, aunque limitado, pero han sido menos efectivos tratando con la informalidad empresarial. Aun así, el elevado número de empresas informales tiende a distorsionar el desarrollo de todo el sector PYME, esparcir prácticas de competencia injusta, y constreñir la operación de empresas formales.

El gran desafío es, entonces, cómo estructurar una política hacia el sector de las PYMEs que, por un lado, apoye y promueva la transformación productiva, pero que también aborde el tema de la informalidad y responda a las necesidades básicas de la vasta población de microempresas. Esto requerirá el diseño e implementación de programas que se dirijan a diferentes segmentos del universo de las PYMEs, así como gestionar un amplio rango de iniciativas, invertir más recursos y comprometerse en un diálogo más extenso con las diferentes categorías de PYMEs.

Sobre la base de los esfuerzos actuales, los creadores de políticas de AL7 podrían priorizar los pasos que se muestran en el Cuadro 4.7 en el futuro:

**Cuadro 4.7. Dimensión 1: Recomendaciones de políticas**

Área de Política	Desafíos / Oportunidades	Recomendaciones de política
<b>Definición de PYMEs</b>	La definición de PYMEs expresa el alcance de la política sobre PYMEs; es importante que sea congruentemente utilizado en toda la administración pública y bien entendida por la población empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Basar la definición de PYMEs en criterios que sean fáciles de medir y verificar, evitando definiciones complejas sobre sectores específicos. La definición debe evitar cualquier posible tema de interpretación y, por tanto, es importante, por ejemplo, aclarar la condición de los trabajadores por cuenta propia e introducir una cláusula de independencia.</b> El empleo es considerado un buen indicador del tamaño de la empresa, pero el criterio del empleo no es ampliamente utilizado en la AL7. Deben realizarse amplias consultas dentro de la administración pública y con el sector privado para garantizar que la definición sea aplicable en todas las diversas áreas de políticas y bien entendidas por el sector empresarial.</li> <li>• <b>Avanzar hacia una definición coordinada de PYMEs dentro de los bloques de comercio regional y en particular dentro de la Alianza del Pacífico.</b> A medida que progresa la integración económica, es importante que las definiciones de PYMEs converjan a nivel regional.</li> </ul>
<b>Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas</b>	Las políticas sobre las PYMEs son más efectivas cuando se organizan alrededor de una estrategia a mediano plazo, contiene objetivos medibles y está anclada en la estrategia de desarrollo económico más amplia del país. Muchos países AL7 están entrando en una fase de nueva planificación estratégica o están revisando sus actuales estrategias de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cerciorarse de que las políticas para las PYMEs estén totalmente integradas a un nuevo plan de desarrollo estratégico.</b> Los planes deben estar basados en un sólido análisis de la evidencia e incluir un conjunto de objetivos asociados a las políticas PYME que, al mismo tiempo, sean realistas, medibles y relevantes. Si se orientan hacia la transformación productiva, los planes estratégicos deben también identificar las tipologías de empresas, sectores y áreas productivas a las que se dirigen. Debe prestarse atención a la definición de mecanismos de coordinación de políticas y en garantizar la coherencia entre los objetivos, herramientas de políticas y asignaciones presupuestarias.</li> <li>• <b>Revisar los resultados obtenidos en la implementación de los actuales planes relevantes para el desarrollo de las PYMEs e incorporar las lecciones aprendidas en los nuevos planes estratégicos.</b> A medida que los planes estratégicos de varios países AL7 llegan a su culminación, es importante realizar una revisión completa de los logros y fallas de los planes y asumir las lecciones aprendidas.</li> <li>• <b>Elaborar planes de acción detallados e introducir indicadores clave de rendimiento (ICRs) para rastrear la implementación de la estrategia.</b> Los planes de acción son instrumentos vitales en la implementación del plan estratégico, dado que señalan las acciones concretas que se emprenderán para llegar a los objetivos del plan, identificar la responsabilidad a nivel institucional y asignar presupuestos. ICRs son esenciales para rastrear el progreso de la implementación y reaccionar con la introducción de medidas correctivas en caso de disrupciones.</li> <li>• <b>Revisar el sistema de convocatorias de propuestas.</b> Realizar una revisión de los procedimientos actuales de convocatorias de propuestas y mecanismos de implementación y experimentar con sistemas más directos de gestión de programas de apoyo público, incluyendo el desarrollo de proyectos conjuntas pública-privadas.</li> <li>• <b>Introducir una separación entre las funciones de planificación de políticas, implementación y supervisión y evaluación y también considerar el establecimiento de organismos gubernamentales especializados encargados del desarrollo del sector PYME,</b> en caso de que no existan todavía.</li> <li>• <b>Mejorar los sistemas de supervisión de programas y estrategias y echar las bases para realizar evaluaciones de impacto de los más importantes programas PYMEs.</b> Actualmente los países AL7 asignan, en promedio, demasiados pocos recursos a la supervisión y evaluación, con lo cual pierden oportunidades de ajustar y mejorar la calidad de sus intervenciones de políticas. La obligación de llevar a cabo las funciones de</li> </ul>

Área de Política	Desafíos / Oportunidades	Recomendaciones de política
Consultas público-privadas	En muchos países AL7, el principal canal de consultas público-privadas es la participación del sector privado en los consejos consultivos.	<p>supervisión y evaluación debería estar claramente especificada en los planes estratégicos para las PYMEs, mientras que el cronograma y los recursos deberían estar incluidos en los planes de acción.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Agrandar significativamente la representación privada en consejos consultivos</b> pertinentes, de manera que las organizaciones que representan el espectro completo de la población de PYMEs esté incluido. Es importante que la representación de los consejos consultivos no sea totalmente capturada por las organizaciones que representan a las empresas más grandes y consolidadas.</li> <li>• <b>Instituir un sistema de consultas público-privadas abierto y transparente, abriendo nuevos canales para la consulta, usando un abanico de modalidades, desde blogs hasta plataformas digitales, grupos de debate y encuentros informales.</b> La población de PYMEs está en constante transformación y es importante que las instituciones públicas comprendan los cambios que se van desarrollando, para diseñar mejores políticas.</li> <li>• <b>Utilizar las consultas público-privadas no sólo para obtener apoyo del sector privado sino también para construir sociedades público-privadas.</b> Las consultas deberían cubrir todas las fases del ciclo de las políticas y animar a las instituciones públicas y privadas a avanzar hacia el desarrollo de proyectos conjuntos, en los que el apoyo esté condicionado al compromiso directo por parte del sector privado.</li> </ul>
Medidas para enfrentar la economía informal	Los países de LA7 están aumentando sus esfuerzos para reducir los niveles de informalidad, pero con frecuencia se enfocan en temas específicos (informalidad del trabajo, evasión de impuestos) y carecen de una estrategia general	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollar un plan completo de mediano plazo, para abordar al mismo tiempo los diferentes aspectos de la informalidad, incluso la definición de objetivos medibles y realistas.</b> La informalidad es un fenómeno complejo con extensas implicaciones sociales y económicas. Requiere operar en diversos frentes (legislación laboral, legislación fiscal, simplificación legislativa, regulaciones locales, etc.) y la creación de sinergias entre las diferentes medidas e incentivos, al mismo tiempo se fortalecen los mecanismos de cumplimiento de la ley.</li> <li>• <b>Construir una amplia alianza contra la informalidad juntando a los representantes del sector empresarial, los sindicatos, las autoridades locales y las instituciones de la administración central.</b> Frecuentemente las acciones conjuntas son más efectivas que las que carecen de coordinación, puesto que las empresas informales son rápidas en la detección de lagunas e incongruencias en las regulaciones. Aunque a nivel empresarial la informalidad puede traer beneficios a corto plazo, particularmente para las microempresas tradicionales, hay un claro beneficio colectivo en la reducción de la informalidad. Una amplia alianza permitirá un intercambio efectivo de información y puntos de vista y puede contribuir a reducir el nivel público de tolerancia hacia la informalidad.</li> </ul>

## Notas

<sup>1</sup> Argentina difiere del modelo general, gracias a sus dos categorías de mediana empresa y subdivisiones sectoriales. Para mayor información, véase el Cuadro 4.2.

<sup>2</sup> También se ofrece un criterio de empleo y umbral de activo (de 100.000 ARG, aproximadamente USD 2.700), para ser utilizada en casos específicos cuando más de 70% de la facturación proviene de ventas por comisión o consignación. Véase el perfil de país de Argentina (Capítulo 11) para mayor información.

<sup>3</sup> Véase <https://www.inadem.gob.mx/blog-del-emprendedor/>.

<sup>4</sup> Véase <http://www.one.inadem.gob.mx/>.

<sup>5</sup> Véase <http://www.seps.gob.ec/#sector-financiero> para mayor información.

<sup>6</sup> Véase <http://www.seps.gob.ec/web/guest/inicio> para mayor información.

<sup>7</sup> Para una revisión más extensa de las formas e implicaciones de la informalidad, ver: (Andrews, Caldera Sánchez and Johansson, 2011<sup>[7]</sup>); (Bruhn and Loeprick, n.d.<sup>[8]</sup>); (de Mel, McKenzie and Woodruff, 2013<sup>[9]</sup>); (Demirgüç-Kunt, Klapper and Panos, 2011<sup>[10]</sup>); (EU and OECD, 2015<sup>[11]</sup>); (Ferragut and Gómez, 2013<sup>[12]</sup>); and (Levy, 2008<sup>[13]</sup>).

<sup>8</sup> Véase (Ulyssea, 2013<sup>[6]</sup>) para mayor información: el estudio analiza las selecciones de las empresas con respecto a la entrada, producción y cumplimiento con las regulaciones imperfectamente ejecutado, y concluye que existen compensaciones importantes cuando se diseñan políticas a nivel empresarial o global. Por ejemplo, reducir los costos regulatorios efectivamente aumenta la formalidad empresarial, pero aumentar el cumplimiento tiene mejores efectos al nivel general (es decir, ingresos fiscales, PFT, PIB, tasas de formalidad empresarial y laboral).

## Referencias

- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), “Towards a Better Understanding of the Informal Economy”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 873, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf88x28-en>. [7]
- Bruhn, M. and J. Loeprick (n.d.), *Small Business Tax Policy, Informality, and Tax Evasion-Evidence from Georgia*, <http://ssrn.com/abstract=2500783> Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=2500783> <http://ssrn.com/abstract=2500783> (accessed on 25 January 2019). [8]
- de Mel, S., D. McKenzie and C. Woodruff (2013), “The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka”, *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 5/2, pp. 122-50, <http://dx.doi.org/10.1257/APP.5.2.122>. [9]
- Demirgüç-Kunt, A., L. Klapper and G. Panos (2011), “Entrepreneurship in post-conflict transition1”, *Economics of Transition*, Vol. 19/1, pp. 27-78, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0351.2010.00398.x>. [10]
- EU and OECD (2015), *Policy Brief on Informal Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe*, Publications Office of the European Union, <http://europa.eu> (accessed on 25 January 2019). [11]

- Feige, E. (2016), “Reflections on the meaning and measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the “Shadow Economy”?”, *Journal of Tax Administration*, Vol. 1/2, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.026>. [2]
- Ferragut, S. and G. Gómez (2013), “From the Street to the Store: The Formalization of Street Vendors in Quito, Ecuador”, in *Securing livelihoods : informal economy practices and institutions*, <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199687015.003.0012>. [12]
- ILO (2018), *Women and men in the informal economy: A statistical picture.*, ILO, [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_626831/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm). [3]
- La Porta, R. and A. Shleifer (2014), “Informality and Development”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28/3, pp. 109-126, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.3.109>. [4]
- Levy, S. (2008), *Good intentions, bad outcomes : social policy, informality, and economic growth in Mexico*, Brookings Institution Press, <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpfgq> (accessed on 25 January 2019). [13]
- Loayza, N., L. Servén and N. Sugawara (2009), *Informality in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/532851468047799334/Informality-in-Latin-America-and-the-Caribbean> (accessed on 13 December 2018). [1]
- Ulyssea, G. (2013), *Firms, Informality and Welfare \**, <https://pdfs.semanticscholar.org/0a95/e388743ef3058ac08e8ad607feadbd852ee8.pdf> (accessed on 13 December 2018). [6]
- van Elk, K. and J. de Kok (2014), *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies*, GIZ, ILO, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_ent/@ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_245359.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_245359.pdf) (accessed on 13 December 2018). [5]



**From:**

## **Latin America and the Caribbean 2019**

**Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/d9e1e5f0-en>

### **Please cite this chapter as:**

OECD/CAF Development Bank of Latin America (2019), “Marco institucional (Dimensión 1)”, in *Latin America and the Caribbean 2019: Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/b58e5ec3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).