Índice de Políticas para PyMEs: América Latina y el Caribe 2024

HACIA UNA RECUPERACIÓN INCLUSIVA, RESILIENTE Y SOSTENIBLE

OCDE

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

Índice de Políticas para PyMEs: América Latina y el Caribe 2024

HACIA UNA RECUPERACIÓN INCLUSIVA, RESILIENTE Y SOSTENIBLE

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE.

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad de la Corporación Andina de Fomento - CAF. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de CAF.

El trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario Permanente del SELA. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los Estados Miembros del SELA.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los nombres y la representación de los países y territorios utilizados en esta publicación conjunta siguen la práctica de la OCDE.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía
La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea
Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD/CAF/SELA (2024), *Índice de Políticas para PyMEs: América Latina y el Caribe 2024: Hacia una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/807e9eaf-es.

ISBN 978-92-64-34823-3 (impresa)
ISBN 978-92-64-55408-5 (PDF)
ISBN 978-92-64-85303-4 (HTML)
ISBN 978-92-64-95725-1 (epub)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD/CAF/SELA (2024), *SME Policy Index: Latin America and the Caribbean 2024*, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ba028c1d-en.
Esta traducción ha sido encargada por la OCDE. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Portada © Caroline Lee/Spielplatz 13.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE/CAF/SELA 2024

Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)
Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Atribución – debes citar el trabajo.
Traducciones – deberá citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.*
Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE. No se debe informar que las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta adaptación representan los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus países miembros.*
Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamo de infracción
No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalde su uso del trabajo.
Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de acuerdo con las Reglas de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. La sede del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será uno.

Prólogo

La edición 2024 del *Índice de Política para PyMEs: América Latina y el Caribe Hacia una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible* evalúa las tendencias regionales y los avances en el diseño, la implementación y el impacto de las políticas que afectan a las micro, pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay), y también ayuda a identificar las prioridades de reforma para unas políticas de PyMEs más eficaces, eficientes y cohesivas, comparando las medidas nacionales con los estándares de la OCDE.

Desde 2019, cuando se publicó la primera edición del Índice de Política para PyMEs en la región de América Latina y el Caribe (ALC), las PyMEs han sido los componentes clave del crecimiento económico, la creación de empleo, el desarrollo regional y local, la sostenibilidad y la cohesión social en la región. Actualmente constituyen el 99,5% de las empresas de ALC y representan aproximadamente el 60% del empleo formal. Dado su pequeño tamaño y sus limitados recursos, con casi nueve de cada diez clasificadas como microempresas, las PyMEs de la región necesitan un apoyo político específico para impulsar su resistencia económica y su potencial productivo. Los nueve gobiernos participantes han mejorado sus marcos políticos para las PyMEs en los últimos cinco años a diferentes velocidades y con distintos enfoques en el contexto de las limitaciones presupuestarias. Las políticas para seguir reforzando los entornos operativos de las PyMEs, mejorar los servicios de administración electrónica y apoyar los programas que impulsan la innovación y la tecnología se han basado especialmente en las recomendaciones de la primera edición de 2019 del Índice de Política para PyMEs de la región de ALC.

El Índice de Política para PyMEs 2024 recomienda que los gobiernos de ALC mejoren aún más su apoyo a las PyMEs centrándose en enfoques políticos coordinados y en la coherencia entre las instituciones públicas encargadas de su aplicación, junto con el impulso del uso de la evaluación y el seguimiento de las políticas, la ayuda a la promoción del acceso a la financiación formal y el apoyo a los vínculos con los mercados de exportación. En primer lugar, los países deben renovar su planificación estratégica de las políticas para las PyMEs, teniendo en cuenta las perturbaciones provocadas por la pandemia COVID-19 y la actual inestabilidad política y económica. Son esenciales unos mecanismos sólidos de coordinación de las políticas y una mayor autonomía operativa de los organismos de ejecución. La asignación de recursos para el seguimiento y la evaluación de las políticas podría facilitar la toma de decisiones con conocimiento de causa. En segundo lugar, debe darse prioridad a la promoción del acceso a la financiación de las PyMEs en la región de ALC, donde casi la mitad de las PyMEs afirman carecer de acceso al crédito formal, mediante la diversificación de las fuentes de financiación y la mejora de los conocimientos financieros de las PyMEs. Por último, las medidas específicas para apoyar la integración de las PyMEs en las cadenas de valor mundiales podrían mejorarse utilizando el Índice de Política para PyMEs 2024 para mejorar la coherencia regional de los marcos políticos nacionales de las PyMEs relacionados con el comercio.

Esta segunda edición del Índice de Política para PyMEs 2024 para la región de ALC incluye dos nuevos países en el análisis, Brasil y Paraguay, se basa en la metodología de la edición de 2019 con nuevas dimensiones sobre las políticas de apoyo a la transformación digital y la economía verde, así como un enfoque transversal de género en todo el informe.

El informe es el resultado de más de dos años de colaboración entre la OCDE, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), en respuesta a la fuerte demanda de los responsables políticos de ALC. Se trata de un producto clave del Programa Regional ALC de la OCDE (PRALC) y aprovecha las estadísticas comparables, la evaluación de políticas y el diálogo de la OCDE, así como el asesoramiento entre pares. También ilustra el compromiso del Programa de colaborar estrechamente con los socios regionales y facilitar una participación más amplia de los países de ALC en las iniciativas de la OCDE.

Esperamos proseguir nuestros esfuerzos conjuntos para diseñar y aplicar políticas que fomenten una trayectoria de crecimiento inclusivo, robusto y sostenible en los países de ALC sobre la base de Índice de Política para PyMEs 2024 productivas y resilientes.

Mathias Cormann
Secretario General
OCDE

Sergio Díaz-Granados
Presidente Ejecutivo
CAF

Clarems Endara Vera
Secretario Permanente
SELA

Agradecimientos

El *Índice de Políticas para PyMEs 2024 para América Latina y el Caribe: Hacia una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible* es el resultado del trabajo realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través de su Programa Regional para América Latina y el Caribe (PRALC), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Fundación para el Análisis Estratégico y Desarrollo de la PyMEs (FAEDPYME), y los responsables de la formulación de políticas nacionales en cada uno de los nueve países participantes (AL9).

La evaluación se llevó a cabo bajo la dirección de *Andreas Schaal*, Director de Relaciones Globales y Cooperación de la OCDE (GRC), así como sherpa de la OCDE ante el G7, el G20 y APEC; *Juan Carlos Elorza*, Director de Análisis Técnico y Sectorial- Vicepresidencia de Sector Privado, CAF; Embajador *Clarems Endara Vera*, Secretario Permanente, SELA; y *José Antonio Ardavin*, Jefe de la División de ALC de la OCDE.

El trabajo fue coordinado por *Daniela Sena Rojas*, División de ALC de la OCDE, en estrecha colaboración con *Lucia Cusmano*, Jefa de División, y *Jonathan Potter*, Jefe de Unidad Centro de Emprendimiento PyMEs, Regiones y Ciudades (CFE) de la OCDE, *Meyly Valdez* (CAF), *Silvia Hernández* (SELA) y *Javier Rodríguez* (SELA).

Además de agradecer a los diversos ministerios y organismos gubernamentales de los países del AL9 que dedicaron tiempo y energía durante el proceso de recopilación de información y verificación, así como sus comentarios durante el proceso de redacción, nos gustaría agradecer especialmente las contribuciones de las siguientes personas y organizaciones a lo largo de la evaluación:

Argentina: *Julia Watman* y *Darío Lavillotti* (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo), Coordinadores Nacionales del SME PI para Argentina; Subsecretaría de PyMEs (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo); Subsecretaría de Industria (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo); Subsecretaría de Desarrollo Emprendedor (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo); Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI); Banco Central de la República Argentina (BCRA), Jefatura de Gabinete de Ministros; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Ministerio de Educación; Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI); Comisión Nacional de Valores (CNV); Inspección General de Justicia (IGJ); Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Brasil: *Pedro Henrique Rincon Amaral,* Jefe de División de la Asesoría Especial para Asuntos Internacionales del Gabinete del Ministro del Ministerio de Emprendimiento, Micro y Pequeñas Empresas (MEMP) y Coordinador Nacional del SME PI para Brasil; *Luciana Mancini*, Asesora Especial para Asuntos Internacionales del Gabinete del Ministro (MEMP); MEMP; Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios (MDIC); Casa Civil; Ministerio de Comunicaciones (MCOM); Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI); Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJ); Aduana Brasileña (Receita Federal); Inmetro; Banco Central; Sebrae; Apex-Brasil; y Confederación Nacional de la Industria (CNI).

Chile: *Gabriela Jorquera Sepúlveda*, Jefa de la División de la Pequeña Empresa (DEMT), Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y Carolina Gutiérrez Castillo, Coordinadora del Grupo Técnico de PyMEs y Emprendimiento de la Alianza del Pacífico, Profesional DEMT y Coordinadora Nacional del SME PI para Chile.

Colombia: *José David Quintero*, Director de PyMEs, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT); Equipo Técnico de la Dirección de PyMEs del MINCIT y Coordinador Nacional del SME PI para Colombia.

Ecuador: *Melissa Larrea,* Subsecretaria de PYMES y Artesanías; *Mauricio León*, Director de Emprendimiento e Innovación Empresarial; y, *Sebastián Cabrera*, Director de Fortalecimiento Empresarial, encargado (MPCEIP) y Coordinador Nacional del SME PI para Ecuador; Subsecretaría de PYMES y Artesanías (MPCEIP).

México: Secretaría de Economía (SE), Coordinadores Nacionales del SME PI para México y otras Instituciones involucradas.

Paraguay: *Gustavo Gimenez*, Viceministro de MIPYMES y *Juan Paredes Romero*, Director Nacional de Emprendimiento y Coordinador Nacional del SME PI para Paraguay, Viceministerio de Comercio y Servicios, Viceministerio de REDIEX del Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP); Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP); Viceministerio de Economía del Ministerio de Hacienda; Organismo Nacional de Certificación (ONC) del Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN); Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC); Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP); Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); Viceministerio de Igualdad y No Discriminación del Ministerio de la Mujer. Agradecimiento adicional a *Isaac Godoy*, ex Viceministro de MIPYMES.

Perú: *Lizandro Gutiérrez*, Coordinador del Grupo Técnico de Trabajo sobre PyMEs de la Alianza del Pacífico (AP), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR); y *José Ignacio Zamora Reategui*, Dirección de Cooperativas e Instituciones y Dirección General de Desarrollo Empresarial, PRODUCE, Coordinadores Nacionales del SME PI para Perú.

Uruguay: Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) - Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) -– Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco de Previsión Social – (BPS), Cámara de la Economía Digital del Uruguay (CEDU), Comisión de Promoción del Mercado de Valores (CPMV), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop), Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) , Ministerio de Ambiente (MA), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Uruguay XXI, Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).

FAEDPYME: *Domingo García Pérez de Lema, Francisco Javier Martínez García, Ángel Meroño Cerdán, Antonio Duréndez Gómez Guillamón,* FAEDPYME*, Nicolás Beltramino, Juan Marcelo Ingaramo, Guadalupe Jornet, Julio Cesar Muñoz, Natalia Beltramino,* Argentina*; Edgar Julián Gálvez, Guillermo Alejandro Quiñonez, Jorge Anibal Restrepo, Mónica García y Saulo Bravo,* Colombia*; Erica Días, Ernesto Giglio, Fabiane Tubino, Marco Ricardo Rosa, Peter Hansen,* Brasil*; Alejandro Álvarez Marín, Cristian Geldes, Diego Duarte, Mauricio Castillo, Omar Carrasco,* Chile*; Andrés Arguello, Roberto Hidalgo Flor, Wilson Araque,* Ecuador*; Lucio Uc, Luis Enrique Valdez,* México*; Diego Sanabria, Edgar Antonio Sánchez Báez, Marcelo Ferrer, Silvio David González,* Paraguay*; Carmen Quiroz, Eduardo Rocca, José Clemente Almendróz,* Perú*; Adriana Rivas, Ana Correa, Carolina Rey, Cora Alonzo, Federico Hornes, Javier Peña, María Messina, Ricardo Castro,* Uruguay.

Los principales autores de los distintos capítulos son los siguientes: *Antonio Fanelli* (consultor) preparó las secciones sobre el Marco institucional (Dimensión 1) y Entorno operativo/simplificación de procedimientos (Dimensión 2). La Dimensión 3, Acceso al Financiamiento y el enfoque transversal de género fueron elaborados por *Miguel Arango*, *Diana Mejía*, *Adolfo Castejón*, *Oscar Vargas* y *Meyly Valdez*; Especialistas Senior y Ejecutivos de la Dirección Técnica y de Análisis Sectorial de la Vicepresidencia del Sector Privado y *Bárbara Auricchio*, Ejecutiva de la Gerencia de Género, Inclusión y Diversidad (CAF). La sección sobre Servicios de desarrollo para PyMEs y compras públicas (Dimensión 4) estuvo a cargo de *Jorge Gálvez Méndez* (OCDE). La sección sobre Innovación y tecnología (Dimensión 5) fue preparada por *Pablo Shah* (OCDE). *Daniela Sena Rojas* (OCDE) preparó la Dimensión 6, Transformación productiva, y *Javier Rodríguez* (SELA) elaboró la sección sobre Acceso a Mercados e internacionalización. La Dimensión 8, Digitalización, estuvo a cargo de *Madison Lucas* (OCDE). Las reseñas sobre el contexto económico, el entorno empresarial y el sector PyMEs para cada perfil de país, el capítulo introductorio sobre el contexto económico y el papel de las PyMEs en ALC fueron elaborados por Javier Rodríguez (SELA) y Daniela Sena Rojas (OCDE). Las secciones sobre COVID-19 y Economía Verde fueron preparadas por *Antonio Duréndez Gómez, Guillamón Domingo García Pérez de Lema, Ángel Meroño Cerdán* y *Francisco Manuel Somohano Rodríguez* (FAEDPYME) y supervisadas por el equipo de coordinación de la OCDE, CAF y SELA.

El informe ha sido revisado y se ha beneficiado de las aportaciones del Centro de Emprendimiento, PyMEs, Regiones y Ciudades (CFE) y del Directorado de Economía de la OCDE (ECO). *Max Bulakovskiy, Carlotta Moiso* y *Francesco Alfonso*, de la Dirección de Relaciones Globales y Cooperación de la OCDE, así como *Manuel Gerardo Flores Romero*, de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, realizaron importantes aportaciones. *Jorge Carbonell* (OCDE) y *José Miguel Rovira* (SELA) prestaron un amplio apoyo a lo largo del proceso.

El informe final contó con la edición y preparación para su publicación de *Robert Akam, Florence Guerinot* y *Laurent Ducreux* (COM). La traducción al español y al portugués estuvo a cargo del Departamento de Traducción del SELA, mientras que la traducción al portugués de los cuestionarios contó con el apoyo del *Austalia Latam Emerging Leaders Dialogue* (ALELD). La ejecución del proyecto contó con la asistencia de *Julie Whitelock*, *Kentaro Kato* y *Charlotte Dubald* (OCDE) y *Daniel Daza*.

El trabajo y este informe fueron posibles gracias al apoyo financiero y en especie de CAF, SELA y FAEDPYME.

Índice de contenidos

Prólogo 3

Agradecimientos 5

Abreviaturas y acrónimos 14

Resumen ejecutivo 21

1 Contexto económico en América Latina y el Caribe 23
Panorama 24
Referencias 28

2 Metodología y marco de evaluación 30
Metodología 31
Cambios metodológicos 2024 33
Proceso de evaluación 35
Referencias 36

Parte I. Hallazgos por dimensión 37

3 Dimensión 1: Marco Institucional 38
Marco de evaluación 39
Análisis 40
El camino a seguir 49
Referencias 50

4 Dimensión 2: Entorno operativo y simplificación de procedimientos 51
Marco de evaluación 52
Análisis 53

5 Dimensión 3: Acceso al Financiamiento 61
Marco de evaluación 62
Análisis 63
El camino a seguir 69
Referencias 72

6 Dimensión 4: Servicios de desarrollo empresarial y compras públicas 73
Marco de evaluación 74

Análisis 74
El camino a seguir 82
Referencias 83

7 Dimensión 5: Innovación y tecnología 84
Marco de evaluación 85
Análisis 86
Referencias 93

8 Dimensión 6: Transformación productiva 94
Marco de evaluación 95
Análisis 96
El camino a seguir 103
Referencias 105

9 Dimensión 7: Acceso al mercado e internacionalización 106
Marco de evaluación 107
Análisis 109
Referencias 116

10 Dimensión 8: Digitalización 117
Marco de evaluación 118
Análisis 119
El camino a seguir 124
Referencias 126

11 Las PyMEs en la economía verde 127
Marco de evaluación 128
Análisis 128
El camino a seguir 130
References 132

Part II. Hallazgos por país 133

12 Argentina 134
Panorama 135
Contexto 136
Dimensión 1. Marco institucional 137
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 138
Dimensión 3. Acceso al financiamiento 140
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas 142
Dimensión 5. Innovación y tecnología 144
Dimensión 6. Transformación productiva 145
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs 146
Dimensión 8. Digitalización 148
Referencias 149

13 Brasil 150
Panorama 151

Contexto 152
Dimensión 1. Marco institucional 152
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 155
Dimensión 3. Acceso al financiamiento 156
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas 158
Dimensión 5. Innovación y tecnología 159
Dimensión 6. Transformación productiva 160
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs 162
Dimensión 8. Digitalización 164
Referencias 166

14 Paraguay 167
Panorama 168
Contexto 169
Dimensión 1. Marco institucional 170
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 171
Dimensión 3. Acceso al financiamiento 172
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras pública 174
Dimensión 5. Innovación y tecnología 176
Dimensión 6. Transformación productiva 176
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs 177
Dimensión 8. Digitalización 179
Referencias 181

15 Uruguay 182
Panorama 183
Contexto 184
Dimensión 1. Marco institucional 184
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 186
Dimensión 3. Acceso al financiamiento 187
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas 189
Dimensión 5. Innovación y tecnología 190
Dimensión 6. Transformación productiva 191
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs 192
Dimensión 8. Digitalización 194
Referencias 196

16 Chile 197
Panorama 198
Contexto 199
Dimensión 1. Marco institucional 199
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 201
Dimensión 3. Acceso al financiamiento 202
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas 204
Dimensión 5. Innovación y tecnología 206
Dimensión 6. Transformación productiva 207
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs 208
Dimensión 8. Digitalización 210
Referencias 212

17 Colombia 213
Panorama 214
Contexto 215
Dimensión 1. Marco institucional 215
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 217
Dimensión 3. Acceso al financiamiento 218
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas 220
Dimensión 5. Innovación y tecnología 221
Dimensión 6. Transformación productiva 222
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs 224
Dimensión 8. Digitalización 226
Referencias 227

18 México 228
Panorama 229
Contexto 230
Dimensión 1. Marco institucional 230
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 231
Dimensión 3. Acceso al financiamiento 233
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas 234
Dimensión 5. Innovación y tecnología 236
Dimensión 6. Transformación productiva 237
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs 238
Dimensión 8. Digitalización 240
Referencias 242

19 Perú 243
Panorama 244
Contexto 245
Dimensión 1. Marco institucional 245
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 247
Dimensión 3. Acceso al financiamiento 248
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas 250
Dimensión 5. Innovación y tecnología 251
Dimensión 6. Transformación productiva 252
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PYME 253
Dimensión 8. Digitalización 255
Referencias 257

20 Ecuador 258
Panorama 259
Contexto 260
Dimensión 1. Marco institucional 261
Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 262
Dimensión 3. Acceso al Financiamiento 264
Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas 265
Dimensión 5. Innovación y tecnología 267
Dimensión 6. Transformación productiva 268
Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs 269
Dimensión 8. Digitalización 271

Referencias 273

Cuadros

Cuadro 1.1. Crecimiento del PIB real de los países seleccionados (2019-2023) 24
Cuadro 2.1. Ventajas y limitaciones del Índice de Políticas para PyMEs 32
Cuadro 2.2. Marco de evaluación de SME PI 2024 para los países participantes de América Latina 33
Cuadro 2.3. Cambios metodológicos del Índice de Políticas para PyMEs 2024 a partir de datos complementarios 34
Cuadro 3.1. Subdimensión 1.1: Definición de PyME 41
Cuadro 3.2. Subdimensión 1.2: Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación 43
Cuadro 3.3. Subdimensión 1.3: Consultas público-privadas 45
Cuadro 3.4. Subdimensión 1.4: Medidas para abordar la economía informal 47
Cuadro 3.5. Recomendaciones para la dimensión 1: Marco institucional 49
Cuadro 4.1. Puntuaciones de la subdimensión 2.1: Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio 54
Cuadro 4.2. Puntuaciones de la subdimensión 2.2: Registro de empresas 56
Cuadro 4.3. Puntuaciones de la subdimensión 2.3: Facilidad para cumplimentar los impuestos 57
Cuadro 4.4. Puntuaciones de la subdimensión 2.4: Gobierno electrónico 58
Cuadro 4.5. Recomendaciones para la dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos 60
Cuadro 5.1. Puntuaciones subdimensión 1: Marco legal, regulatorio e institucional sobre el acceso al financiamiento 64
Cuadro 5.2. Puntuación subdimensión 3.2: Diversificación de las fuentes de financiación empresarial 65
Cuadro 5.3.Puntuaciones de la subdimensión 3.3: Educación financiera 67
Cuadro 5.4. Puntuación subdimensión 3.4: Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota 68
Cuadro 5.5. Recomendaciones para la dimensión 3. Acceso al financiamiento 69
Cuadro 6.1. Puntuaciones subdimensión 4.1: Servicios de desarrollo empresarial 76
Cuadro 6.2. Puntuaciones subdimensión 4.2 : Servicios de apoyo a los empresarios 76
Cuadro 6.3. Panorama de las iniciativas de contratación pública para PyMEs 77
Cuadro 6.4. Puntuaciones subdimensión 4.3: Medidas para facilitar el acceso de las PyMEs a las oportunidades de contratación pública 79
Cuadro 6.5. Panorama de las iniciativas de contratación públicas para PyMEs 80
Cuadro 6.6. Recomendaciones para Servicios de desarrollo empresarial y compras públicas 82
Cuadro 7.1. Puntuaciones subdimensión 5.1: Marco Institucional de la política de innovación 87
Cuadro 7.2. Puntuaciones subdimensión 5.2: Servicios de apoyo a la innovación de las PyMEs 89
Cuadro 7.3. Puntuaciones subdimension 5.3: Financiamiento para la innovación 90
Cuadro 7.4. Recomendaciones para a dimensión de innovación y tecnología 92
Cuadro 8.1. Puntuación subdimensión 6.1: Políticas para mejorar la productividad 97
Cuadro 8.2. Estrategias de transformación productiva de los países de ALC 98
Cuadro 8.3. Puntuación subdimensión 6.2: Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas 99
Cuadro 8.4. Puntuación subdimensión 6.3: Integración en las cadenas de valor regionales y globales 100
Cuadro 8.5. Recomendaciones para la dimensión 6. Transformación productiva 103
Cuadro 9.1. Puntuaciones de la subdimensión 7.1: Programas de apoyo a la internacionalización 110
Cuadro 9.2. Puntuaciones de la subdimensión 7.2: Facilitación del comercio 111
Cuadro 9.3. Puntuaciones de la subdimensión 7.3: Uso del comercio electrónico 112
Cuadro 9.4. Puntuaciones de la subdimensión 7.4: Normas de calidad 112
Cuadro 9.5. Puntuaciones de la subdimensión 7.5: Aprovechar las ventajas de la integración de ALC 113
Cuadro 9.6. Recomendaciones para la dimension 7: Acceso a mercados e internacionalización 114
Cuadro 10.1. Puntuaciones subdimensión 8.1: Estrategia Nacional de Digitalización 120
Cuadro 10.2. Puntuaciones de la subdimensión 8.2: Conectividad de banda ancha 121
Cuadro 10.3. Puntuación subdimension 8.3: Habilidades digitales 122
Cuadro 10.4. Recomendaciones para la dimensión 8: digitalización 124
Cuadro 11.1. Recomendaciones dimension 9: Economía verde 130

Figuras

Figura 1.1. Área de implicación del Estado 27
Figura 3.1. Marco de Evaluación – Marco institucional 40
Figura 3.2. Puntuaciones ponderadas para la Dimensión 1: Marco Institucional 40

Figura 4.1. Marco de evaluación - Entorno operativo y simplificación de procedimientos 53
Figura 4.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 2: Entorno operativo y simplificación de procedimientos 54
Figura 5.1. Marco de evaluación - Acceso al Financiamiento 63
Figura 5.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 3: Acceso al Financiamiento 64
Figura 6.1. Marco de evaluación - Servicios de desarrollo de las empresas PyMEs y compras públicas 74
Figura 6.2. Servicios de desarrollo de las empresas PyMEs y compras públicas 75
Figura 7.1. Marco de evaluación - Innovación y tecnología 86
Figura 7.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 5: Innovación y tecnología 87
Figura 8.1. Marco de evaluación - Transformación productiva 96
Figura 8.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 6: Transformación productiva 97
Figura 9.1. Marco de evaluación - Acceso al mercado e internacionalización 108
Figura 9.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 7: Acceso al mercado e internacionalización 110
Figura 10.1. Marco de evaluación - Digitalización 119
Figura 10.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 8: Digitalización 120
Figura 11.1. Marco de evaluación - Economía verde 128
Figura 12.1. Puntuación de Argentina SME PI 2024 135
Figura 13.1. Puntuación de Brasil SME PI 2024 151
Figura 14.1. Puntuación de Paraguay SME PI 2024 168
Figura 15.1. Puntuación de Uruguay SME PI 2024 183
Figura 16.1. Puntuación de Chile SME PI 2024 198
Figura 17.1. Puntuación de Colombia SME PI 2024 214
Figura 18.1. Puntuación de México SME PI 2024 229
Figura 19.1. Puntuación de Perú SME PI 2024 244
Figura 20.1. Puntuación de Ecuador SME PI 2024 259

Abreviaturas y acrónimos

Argentina	
AAICI	Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANR	Aportes No Reembolsables
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior
BNA	Banco de la Nación
CICyT	Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología
CNV	Comisión Nacional de Valores
COFECyt	Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación
CoFeFuP	Consejo Federal de la Función Pública
CPPPE	Consejo Público Privado para la Promoción de Exportaciones
CUIT	Clave Única de Identificación Tributaria
EEAE	Entidades Especializadas de Apoyo al Emprendedor
ENACOM	Ente Nacional de Comunicaciones
FOGABA	Fondo de Garantías Buenos Aires
FOGAR	Fondo de Garantías Argentino
FONTAR	Fondo Tecnológico Argentino
GACTEC	Gabinete Científico y Tecnológico
GDE	Gestión Documental Electrónica
LUFE	Legajo Único Financiero y Económico
MDP	Ministerio de Desarrollo Productivo
MINCYT	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
OLES	Operadores Logísticos Exporta Simple
ONPI	Observatorio Nacional de Parques Industriales
RENPI	Registro Nacional de Parques Industriales
RFCEM	Factura de Crédito Electrónica MiPyMEs
SIPRO	Sistema de Información de Proveedores
TAD	Plataforma de Trámites a Distancia

Brazil	
ABDI	Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial
ApexBrasil	Agencia Brasileña de Promoción del Comercio y la Inversión *Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos*
BMP	Brasil más productivo *Programa Brasil Mais Produtivo*
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*
DREI	Departamento Nacional de Registro e Integración Empresarial *Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração*

EGD	Estrategia de Gobierno Digital *Estratégia de Governo Digital*
EMBRAPII	Empresa Brasileña de Investigación e Innovación Industrial *Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial*
FINEP	Agencia de Financiación de Estudios y Proyectos *Financiadora de Estudos e Projetos*
GTP-APL	Grupo de Trabajo Permanente para los Acuerdos Productivos Locales *Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais*
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*
INMETRO	Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología *Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia*
IPCA	Índice Nacional de Precios de Consumo Amplio *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo*
LGPD	Ley General de Protección de Datos de Brasil
MDIC	Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios *Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços*
MEI	Microempresarios individuales *Microempreendedor Individual*
MGI	Ministerio de Gestión e Innovación de los Servicios Públicos *Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos*
PEIEX	Programa de Cualificación para la Exportación *Programa de Qualificação para Exportação*
PNCE	Plan Nacional de Cultura Exportadora
PRONAMPE	Programa Nacional de Apoyo a las Microempresas y Pequeñas Empresas
REDESIM	Simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios
RFB	Ingresos Federales de Brasil *Receita Federal do Brasil*
SDIC	Secretaría de Desarrollo Industrial, Innovación, Comercio y Servicios *Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços*
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas*
SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial *Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial*
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial*
SETE	Secretaría Extraordinaria para la Transformación del Estado *Secretaria Extraordinária para Transformação do Estado*
SGD	Secretario de Gobierno Digital *Secretaria de Governo Digital*

Paraguay	
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
CAE	Centro de Apoyos a Emprendedores
CBP	Banco Central del Paraguay
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CST	Centros de servicios tecnológicos y de innovación
DNCP	Dirección Nacional de Compras Públicas
EAS	Empresas por Acciones Simplificadas
EGDI	Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico
ENCONEC	Estrategia Nacional de Conectividad
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
FOGAPY	Fondo de Garantía del Paraguay
ITS	Instituto Técnico Superior
MIC	Ministerio de Industria y Comercio

MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación
OCP	Asociación para la Contratación Abierta
ONN	Organismo Nacional de Normalización
PAC	Programa Annual de Contrataciones
PCD	distance learning platform
Prociencia	Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología
Proinnova	Programa de Innovación en Empresas Paraguayas
REDIEX	Red de Inversiones y Exportaciones
RUC	Registro Único del Contribuyente
SBDC	Centros de Desarrollo Empresarial
SIFEN	Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional
SINAMYPIMES	Sistema Nacional de MiPyMEs
SUACE	Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas

Uruguay	
AGESIC	Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información de Uruguay
ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ARCE	Agencia Reguladora de Compras Estatales
BCU	Banco Central del Uruguay
CONICYT	Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología
DinaPyMEs	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas
DIPCI	Dirección de Inteligencia para la Promoción del Comercio y la Inversión
EGDI	Índice de Desarrollo de la Administración Electrónica
FIS	Fondo de Innovación Sectorial
FODIME	Fondo de Diversificación de Mercados
FSS	Fidecomiso de la Seguridad Social
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
IRAE	Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas
LATU	Laboratorio Tecnológico de Uruguay
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OUA	Organismo de Acreditación Uruguayo
RUT	Registro Único Tributario
SIMPI	Sistema de Indicadores de Seguimiento de la Productividad Industrial
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
UDELAR	Universidad de la República
UI	Unidades Indexadas
UNIT	Instituto Uruguayo de Normas Técnicas
VUI	Ventanilla Única de Inversión

Chile	
ANID	Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo
CCGVyEP	Comité de Cadenas Globales de Valor y Encadenamientos Productivos
CMF	Comisión del Mercado Financiero
COBEX	Programa de Cobertura de Préstamos a la Exportación de Chile
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CTCI	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo
DIPRES	Dirección de Presupuestos de Chile
ENEF	Estrategia Nacional de Educación Financiera
FIA	Fundación para la Innovación AgrariaFundación para la Innovación Agraria

FOCAL	Programa de Promoción de la Calidad
FOGAPE	Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
PDP	Programa de Desarrollo de Provedores
REDVUCE	Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior del BID
RUT	Rol Único Tributario
SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SERNAC	Servicio Nacional del Consumidor
SUBREI	Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales
UTP	Unión Temporal de Proveedores

Colombia	
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENEEF	Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera
FONTUR	Fondo Nacional de Turismo
INCOTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PES	Planeación Estratégica Sectorial
RUT	Registro Único Tributario
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SICAL	Subsistema Nacional de la Calidad
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

Mexico	
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
CENAM	Centro Nacional de Metrología
CITICSI	Comisión Intersecretarial de Tecnologías de la Información y Comunicación, y de la Seguridad de la Información
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNCMIPYMES	Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
COMPEX	Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones
CONAHCYT	Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros
DGDP	Dirección General de Desarrollo Productivo
EFIDT	Estímulo Fiscal a la Investigación y Desarrollo de Tecnología
EMA	Entidad Mexicana de Acreditación
ENEO	Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación
ENMR	Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FONAGA	Fondo Nacional de Garantías
HACIENDA	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
IMMEX	Programa de la Industria Maquiladora y de Servicios de Exportación
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres

LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LGMR	Ley General de Mejora Regulatoria
LIISPCEN	Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional
LNPC	Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor
NAFIN	Nacional Financiera
NFIP	Política Nacional de Inclusión Financiera
NMX	Normas Mexicanas
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
PADCE	Padrón de Desarrolladoras de Capacidades Empresariales
PIIT	Parque de Investigación e Innovación Tecnológica
PNI	Plan Nacional de Innovación
PROSECO	Programa Sectorial de Economía
RESICO	Régimen Simplificado de Confianza
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RIF	Régimen de Incorporación Fiscal
RISE	Reglamento Interior de la Secretaría de Economía
RPC	Registro Público de Comercio
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SNICE	Servicio Nacional de Información sobre Comercio Exterior
TIPAT	Acuerdo de Asociación Transpacífico
T-MEC	Acuerdo Comercial de América del Norte
VUCEM	Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano
Peru	
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CMCR	Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria
CODEMYPE	Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CONID	Consejo Consultivo de Investigación y Desarrollo
DGDE	Dirección General de Desarrollo Empresarial
INACAL	Instituto Nacional de Calidad
ITP	Instituto Tecnológico de la Producción
ITSE	Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones
PAI	Programa de Apoyo a la Internacionalización
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PENX 2025	Plan Estratégico Nacional de Exportación
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PRODUCE	Ministerio de la Producción
Proinnovate	Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación
PromPerú	Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
RUC	Registro Único del Contribuyente
SBS	Superintendencia de Bancos del Perú
SINACYT	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
UIT	Unidades Impositivas Tributarias
Ecuador	
CONEIN	Consejo Nacional de Competitividad, Emprendimiento e Innovación
PEA	población económicamente activa

ENCE	Estrategia Nacional de Comercio Electrónico
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos of Ecuador
INEN	Servicio Ecuatoriano de Normalización
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MPCEIP	Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca
PNIF	Política Nacional de Inclusión Financiera
RIMPE	Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares
RNE	Registro Nacional de Emprendedores
RUA	Registro Único Artesanal
RUC	Registro Único de Contribuyente
RUM	Registro Único de MiPyMEs
RUP	Registro Único de Proveedores
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
UTPL	Universidad Técnica Particular de Loja
VPEI	Coordinación de Promoción de Exportaciones e Inversiones en el Exterior
VUE	Ventanilla Única Ecuatoriana

Other	
ABL	Préstamos basados en activos
APPs	Asociaciones Público-Privadas
ACTs	Acuerdos de Cooperación Técnica
OEA	Operador Económico Autorizado
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
CAN	Comunidad Andina
IED	Inversión Extranjera Directa
PIB	Producto Interior Bruto
CGV	Cadenas Globales de valor
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
IFE	Intermediarios Financieros en el Extranjero
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ICR	Indicadores clave de rendimiento
ALC	América Latina y el Caribe
AL9	Los nueve países latinoamericanos incluidos en esta evaluación (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Uruguay)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
SGR	Sociedades de Garantía Recíproca
MNEs	empresas multinacionales
MOOC	cursos virtuales abiertos en línea
MPEs	microempresas y pequeñas empresas
ARMs	Acuerdos de Reconocimiento Mutuo
SNGC	Sistema Nacional de Garantía de Crédito
END	Estrategia Nacional de Digitalización
PNEF	Plan Nacional de Educación Financiera
ENEF	Estrategia Nacional de Educación Financiera
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
ONGs	entidades no gubernamentales
VU	Ventanilla Única
P2P	entre iguales
AP	Alianza del Pacífico
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos

CPPs	consulta público-privada
AIR	Análisis del impacto normativo
SACU	Unión Aduanera del África Meridional
ZEEs	Zonas Económicas Especiales
PYMES(s)	microempresa, pequeña o mediana empresa; utilizado en este estudio para referirse colectivamente a estas tres categorías de tamaño
SME PI	Índice de Política para PyMEs (OCDE)
EE	Empresas estatales
STEM	Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas
AFC	Acuerdo de Facilitación del Comercio
TFI	Indicadores de facilitación del comercio
TiVA	Comercio en Valor Añadido (OCDE)
UTD	Unidades de Transformación Digital
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
VUCE	Ventanillas Únicas de Comercio Exterior
OMA	Organización Mundial de Aduanas

Resumen ejecutivo

América Latina y el Caribe (ALC) está atravesando un difícil panorama macroeconómico. En los últimos cinco años, los nueve países evaluados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay) han sufrido importantes transiciones políticas y conmociones socioeconómicas, en particular la pandemia del COVID-19 y el impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Las micro, pequeñas y medianas empresas (PyMEs) se han visto afectadas de forma desproporcionada. Sin embargo, también han surgido como fuerza motriz hacia una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible.

Las PyMEs han demostrado su papel fundamental en el panorama social y económico de la región. Constituyen el 99,5% de las empresas, y casi nueve de cada diez empresas pertenecen a la categoría de microempresas. Además, las PyMEs contribuyen con aproximadamente el 60% del empleo productivo formal. Estos atributos, en medio de escenarios complejos, han motivado un énfasis aún mayor en posicionar el desarrollo de las PyMEs como una clara prioridad para los responsables de la formulación de políticas en ALC.

Esta edición del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI) ilustra la evolución de los marcos de políticas para PyMEs en toda la región de ALC desde 2019 para los siete países que participaron en la primera edición (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay), y evalúa a Brasil, y Paraguay por primera vez. Ofrece una evaluación a través de ocho dimensiones de política pública, acompañada de descripciones de los desafíos específicos de cada país y proporciona un camino a seguir con recomendaciones. Por primera vez, la evaluación incluye un análisis de las políticas para la digitalización de las PyMEs, que es crucial para fomentar un sector de PyMEs inclusivo, resiliente y sostenible, sobre todo teniendo en cuenta que la pandemia del COVID-19 obligó a muchas empresas a conectarse a Internet por primera vez, experimentando de primera mano el valor de las tecnologías digitales. Junto con una dimensión piloto de economía verde y un enfoque transversal de género.

Aunque en los capítulos siguientes se detallan los retos específicos de cada país y las recomendaciones de políticas, algunas recomendaciones clave aplicables en general a la región de ALC son las siguientes:

- **Reforzar el marco institucional de las políticas para las PyMEs, teniendo en cuenta las perturbaciones causadas por la pandemia del COVID-19, así como las incertidumbres políticas y económicas.** El desarrollo de marcos estratégicos para la política relativa a las PyMEs en colaboración con diversas partes interesadas proporciona a los gobiernos una valiosa orientación para reconocer los nuevos retos a los que se enfrentan las PyMEs y diseñar soluciones personalizadas para abordarlos. La mejora de los mecanismos de coordinación de políticas y el refuerzo de la autonomía operativa de los organismos de ejecución, junto con la asignación de más recursos para el seguimiento de la aplicación de los programas, son pasos esenciales para garantizar una política más eficaz para las PyMEs.
- **Poner en marcha estrategias integrales de reforma normativa y establecer objetivos claros para reducir las cargas administrativas.** Aunque muchos países de ALC están avanzando en la oferta de servicios electrónicos, es crucial que desarrollen planes nacionales para simplificar la

legislación y reformar la normativa. Estos planes deberían dar prioridad a las áreas que plantean barreras significativas al desarrollo empresarial y establecer objetivos específicos para reducir las cargas administrativas. Este planteamiento pretende reducir las barreras para los nuevos empresarios y desalentar la informalidad.

- **Reforzar los marcos de monitoreo y evaluación para facilitar la elaboración de políticas públicas basadas en evidencias.** Aunque los países de ALC suelen contar con sólidas prácticas de seguimiento y evaluación de los programas de apoyo financiero, a menudo carecen de un seguimiento regular de los marcos e iniciativas de políticas más amplias para las PyMEs. Para solucionar este problema, los países de ALC podrían incorporar indicadores clave de rendimiento claros y mensurables en los documentos de políticas, haciendo que las actividades gubernamentales sean transparentes y responsables. Además, la elaboración periódica de indicadores estadísticos orientados a los resultados por parte de los institutos nacionales de estadística proporcionaría una visión global de cómo influyen las políticas públicas en los distintos aspectos del rendimiento del sector empresarial.
- **Mejorar la oferta de productos y servicios financieros y reforzar las Estrategias Nacionales de Educación Financiera (ENEF) de los países mediante la participación de las PyMEs.** Los mecanismos de microfinanciación colectiva (*crowdfunding*) siguen siendo escasos en la región, y existen pocas estrategias para promover eficazmente la educación financiera entre las PyMEs y los emprendedores. El establecimiento de políticas personalizadas y el desarrollo de programas educativos específicos para las PyMEs podrían aumentar la confianza y la adopción de estos sistemas financieros, al tiempo que se desarrollarían las capacidades financieras de las PyMEs.
- **Promover la digitalización de las PyMEs a través de estrategias digitales nacionales mejoradas con planes de implementación bien definidos, haciendo hincapié en el desarrollo de políticas de banda ancha centradas en las PyMEs para abordar retos específicos.** Aunque el progreso en la conectividad de banda ancha es observable en toda la región, los países de ALC deben intensificar los esfuerzos para fomentar las asociaciones público-privadas (APP) destinadas a mejorar la infraestructura digital, fomentando la colaboración en beneficio mutuo de los ciudadanos y las empresas. Dar prioridad a iniciativas educativas inclusivas y cultivar una cultura de aprendizaje continuo para el desarrollo de competencias digitales podría garantizar una amplia participación en la economía digital.
- **Aprovechar las ventajas de la integración regional y mundial para las PyMEs.** Algunos países pudieran reforzar las iniciativas existentes, mientras que otros podrían beneficiarse aprendiendo de las experiencias de sus homólogos. Introducir iniciativas de búsqueda de socios para fomentar vínculos más fuertes entre las PyMEs y las grandes empresas, aprovechando el potencial de las grandes empresas para actuar como clientes, socios de innovación y asesores de las PyMEs. Establecer vínculos entre las organizaciones nacionales de clústers y los agentes regionales, reflejando la importancia de la proximidad espacial en gran parte de la actividad de los clústers.
- **Mejorar los esfuerzos para cerrar las brechas de género y crear las condiciones y oportunidades necesarias para el desarrollo y crecimiento de las PyMEs dirigidas por mujeres o propiedad de mujeres.** La región ha avanzado en la integración de la perspectiva de género en las políticas y los programas. No obstante, aún queda mucho por hacer. También es esencial mejorar la recopilación y el análisis de datos desde una perspectiva de género.

Alinear las políticas de apoyo a las PyMEs con los objetivos nacionales de descarbonización y economía verde. En toda la región, las políticas medioambientales rara vez tienen en cuenta las necesidades específicas de las PyMEs, y los incentivos financieros para iniciativas medioambientales son escasos. Las iniciativas verdes deben integrarse en documentos de políticas para PyMEs más amplios, como las estrategias nacionales para el desarrollo o la innovación de las PyMEs, al tiempo que se aumenta la disponibilidad de instrumentos de financiación para invertir en equipos y procesos más verdes.

1 Contexto económico en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe (ALC) se está recuperando de un escenario macroeconómico complejo. Este capítulo explora el panorama económico de los países evaluados de AL9 entre 2020 y 2023, proporcionando información sobre el mercado laboral, la informalidad y el papel fundamental de las PyMEs para impulsar una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible. Además, incluye una sección dedicada al emprendedurísmo femenino, destacando su importancia en la reactivación económica de la región.

Panorama

Contexto Económico

América Latina y el Caribe (ALC) se está recuperando de un complejo escenario macroeconómico. En 2023, la región experimentó una desaceleración del crecimiento económico y del volumen comercial, junto con una inflación persistente que superaba los niveles prepandémicos, una situación fiscal difícil, una escalada de los tipos de interés y un bajo crecimiento del empleo formal, elementos definitorios de la política económica durante ese año. A este complejo escenario interno se sumaron las incertidumbres financieras mundiales y una desaceleración general del crecimiento y el comercio mundiales (ECLAC, 2023[1]). En un contexto más amplio, ALC mantuvo una senda de bajo crecimiento, con una tasa del 2,3% en 2023, frente al 4,1% de 2022 (véase Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Crecimiento del PIB real de los países seleccionados (2019-2023)

Crecimiento del PIB real (%)	2019	2020	2021	2022	2023
Argentina*	-2.0	-9.9	10.7	5.0	-1.8
Brasil*	1.2	-3.6	5.3	3	2.9
Chile*	0.7	-6.4	11.9	2.5	0.0
Colombia*	3.2	-7.3	11.0	7.3	1.2
Ecuador**	0.0	-7.8	4.2	2.9	1.4
México*	-0.3	-8.7	5.8	3.9	3.2
Paraguay**	-0.4	-0.8	4.0	0.1	4.5
Perú*	2.3	-10.8	13.3	2.7	0.5
Uruguay**	0.7	-6.3	5.3	4.9	1.0
AL9	0.6	-6.9	8.3	3.4	1.5
ALC**	0.2	-7.0	7.3	4.1	2.3

Nota: AL9 se refiere a la media simple de los 9 países de ALC.
Fuente: Elaboración de los autores a partir de * (OECD, 2024[2]) ** (IMF, 2024[3]).

A pesar de las políticas monetarias restrictivas y de la caída de los precios de las materias primas, la inflación regional persistió por encima de los niveles anteriores a la pandemia. Tras los efectos inflacionistas de las restricciones a la movilidad durante y después de la pandemia, el panorama mundial se vio aún más afectado por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. En el primer semestre de 2022, el repunte de los precios de los alimentos, el petróleo y los costes del transporte, junto con las continuas interrupciones de las cadenas de suministro y la mayor volatilidad financiera, contribuyeron a un aumento de la inflación en las economías de ALC. En el segundo semestre de 2022 se observaron varios factores que condujeron a un descenso de la inflación regional, entre ellos la desaceleración de la demanda agregada interna, la conclusión de las políticas de apoyo a la demanda agregada aplicadas durante la pandemia, la adopción de políticas monetarias contractivas y el descenso de los precios mundiales de los alimentos y la energía. Esta tendencia persistió en el primer semestre de 2023, con una inflación del 4,9% en términos interanuales en junio de ese año (ECLAC, 2023[1]).

Los precios de los productos básicos, en particular los energéticos, experimentaron una tendencia a la baja desde el segundo semestre de 2022. En este cambio influyeron factores como un comienzo de año más frío de lo esperado en el hemisferio norte, que repercutió en los precios del gas natural y el carbón, y la desaceleración económica mundial, que afectó a la demanda global de energía. En particular, se prevé que en 2024 los precios de los productos básicos se mantengan más de un 30% por encima de los niveles medios registrados en 2019, antes del inicio de la pandemia (ECLAC, 2023[1]).

Mercado laboral en ALC

Aunque el número de personas empleadas aumentó un 2% en 2023 en comparación con 2022, la tasa de crecimiento se desaceleró en consonancia con la actividad económica. La CEPAL informa de un crecimiento del 1,4% en la tasa de empleo para 2023, una notable reducción respecto al 5,4% registrado en 2022. Se prevé que esta tendencia de menor creación de empleo continúe en 2024, con un crecimiento previsto del 1% (ECLAC, 2023[4]). Aunque la tasa de desempleo regional disminuyó de forma constante del 10,5% en 2020 al 6,3% en 2023, han surgido preocupaciones sobre las limitaciones de las medidas estándar del desempleo para captar la situación completa del mercado laboral. Se argumenta que unas medidas más amplias, que incluyan a las personas clasificadas como inactivas pero dispuestas a aceptar un empleo, pueden ofrecer una perspectiva más matizada de la situación del empleo. Una medida alternativa de la tasa de desempleo, que tiene en cuenta parte de la población inactiva, sugiere niveles hasta 7 puntos porcentuales superiores a las tasas registradas oficialmente. En 2023, esta tasa ajustada alcanzó el 7,2%, 0,9 puntos porcentuales por encima de la tasa registrada (ECLAC, 2023[4]). De cara al futuro, se espera que la tasa de desempleo regional para 2024 aumente entre el 6,5% y el 6,8% (ILO, 2024[5]).

Informalidad

En 2019, uno de cada dos ocupados en ALC tenía un empleo informal. Al inicio de la crisis de COVID-19, la tasa de informalidad disminuyó inicialmente debido a la importante pérdida de empleos, pero posteriormente, la mayoría de los empleos recuperados volvieron a ser informales (ILO, 2021[6]). A finales de 2021, la región contaba con una tasa de informalidad del 60% (ILO, 2021[6]). Aunque la tasa media de empleo informal disminuyó a partir del segundo semestre de 2021, la tendencia continuó en 2023, con una tasa media de empleo informal del 47,3%.

Cabe destacar que, desde el inicio de la pandemia de COVID-19 en la región, se han puesto en marcha diversas acciones directas para sostener las empresas, preservar el empleo, mitigar las pérdidas de ingresos de los hogares -en particular de los hogares vulnerables, principalmente en la economía informal- y generar nuevos puestos de trabajo. Inicialmente, la mayoría de los países respondieron con prontitud para paliar los efectos negativos sobre la economía y el empleo, poniendo en marcha programas destinados a proteger el empleo formal y compensar la pérdida de mano de obra y de ingresos de los hogares, especialmente en la economía informal. Al mismo tiempo, en varios países se han puesto en marcha medidas de apoyo a los ingresos durante todo este periodo, en un principio para hacer frente a la pérdida de ingresos laborales durante la fase más crítica de la pandemia, y más tarde para hacer frente a la escalada de la inflación y a la consiguiente disminución del poder adquisitivo de los ingresos laborales y familiares (ILO, 2022[7]).

Las PyME como motor de una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible

Las PyME desempeñan un papel crucial a la hora de impulsar la recuperación económica tras las crisis, incluido el impacto de la pandemia de COVID-19 y retos más recientes como las interrupciones de la cadena de suministro y la escalada de los costes energéticos derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. El fomento de las PyMEs no sólo facilita la innovación, necesaria para aprovechar nuevas oportunidades e impulsar la productividad, sino que también aborda los retos de la sociedad. Este énfasis en el espíritu empresarial se convierte en un imperativo para los gobiernos de todo el mundo (GEM, 2023[8]).

En ALC, las PyMEs forman una parte fundamental del panorama empresarial, contribuyendo significativamente al desarrollo económico y a las estrategias de crecimiento. Dentro de la economía formal, las PyMEs representan el 99,5% de las empresas de la región, y las microempresas constituyen la mayoría, con un 88,4% (Dini and Stumpo, 2020[9]). Sin embargo, la región se enfrenta a retos como los bajos niveles de productividad de las PyMEs, quienes sólo generan una cuarta parte del PIB regional

(CAF, 2018[10]). Factores como las limitadas capacidades productivas, la informalidad y la especialización en materias primas contribuyen a esta brecha de productividad, ya que casi el 50% de las PyMEs operan en la informalidad y se enfrentan a limitaciones para acceder a recursos humanos cualificados, infraestructuras y capacidades de gestión y tecnológicas (ILO, 2022[11]).

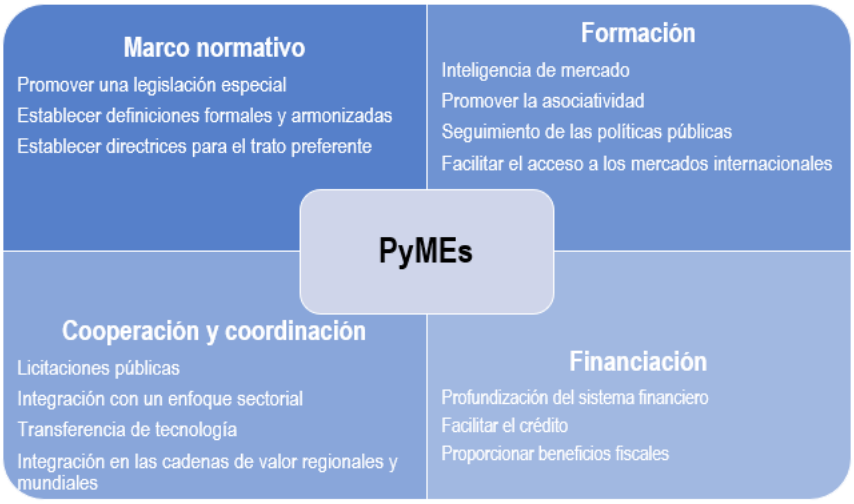
En toda ALC se ha producido un estancamiento constante tanto de la Productividad Laboral (PL) como de la Productividad Total de los Factores (PTF) desde antes de la pandemia de COVID-19. De 2013 a 2018, la productividad laboral en la región experimentó un aumento medio anual de sólo el 0,4%, significativamente por debajo de la tasa media del 1,7% anual registrada de 2003 a 2008. Esta tasa de crecimiento sitúa a la región en el segundo lugar más bajo entre las seis regiones de economías emergentes y en desarrollo a nivel mundial durante el periodo considerado (ILO, 2022[11]).

Los gobiernos de ALC han identificado la promoción de las PyMEs como una prioridad política. Las PyMEs han permanecido en el centro de las agendas de los países para impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza y la desigualdad, e integrar a las PyMEs en el componente fundamental y dinámico de la estructura productiva. En ALC, el Estado ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de las PyMEs, y sus políticas tienen un impacto directo en su evolución. Unas políticas públicas bien diseñadas, aplicadas, supervisadas y evaluadas pueden contribuir a mejorar el entorno empresarial y a crear las condiciones necesarias para que las PyMEs crezcan y prosperen.

Además, el desarrollo de las PyMEs es una marcada prioridad para los responsables políticos, ya que las PyMEs no sólo impulsan el crecimiento económico, sino que también contribuyen significativamente a la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la lucha contra la desigualdad. Esto requiere un marco de políticas públicas que se dirija a diversos segmentos de la población de PyME a través de una serie de iniciativas (OECD/CAF, 2019[12]). De la misma manera, la percepción de los ciudadanos hacia las empresas desempeña un papel crucial, ya que estas entidades son cruciales para la transformación productiva y constituyen fuentes clave de inversión. Por lo tanto, los gobiernos de la región deberían aplicar activamente una serie de políticas destinadas a animar a las PyMEs a impulsar la inversión y a contratar nuevos empleados.

El apoyo a las PyMEs puede justificarse por la existencia de externalidades positivas derivadas de su capacidad asociativa para generar demanda de bienes y servicios de otros sectores productivos. En este caso, estos atributos positivos sirven de argumento para apoyar la aparición y el desarrollo de las PyMEs. Un segundo grupo de argumentos se basa en cuestiones de equidad, dado que las PyMEs representan un alto porcentaje de la mano de obra, especialmente de la menos cualificada y con oportunidades de empleo más limitadas. Apoyar el crecimiento, la tecnificación y el desarrollo productivo de las PyMEs puede considerarse un mecanismo para mejorar los medios de subsistencia de quienes obtienen sus ingresos de las actividades comerciales de estas empresas. Los gobiernos de ALC han diseñado políticas en este sector con tres objetivos principales: la creación de empleo, la resolución de fallos del mercado y el aumento de la competitividad. Además, en estas políticas se han propuesto otros objetivos, como el desarrollo del capital humano y empresarial y de las capacidades de innovación. Estos planes de fomento abarcan diversos ámbitos políticos, como se resume en la Figura 1.1.

Figura 1.1. Área de implicación del Estado



Fuente: Elaboración de los autores a partir de (UNCTAD, 2021[13]) (GEM, 2023[8]) (ILO, 2021[6])

Emprendedurísmo Femenino

Las mujeres empresarias de la región están desafiando las barreras tradicionales de género y encabezando iniciativas empresariales de éxito en diversos sectores. En cuanto a la autonomía económica en ALC, una de cada dos mujeres está excluida del mercado laboral, mientras que en el caso de los hombres es una de cada cuatro. Además, una de cada tres mujeres no tiene ingresos propios, frente a uno de cada diez hombres (ECLAC, 2023[1]). Sin embargo, en los últimos años se ha observado un aumento de la participación económica de las mujeres y una creciente concienciación sobre la importancia de promover la igualdad de oportunidades, que se refleja en la modificación de las agendas públicas regionales en las que la reducción de la brecha de género es una prioridad (GEM, 2023[8]). Este compromiso se ve reforzado por la decisión de los países de incorporar, por primera vez, un enfoque de integración de la perspectiva de género en la segunda edición del Índice de Política para PyMEs (SME PI).

En este sentido, se anima a los gobiernos regionales a prestar atención a la promoción de programas que apoyen la consecución de los ODS, centrándose especialmente en el Objetivo Cinco. Este objetivo hace hincapié en proporcionar a las mujeres y las niñas igualdad de acceso a la educación y la atención sanitaria, oportunidades de trabajo decente y representación en los procesos de toma de decisiones políticas y económicas. Los programas de políticas públicas sensibles al género pueden desempeñar un papel crucial en la creación de un entorno propicio para que las mujeres creen y hagan crecer sus empresas. Las áreas clave que deben abordar las políticas públicas para apoyar la iniciativa empresarial femenina incluyen el acceso a la financiación, la educación y la formación, y la eliminación de las barreras legales y normativas.

Referencias

CAF (2018), *América Latina: en busca de pymes más competitivas*, https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/06/america-latina-en-busca-de-pymes-mas-competitivas/. [10]

Dini, M. and G. Stumpo (2020), *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content. [9]

ECLAC (2023), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3134f367-6f78-4e17-b22c-2120d1a73df1/content. [4]

ECLAC (2023), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. El financiamiento de una transición sostenible: inversión para crecer y enfrentar el cambio climático*, https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4a7c3fb9-83f3-45e3-94e1-35318fa65fbd/content. [1]

GEM (2023), *Global Entrepreneurship Monitor 2022/2023 Global Report. Adapting to a "New Normal"*, https://www.gemconsortium.org/reports/latest-global-report. [8]

ILO (2024), *World Employment and Social Outlook Trends 2024*, https://doi.org/10.54394/HQAE1085. [5]

ILO (2022), *2022 Labour Overview of Latin America and the Caribbean*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf. [7]

ILO (2022), *Informe Regional Productividad. Transición digital, cambio tecnológico y políticas de desarrollo productivo en ALC: desafíos y oportunidades*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_847153.pdf. [11]

ILO (2021), *2021 Labour Overview of Latin America and the Caribbean*, https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/plaboral2021.pdf. [6]

IMF (2024), *World Economic Outlook Update, January 2024: Moderating Inflation and Steady Growth Open Path to Soft Landing*, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024. [3]

OECD (2024), *Real GDP forecast* (indicator), https://doi.org/10.1787/1f84150b-en (accessed on 25 June 2024). [2]

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [12]

UNCTAD (2021), *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2021 de la UNCTAD: de la recuperación a la resiliencia: ¿juntos codo con codo o sucumbir uno tras otro?*, https://unctad.org/es/press-material/informe-sobre-el-comercio-y-el-desarrollo-2021-de-la-unctad-de-la-recuperacion-la. [13]

2 Metodología y marco de evaluación

Este capítulo ofrece una visión general de la metodología de evaluación del Índice de Política para PyMEs (SME PI), detallando su desarrollo y aplicación, así como sus ventajas y limitaciones. También presenta el marco de evaluación 2024 y esboza la estructura del informe.

Metodología

Esta sección ofrece una visión general de la metodología de evaluación del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI).

A efectos de esta publicación y debido a las diversas definiciones de micro, pequeña y mediana empresa en la región, los autores de este informe suelen utilizar el término "PyME" para referirse colectivamente a las micro, pequeñas y medianas empresas, a menos que se especifique lo contrario. En el mismo sentido, AL9 se refiere a los nueve países latinoamericanos incluidos en esta evaluación (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay).

Desarrollo y aplicación

El Índice de Políticas para PyMEs sirve de herramienta de evaluación comparativa para valorar y supervisar los avances en el diseño y la aplicación de políticas para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Desde su creación en 2006, se ha aplicado en un área geográfica cada vez mayor, abarcando en la actualidad casi 40 economías de cinco regiones: la Asociación Oriental (AO), los Balcanes Occidentales y Turquía, Oriente Medio y Norte de África, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y América Latina y el Caribe (ALC) (OECD/EBRD, 2023[1]).

El objetivo principal del Índice es recopilar un corpus sustancial de información y armonizarlo, convirtiendo así los datos predominantemente cualitativos en información numérica (puntajes) que pueda compararse a lo largo del tiempo, entre diferentes economías y regiones. Todos los Índices de Políticas para PyMEs comparten una metodología común, aunque se adaptan a cada aplicación regional.

A diferencia de otras regiones, ALC carece de un documento estratégico formal que oriente las políticas para el desarrollo de las PyME a nivel regional. En consecuencia, el marco para las primeras 7 dimensiones del Índice de Políticas para PyMEs se desarrolló como una versión piloto en consulta con los coordinadores nacionales de los primeros países participantes (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) en 2019. Este proceso de colaboración implicó tomar como referencia la metodología del SME PI y aprovechar los conocimientos de los expertos de la OCDE.

Aprovechando los puntos fuertes de esta versión piloto, y para potenciar su impacto, la edición de 2024 incorpora ciertos cambios metodológicos e incluye nuevos países (Brasil, y Paraguay). Estas adiciones captan las nuevas tendencias y prioridades económicas y políticas, al tiempo que garantizan la comparabilidad a nivel de dimensiones y subdimensiones con la edición piloto de 2019. Por lo tanto, el SME PI 2024 abarca:

- una nueva dimensión que evalúa las condiciones marco seleccionadas para la transformación digital;
- una nueva dimensión piloto que evalúa la transición ecológica en el sector de las PyMEs
- un enfoque transversal de género
- subdimensiones ampliadas y modificadas para recopilar información pertinente
- reevaluación de las puntuaciones derivadas del Informe *Doing Business* para 2019 y 2024.

Ventajas y limitaciones

La metodología del Índice de Políticas para PyMEs aporta valor añadido al trascender las estadísticas y profundizar en el entorno político de las PyMEs en diversos ámbitos. Ofrece una evaluación independiente y rigurosa, que sirve de referencia con respecto a las mejores prácticas internacionales y ofrece orientación para la reforma y el desarrollo de políticas basadas en estos conocimientos. Sin embargo,

como todas las metodologías que pretenden transformar una realidad compleja en una visión tangible, la metodología del Índice de Políticas para PyMEs tiene tanto ventajas como limitaciones (véase Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Ventajas y limitaciones del Índice de Políticas para PyMEs

Ventajas	Limitaciones
Adopta un enfoque de evaluación multilateral, considerando las perspectivas y experiencias de los gobiernos, el sector privado, las organizaciones asociadas y el mundo académico.	El Índice evalúa los niveles de desarrollo de las políticas a lo largo de todo el ciclo de formulación de estas (planificación y diseño, aplicación, y monitoreo y evaluación). Por lo tanto, su diseño mide y compara los niveles de desarrollo de las políticas en lugar de evaluar su rendimiento.
Proporciona orientación para mejorar el marco de políticas para las PyMEs en cada país mediante recomendaciones de políticas y ejemplificando las mejores prácticas.	La ponderación de los indicadores se define en función de las opiniones de los expertos y, por tanto, puede ser subjetiva.
Contextualiza el análisis mediante la incorporación del contexto del país y de factores más amplios que influyen en el desarrollo de las PyMEs para complementar las puntuaciones emergentes.	Las definiciones divergentes de las PyMEs limitan la comparabilidad de los datos entre economías.
Se concentra en una región específica en la que la historia, la cultura y la geografía compartidas permiten una evaluación comparativa más pertinente entre países.	La visión completa de la política gubernamental puede ser difícil de captar cuando las políticas relativas a las PyMEs son aplicadas principalmente por los gobiernos locales. La actual metodología del SME PI se centra en la política a nivel nacional o central.
Se centra en la región de ALC a medida que se embarca en una mayor integración económica, lo que permite a los responsables de la formulación de políticas identificar los retos que pueden presentarse en el futuro.	

Fuente: (OECD/EBRD, 2023[1]) (OECD/CAF, 2019[2])

En esencia, el marco de la SME PI parte del supuesto de que existe una correlación positiva entre las prácticas de políticas eficaces y el rendimiento. En otras palabras, se espera que una política bien diseñada e implementada a lo largo de las tres fases del ciclo sea más eficaz y su rendimiento se evalúe más fácilmente. Esto, a su vez, permite a los responsables de la formulación de políticas tomar decisiones basadas en conocimientos orientados a los resultados para futuras acciones.

El marco de evaluación de 2024 y la estructura del informe

Marco de evaluación 2024

El marco de evaluación de 2024 para AL9 incorpora los puntos de referencia de políticas para PyMEs del marco de evaluación de la versión piloto de 2019, que abarca 7 dimensiones y 26 subdimensiones. Además, para subrayar la importancia de la economía digital y alinearse con las metodologías de otras regiones, se ha añadido una nueva dimensión de digitalización, que comprende tres subdimensiones. Estas subdimensiones investigan i) la presencia de una Estrategia Nacional de Digitalización y sus disposiciones para las PyMEs; ii) los incentivos y las políticas para mejorar la conectividad de banda ancha; y iii) la promoción de las habilidades digitales en toda la población (véase Cuadro 2.2). A solicitud de los países participantes, se ha incorporado además una versión piloto sin puntuaciones ni subdimensiones relacionadas con la economía verde, junto con un enfoque transversal de género. Esto pone de relieve la necesidad de convertir estos dos nuevos enfoques en dimensiones mensurables, con una mejor recopilación y análisis de datos para futuras ediciones.

Cuadro 2.2. Marco de evaluación de SME PI 2024 para los países participantes de América Latina

Dimensiones y subdimensiones	
1. Marco institucional	***2. Entorno operativo/ simplificación de procedimientos***
1.1 Definición de PyME	2.1 Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio
1.2 Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación	2.2 Registro de empresas
1.3 Consultas público-privadas	2.3 Facilidad de declaración de impuestos
1.4 Medidas para abordar la informalidad	2.4 Gobierno electrónico
3. Acceso al Financiamiento	***4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas***
3.1 Marco legal, regulatorio e institucional del acceso al financiamiento	4.1 Servicios de desarrollo de empresa
3.2 Diversificación de Fuentes de Financiamiento a empresas	4.2 Servicios de desarrollo de emprendimiento
3.3 Educación financiera	4.3 Contratación pública
3.4 Procedimientos eficaces para lidiar contra la bancarrota	
5. Innovación y tecnología	***6. Transformación productiva***
5.1 Marco institucional	6.1 Medidas para mejorar la productividad
5.2 Servicios de apoyo	6.2 Medidas para mejorar las asociaciones productivas
5.3 Financiación de la innovación	6.3 Integración en cadenas de valor regionales y globales
7. Acceso al mercado e internacionalización	***8. Digitalización* (nueva dimensión)**
7.1 Programas de apoyo a la internacionalización	8.1 Estrategia Nacional de Digitalización
7.2 Facilitación del comercio	8.2 Conectividad de banda ancha
7.3 Uso del comercio electrónico	8.3 Habilidades digitales
7.4 Normas de calidad	
7.5 Aprovechamiento de las ventajas de la integración regional de ALC	

Cambios metodológicos 2024

Sobre la base de su versión piloto en 2019, el SME PI ha experimentado ajustes metodológicos significativos, garantizando una evaluación más completa y refinada. En primer lugar, para agilizar el proceso de recopilación de datos, el cuestionario se entregó a través de una plataforma en línea, mejorando la experiencia del usuario, la eficiencia y la accesibilidad. Para aligerar la carga de respuesta de los participantes, la OCDE llevó a cabo una amplia revisión del cuestionario, aclarando preguntas ambiguas, eliminando elementos redundantes u obsoletos e introduciendo nuevas preguntas para abordar las prioridades y tendencias de políticas emergentes, en particular en respuesta a la crisis de COVID-19.

En segundo lugar, todos los indicadores del informe *Doing Business* del Banco Mundial dejaron de tenerse en cuenta para la puntuación debido a la interrupción del ejercicio. Sin embargo, su último informe se utilizó como referencia en algunos textos. En la Dimensión 2, Entorno operativo y simplificación de procedimientos, las puntuaciones derivadas de este ejercicio para las subdimensiones 2.2 Registro de empresas y 2.3 Facilidad para declarar impuestos se sustituyeron por nuevas preguntas en el cuestionario y un análisis de los resultados por parte de los expertos. En la Dimensión 3, Acceso al Financiamiento, se eliminaron la sub-subdimensión 3.1.3 Oficina de información crediticia y el bloque temático 1, Derechos de los acreedores de la sub-subdimensión 3.1.2 Marco legal regulatorio de los préstamos comerciales, ajustando en consecuencia los porcentajes de valor de los bloques temáticos o sub-subdimensiones y generando una puntuación ajustada para la versión de 2019 con el fin de preservar la comparabilidad entre ejercicios. Los datos de la subdimensión 7.1 Facilitación del comercio siguen basándose en los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE (véase Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Cambios metodológicos del Índice de Políticas para PyMEs 2024 a partir de datos complementarios

Subdimensión o sub-subdimensión	Indicadores	Fuente de datos 2019	Fuente de datos 2024 o ajuste
2.1 Registro de empresas	Todos los indicadores del bloque temático 2: rendimiento	Informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial	Nuevas preguntas en la evaluación del SME PI y un análisis del rendimiento por parte de los expertos
2.3 Facilidad para declarar impuestos	Todos los indicadores de la subdimensión	Informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial	Nuevas preguntas en la evaluación del SME PI y un análisis del rendimiento por parte de los expertos
3.1.2 Marco legal regulatorio de los préstamos comerciales	Todos los indicadores del bloque temático 1: derechos de los acreedores	Informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial	Eliminación del indicador y reajuste de la puntuación
3.1.3 Oficina de información crediticia	Todos los indicadores de la subdimensión	Informe *Doing Business* 2019 del Banco Mundial	Eliminación del indicador y reajuste de la puntuación
7.2 Facilitación del comercio	Todos los indicadores del bloque temático 1: Indicadores de la OCDE sobre facilitación del comercio	Indicadores de la OCDE sobre facilitación del comercio	Indicadores de la OCDE sobre facilitación del comercio

Puntuación y ponderación

Como se indicó anteriormente, el marco de evaluación empleado para los países de AL9 comprende ocho dimensiones y 29 subdimensiones (véase Cuadro 2.2). Estas subdimensiones se organizan en bloques temáticos, cada uno de los cuales presenta su propio conjunto de indicadores. Además, los bloques temáticos suelen segmentarse en tres componentes, que simbolizan distintas fases del ciclo de las políticas: planificación y diseño, ejecución, y monitoreo y evaluación (M&E). En los casos en que este enfoque no es aplicable a determinadas subdimensiones, los bloques temáticos pueden variar.

El marco de evaluación abarca una combinación de indicadores cualitativos y cuantitativos en los siguientes formatos:

- **Indicadores básicos:** Estos indicadores definen la puntuación de la evaluación y pueden adoptar la forma de medidas binarias o de selección múltiple en las evaluaciones cualitativas.
- **Preguntas abiertas:** Las preguntas abiertas se integran tras los indicadores básicos de cada subdimensión en el cuestionario de evaluación. Si bien no se asignan puntos a estas preguntas, las respuestas permiten evaluar el contexto general de las políticas, contribuyendo así a la puntuación final.

La metodología de ponderación fue coherente en todos los países de AL9, siguiendo el enfoque utilizado en la versión piloto de 2019. A los bloques temáticos predominantes -planificación y diseño, ejecución, y monitoreo y evaluación- se les asignaron ponderaciones de 35%, 45% y 20%, respectivamente. Esta distribución subraya la importancia de la aplicación de las políticas, en consonancia con los principios del SME PI desarrollado para otras regiones.

Estructura del informe

Este informe se divide en dos partes. La Parte I ofrece una visión completa de la evaluación regional, en la que cada capítulo está dedicado a una dimensión específica. La Parte II presenta capítulos individuales por país, profundizando en los resultados de la evaluación para cada país de AL9.

Es fundamental reconocer que estas dimensiones no funcionan de forma independiente, sino que interactúan y se apoyan mutuamente de diversas maneras. La estrecha interrelación entre todas las dimensiones subraya la importancia de que los responsables de la formulación de políticas adopten una perspectiva holística. Por lo tanto, los esfuerzos para reformar un área deben basarse en los avances y en una sólida base en todas las demás dimensiones, contribuyendo de forma colaborativa a la eficacia de las iniciativas de apoyo a las PyMEs.

Proceso de evaluación

El SME PI se llevó a cabo entre 2022 y 2024, y constó de dos evaluaciones. En primer lugar, los gobiernos de los países de AL9 realizaron una autoevaluación a través de un cuestionario en línea, aportando las pruebas pertinentes. En segundo lugar, se llevó a cabo una evaluación independiente en colaboración con la Fundación para el Análisis Estratégico y Desarrollo de la PyME (FAEDPYME), utilizando su red de investigadores académicos en los países de AL9.

Para la evaluación se fijó como fecha límite el 31 de octubre de 2023, y sólo se consideraron para las puntuaciones del SME PI la evolución de las políticas y las reformas aplicadas hasta esa fecha. Cualquier evolución posterior a esa fecha se refleja en el texto. Las puntuaciones finales resultan de la consolidación de estas dos evaluaciones, mejoradas por investigaciones y consultas adicionales. El proceso de evaluación comprende estas tres fases:

- **Revisión de metodología y marco** (abril 2022 – septiembre 2022). Se actualizaron la metodología y el marco de evaluación, incorporando la dimensión de la digitalización en colaboración con la CAF y el SELA. Se tomaron como referencia las metodologías utilizadas en otras regiones de la OCDE, en particular el ejercicio de la Asociación Oriental, y las opiniones de los expertos de la OCDE en las áreas pertinentes. Se consultó a los países participantes y se los convocó a una reunión de lanzamiento y verificación de la metodología en Montevideo, Uruguay, en junio de 2022, para incorporar comentarios y finalizar el cuestionario de evaluación. Durante esta reunión, por primera vez en el ejercicio de ALC, se decidió introducir una dimensión piloto (sin puntuación) relacionada con la economía verde y un enfoque transversal de género. Se identificaron coordinadores nacionales para Brasil y Paraguay.
- **Recopilación de datos, verificación y evaluación** (octubre de 2022 – octubre de 2023). Durante la fase de recopilación de datos, los países participantes en AL9 llevaron a cabo una autoevaluación de su marco de políticas a través de un cuestionario en línea. Esto se complementó con una evaluación independiente. Se recurrió a la investigación documental y a la colaboración con las partes interesadas pertinentes para solventar las lagunas de información y resolver las incoherencias. Se organizaron talleres en línea en los 9 países para facilitar el ejercicio de recopilación de datos, en los que participaron las partes interesadas en la política para las PyMEs. Por último, se organizó un taller de presentación de resultados preliminares con los coordinadores nacionales en Brasilia, Brasil, en agosto de 2023, acompañado de una actualización de la información facilitada por los países. Los talleres de resultados preliminares de la dimensión de digitalización se realizaron en línea con cada uno de los países en octubre de 2023.
- **Redacción, revisión y publicación** (noviembre de 2023 – abril 2024) Se recopiló información adicional luego del taller realizado en Brasilia y de los talleres en línea. Se preparó un borrador preliminar del informe que fue revisado por la CAF y el SELA, junto con un grupo de expertos de la OCDE y los países de AL9, y los comentarios fueron incorporados al informe final. La publicación fue lanzada formalmente en una reunión regional en julio de 2024, en Valparaíso, Chile acompañada de una serie de eventos nacionales de difusión.

Referencias

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [2]

OECD/EBRD (2023), *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2024: Building Resilience in Challenging Times*, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/3197420e-en. [1]

Parte I. Hallazgos por dimensión

3 Dimensión 1: Marco Institucional

Este capítulo presenta los resultados de la dimensión Marco Institucional, que evalúa el estado de desarrollo de los componentes esenciales de la política para las PyMEs y la adopción de buenas prácticas en el diseño, la aplicación, el monitoreo y la evaluación de políticas.

Los países que demuestran avances atribuyen su éxito a la adopción de recomendaciones de políticas públicas y a la vigilancia de las buenas prácticas. La diversidad del marco institucional de las PyMEs en AL9 revela la existencia de distintos subgrupos en la región en función de su aplicación de los componentes de la política para PyMEs y de la integración de las mejores prácticas. Por el contrario, los retos en algunos países están vinculados a la persistente inestabilidad política y económica, que conduce a una falta de dirección estratégica, deficiencias en la aplicación y planes insuficientes para hacer frente a la informalidad.

Marco de evaluación

Esta dimensión evalúa el nivel de desarrollo de los componentes clave considerados como elementos constitutivos esenciales de la política para PyMEs, junto con la adopción de buenas prácticas en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas. Comprende cuatro subdimensiones que abarcan: 1) la definición de PyME del país; 2) diseño, aplicación y coordinación de políticas en materia de PyME; 3) marco y prácticas de consultas público-privadas; y 4) medidas de políticas adoptadas para reducir la informalidad (véase Figura 3.1). Además, incorpora un análisis no puntuado del enfoque de género dentro de esta dimensión.

- **Definición de PyME:** Esta subdimensión se centra en la introducción de una definición de PyME con base jurídica y sólida desde el punto de vista operativo, e incluye cuatro indicadores: la presencia de una definición legal de PyME en el país: 2) el número de parámetros utilizados en la definición de PyME; 3) el uso de una única definición de PyME en toda la administración pública; y 4) la inclusión de una cláusula de independencia en la definición de PyME. Se han realizado ajustes metodológicos en comparación con la edición piloto de 2019, específicamente en lo que respecta a los valores de ponderación individuales asignados a los elementos evaluados.
- **Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación:** Esta subdimensión examina la claridad y exhaustividad de la estrategia de las PyMEs. Evalúa si la estrategia incluye una declaración de visión bien definida en la que se esbozan los resultados esperados del sector de las PyMEs. Además, evalúa la presencia de objetivos cuantificables y metas intermedias, junto con una presentación detallada de cómo el gobierno planea organizar la política pública para alcanzar estos objetivos. La evaluación también tiene en cuenta si la estrategia incorpora una sección sobre la secuencia prevista de intervenciones políticas y cómo se apoyan y aplican estas intervenciones.
- **Consultas público-privadas (CPP):** Esta subdimensión evalúa la presencia de mecanismos de consulta abiertos y bien estructurados con las organizaciones que representan a las empresas privadas. También evalúa la capacidad de la institución gubernamental para encuadrar un diálogo constructivo entre los sectores público y privado. Además, examina cómo contribuyen fundamentalmente estos mecanismos a la elaboración de políticas bien diseñadas para el sector de las PyMEs.
- **Medidas para abordar la economía informal:** Esta subdimensión comienza examinando los esfuerzos realizados por los países para analizar y comprender la cuestión de la informalidad. A continuación, evalúa la respuesta política del gobierno a la informalidad, centrándose en la informalidad de las empresas y el estado de la aplicación de las políticas. El último conjunto de indicadores abarca la fase de monitoreo y evaluación.

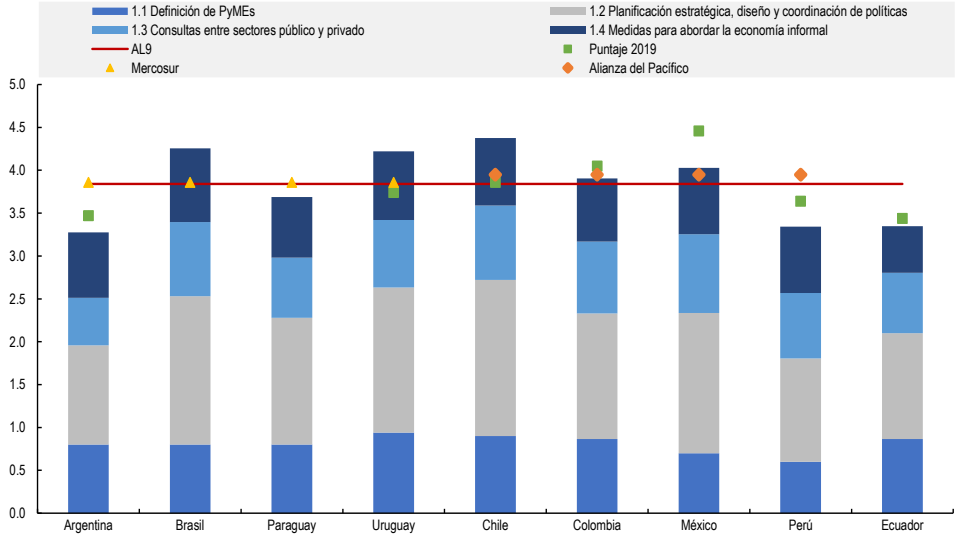
Figura 3.1. Marco de Evaluación – Marco institucional

Dimensión 1: Marco Institucional	
1.1 Definición de PyMEs	• Definición Legal • Uso consistente de la definición en la legislación • Criterios multiples • Criterios de independencia
1.2 Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas	• Estrategia de desarrollo para las PyMEs • Agencia de Implementación de Políticas para las PyMEs (o equivalente) • Disponibilidad de datos estadísticos sobre las PyMEs
1.3 Consultas entre sectores público y privado	• Frecuencia y transparencia de las consultas público-privadas (CPP) • Participación del sector privado en CPPs • Mecanismos formales de retroalmientación y revisión
1.4 Medidas para abordar la economía informal	• Análisis de los antecedentes del sector informal • Estrategia de formalización • Retroalimentación del sector privado • Seguimiento y transparencia

A la subdimensión 1.2, Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, se le ha asignado la mayor ponderación (40%), mientras que las restantes subdimensiones tienen una ponderación del 20% cada una.

Análisis

Figura 3.2. Puntuaciones ponderadas para la Dimensión 1: Marco Institucional



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. La comparación con 2019 no es exacta debido a cambios en la metodología. Consulte el capítulo 2 para obtener más información sobre la metodología. Los datos de 2019 para Brasil y Paraguay no están disponibles, ya que no participaron en la evaluación de 2019

Las puntuaciones de las dimensiones (véase Figura 3.1) revelan una amplia categorización de los países de AL9 en dos subgrupos. El primer grupo comprende países como Brasil, Chile, México y Uruguay, que han aplicado la mayoría de los elementos constitutivos de la política para PyMEs, lo que se traduce en puntuaciones de las dimensiones superiores a 4 sobre 5. Por el contrario, el segundo grupo, formado por Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, engloba a países que se encuentran en distintas fases de desarrollo del marco institucional para la política para PyMEs. Los retos de este grupo suelen girar en torno a la falta de una dirección estratégica clara, las deficiencias en la aplicación de políticas y la escasez de planes para reducir la informalidad.

Cabe destacar que entre los países que se sometieron a evaluación en el Índice de Políticas para las PyMEs (SME PI) 2019 de ALC, Chile y Uruguay han demostrado avances. Este avance puede atribuirse a su adopción de recomendaciones de políticas públicas y al monitoreo de buenas prácticas, como lo demuestra la mejora en sus puntajes. Por otro lado, Argentina, Colombia, Ecuador y Perú han experimentado una reducción en sus puntuaciones para esta dimensión. Esta reducción se atribuye en parte a las interrupciones en la formulación de políticas causadas por la pandemia del COVID-19 desde 2020. Sin embargo, la continua inestabilidad política y/o económica ha contribuido a la persistencia de los desafíos. México, que anteriormente ostentaba la puntuación más alta en esta dimensión, también ha experimentado una reducción, debido principalmente a los cambios en la estrategia de desarrollo del país, que asignan una menor prioridad a la política para PyMEs e impulsan una reestructuración del marco institucional para la política para PyMEs.

Subdimensión 1.1: Definición de PyME

Cuadro 3.1. Subdimensión 1.1: Definición de PyME

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4	4	4	4.7	4.5	4.33	4.33	3	4.33	4.13	4.18	4.04

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Las conclusiones extraídas de las evaluaciones de la política para PyMEs en más de 40 economías emergentes ponen de relieve que la eficacia de la política para PyMEs depende en gran medida del desarrollo de componentes básicos específicos y de la adopción de buenas prácticas.

Entre los elementos básicos y las prácticas iniciales figura el establecimiento de una definición de PyME clara y fácilmente aplicable, que englobe a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas. Esta definición debería basarse en múltiples parámetros, como el empleo total, la facturación anual y los activos totales. La definición de PyME desempeña un papel funcional a la hora de delimitar el ámbito de la política para PyMEs. Una buena práctica consiste en adoptar una definición unificada que se aplique de forma coherente en toda la administración del sector público, facilitando la uniformidad en la recolección de datos sobre PyMEs.

Aunque todos los países de AL9 cuentan con una definición oficial de PYME, la forma en que se ha establecido varía considerablemente

En esta subdimensión, el rendimiento regional es relativamente alto, con una puntuación media de 4,13 sobre 5. Todos los países de ALC han adoptado oficialmente una definición de PyME, que engloba las subdefiniciones de microempresa, pequeña y mediana empresa. En la mayoría de los casos, esta definición se basa en dos parámetros, normalmente el empleo a tiempo completo y el volumen de negocios anual, siendo Colombia la excepción al incorporar tres parámetros (empleo, volumen de negocios y activos totales). Perú, que se enfrenta a dificultades para recopilar datos fiables sobre empleo

y activos, tiene una definición basada únicamente en la facturación anual. Argentina y Uruguay son los únicos países que incluyen una cláusula explícita de independencia en sus definiciones de PyME.

La definición de PyME en todos los países de ALC se establecen por ley o decreto gubernamental, a menudo incluido en actos legislativos que establecen el marco institucional de las PyMEs del país. Esto garantiza la adopción legal de la definición de PyME por parte de todos los organismos administrativos públicos en la mayoría de los países. Sin embargo, Perú y Brasil constituyen excepciones en las que existen múltiples definiciones. En Perú, la definición emitida por el Ministerio de la Producción (PRODUCE) no ha sido adoptada legalmente por otras administraciones. En Brasil, varias instituciones que operan en el ámbito de la política para PyMEs, como la Junta Federal de Ingresos Fiscales, el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE) el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, BNDES), y el *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, SEBRAE), emplean sus propias definiciones basadas en diferentes parámetros

Para confirmar su estatus y acceder a incentivos públicos y programas de apoyo, las PyMEs de Argentina, Ecuador, Perú y Uruguay deben inscribirse anualmente en el registro de PyME gestionado por el ministerio responsable de la política para PyMEs. Este requisito de registro impone una carga administrativa adicional a las PyMEs, y su eficacia podría mejorarse mediante la mejora del intercambio de datos entre diferentes administraciones, como la administración tributaria, el Ministerio de Trabajo y el registro mercantil. A pesar de las claras definiciones de PyME que configuran el ámbito de aplicación de las políticas públicas para las pequeñas empresas, el importante sector informal de muchos países de ALC significa que un número significativo de empresas, en particular microempresas y empresas familiares, operan fuera del ámbito de aplicación de las políticas públicas. Esta situación conduce a su exclusión o tergiversación en las estadísticas de PyME, socavando la relevancia de la definición legal de PyME.

Subdimensión 1.2: Planificación estratégica, diseño de políticas, coordinación y ejecución

Además de los elementos básicos relacionados con la definición de PyME, existen otros elementos clave relativos a la planificación estratégica, el diseño de políticas, la coordinación y la aplicación:

- **Asignación clara del mandato de la política para PyMEs:** Es crucial asignar claramente el mandato de la política para PyMEs a un ministerio competente. Sin embargo, dado que la política para PyMEs abarca múltiples dimensiones que son competencia de distintos ministerios, es fundamental establecer un sistema de coordinación de políticas. Esto ayuda a evitar la introducción de medidas que se solapan y previene la generación de incoherencias políticas.
- **Horizonte temporal a medio plazo y acciones de políticas coordinadas:** La política para PyMEs suele tener un horizonte temporal a medio plazo y es más eficaz cuando comprende una serie de acciones de políticas coordinadas destinadas a alcanzar objetivos claramente establecidos, expresados en términos cualitativos y cuantitativos. Por tanto, una de las mejores prácticas consiste en que los gobiernos definan sus objetivos de política para PyMEs a medio plazo en un documento estratégico. Este documento debería presentar, de forma consolidada, las acciones que se pretende poner en práctica, cómo se supervisarán y cómo se evaluarán. El documento debe ser el resultado de un proceso de análisis y diálogo político con todas las partes interesadas en la política para PyMEs y debe estar en consonancia con los objetivos generales de desarrollo del país. Podría ser una estrategia de desarrollo de las PyMEs independiente o formar parte del plan de desarrollo socioeconómico del país.
- **Instituciones dedicadas a la aplicación de políticas:** La aplicación eficaz de las políticas se ve facilitada cuando existe una o varias instituciones dedicadas a la aplicación de programas públicos de apoyo y a la prestación de asistencia a empresarios y PyME. Estas instituciones, como las

agencias de desarrollo de PyMEs o de empresas, deben actuar como puente entre el gobierno central, el sector empresarial, la administración local y la comunidad de PyME en general. Las instituciones encargadas de la ejecución deben tener un buen nivel de autonomía y un sistema de gobernanza bien diseñado, que incluya la presencia de representantes del sector privado en el órgano de gobierno.

Los resultados del Índice de Políticas para PyMEs de ALC 2024 revelan notables variaciones en el desempeño de los países en esta subdimensión (véase Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. Subdimensión 1.2: Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	2.89	4.32	3.70	4.23	4.56	3.66	4.09	3.01	3.09	3.73	3.79	3.83

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

En cada uno de los países de AL9, la responsabilidad de la política para PyMEs está claramente asignada

La región puede dividirse a grandes rasgos en dos subgrupos. El primer grupo comprende Brasil, Chile, México y Uruguay. Estos países han adoptado la mayoría de las buenas prácticas descritas anteriormente, registrando una puntuación en la subdimensión superior a 4. El segundo grupo incluye a Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, con puntuaciones que oscilan entre 2,89 y un máximo de 3,70. Esto indica que aún existen lagunas en la aplicación de las buenas prácticas. Esto indica que aún existen lagunas en la adopción de buenas prácticas y que los elementos constitutivos de las políticas no están plenamente desarrollados. La puntuación media regional de AL9 para esta subdimensión es de 3,73.

En todos los países de AL9, el mandato de la política para PyMEs se asigna claramente a un ministerio económico sectorial, como el Ministerio de Economía, Comercio e Industria. La mayoría de los países han establecido una unidad responsable del diseño y la supervisión de la política para PyMEs, ya sea una subsecretaría o una dirección general dentro del ministerio, con la excepción de Brasil.

Brasil es el único país de ALC que cuenta con un ministerio dedicado específicamente a las PyMEs. El Ministerio para las PyMEs se creó en octubre de 2023, asumiendo funciones anteriormente asignadas al Ministerio Federal de Economía, lo que indica la relevancia que el gobierno brasileño ha asignado al desarrollo de las PyMEs. En contraste, México tomó una dirección diferente. Hasta 2019, México tenía una institución pública separada, el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), bajo la supervisión de la Secretaría de Economía, responsable del diseño y la implementación de políticas para las PyMES. Desde entonces, el INADEM se ha disuelto y sus funciones se han reintegrado al Ministerio de Economía. Se ha creado una nueva Unidad *de* Desarrollo Productivo, responsable del diseño y la aplicación de la política para PyMEs, pero con recursos financieros y humanos reducidos.

La coordinación interministerial en relación con la política para PyMEs sigue estando relativamente poco desarrollada en los países de AL9

Mientras que Brasil, Colombia y Paraguay han creado instituciones de coordinación de políticas, el resto de los países de AL9 han puesto en marcha mecanismos más informales. El *Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte* (Foro Permanente de las Microempresas y Pequeñas Empresas) de Brasil actúa como órgano de coordinación en el que participan los ministerios y organismos públicos pertinentes, junto con representantes del sector privado, y desempeña funciones relacionadas con la coordinación, el monitoreo y la evaluación de las políticas.

Colombia y Paraguay han introducido un Sistema Nacional de PYME, una red de instituciones que operan en el ámbito de la política para PyMEs, coordinadas por el ministerio responsable. Colombia estableció un Sistema Nacional de Apoyo a las MiPyMEs en 2004, con instituciones públicas, un Consejo Nacional de la Microempresa y un Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa. Sin embargo, el sistema sufrió una revisión en 2020 con la creación del Sistema Nacional para la Competitividad y la Innovación.

Paraguay cuenta con el Sistema Nacional de MiPyMEs (SINAMIPYMES), cuyo objetivo es apoyar el desarrollo de políticas para las pequeñas empresas, facilitar la coordinación y fomentar el diálogo público-privado.

En cuanto a las estrategias de desarrollo de las PyMEs, la mayoría de los países de AL9 integran los objetivos de la política para PyMEs en sus planes de desarrollo económico y social a medio plazo. Argentina, Chile y Ecuador siguen este enfoque, alineando los objetivos de las PyMEs con estrategias nacionales más amplias. Sin embargo, Paraguay y Uruguay cuentan con estrategias plurianuales de desarrollo de las PyMEs, y Brasil trabaja actualmente en una nueva estrategia de desarrollo de las PyMEs tras la expiración de la anterior en 2023.

En Perú, los objetivos de desarrollo de las PyMEs formaban parte anteriormente del Plan Estratégico Nacional plurianual del país, pero el proceso de planificación sufrió interrupciones debido a la pandemia del COVID-19 y a la inestabilidad política. A pesar de las dificultades, el gobierno aprobó un plan de desarrollo a largo plazo, El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Perú 2050, en 2022. México incorpora amplios objetivos de política para las PyMEs en el Plan Nacional de Desarrollo, válido durante todo el mandato presidencial. Además, la Secretaría de Economía formula un Programa Sectorial de Economía (PROSECO) más específico, que abarca el periodo 2020-2024 y se complementa con planes de acción ejecutivos.

En toda la región, los mandatos para el diseño, la aplicación y el monitoreo de las políticas no suelen estar claramente definidos

En Argentina, Ecuador, Perú, Paraguay y México, la unidad de política para PyMEs del ministerio responsable de la política para PyMEs se encarga tanto de la elaboración como de la aplicación de las políticas y, en algunos casos, también del monitoreo y la evaluación. Esta estructura plantea la posibilidad de conflictos de intereses dentro de la misma organización. En estos países, los programas de apoyo a las PyMEs son gestionados por organizaciones externas, como cámaras de comercio, asociaciones sectoriales y administraciones locales, y suelen seleccionarse mediante convocatorias de propuestas.

En Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) supervisa el proceso de implementación, pero los fondos se canalizan a través de dos programas principales, *iNNpulsa Colombia* y *Colombia Productiva*, cada uno con su propio personal y autonomía operativa.

Brasil, Chile y Uruguay han creado organismos autónomos encargados de aplicar los programas de apoyo a las empresas. Brasil ha establecido una red bien organizada de organismos públicos para prestar apoyo a las PyMEs, conocida como el *Sistema* S (Sistema S). Estas organizaciones paraestatales funcionan con autonomía operativa y sus fuentes de financiación se generan a través de una tasa sobre los salarios, al tiempo que permanecen bajo la supervisión del gobierno. Entre ellas, SEBRAE es la agencia de desarrollo de las PyMEs del país, con una plantilla de más de 6.800 empleados y oficinas en todo el país. Otras agencias del *Sistema S* son el *Serviço Nacional de Aprendizagem Industria (*Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial*,* SENAI), responsable de la formación profesional industrial, y el *Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (*Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC), el servicio nacional de formación.

Chile cuenta desde hace tiempo con dos organismos públicos bien dotados de personal. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) supervisa la aplicación de la política industrial del país y gestiona diversos incentivos a la inversión y a la I+D, así como un fondo de garantía de créditos accesible a

empresas de todos los tamaños. El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), por su parte, se centra en ofrecer programas de formación y asistencia técnica adaptados a las microempresas, las pequeñas empresas y los nuevos empresarios.

En Uruguay, el desarrollo de las PyMEs está gestionado principalmente por tres organismos públicos. La Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), con un mandato general para el desarrollo económico y empresarial; la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que se centra en la promoción de la innovación, y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que opera como agencia para el empleo y la formación profesional.

Los países de AL9 presentan diversos grados de monitoreo de las políticas relativas a las PyMEs, con escasas evaluaciones formales

En la región de ALC, muchos países llevan a cabo actividades periódicas de monitoreo para evaluar la aplicación tanto de la estrategia política general de las PyMEs como de los programas específicos de apoyo a las PyMEs. Sin embargo, la práctica de realizar evaluaciones formales de políticas y programas está relativamente poco desarrollada. En particular, México y Chile destacan como excepciones, al adoptar un enfoque proactivo mediante la realización de evaluaciones exhaustivas, lo que los distingue como líderes en la evaluación eficaz de las políticas relativas a las PyMEs en la región. México ha dado un paso más al crear una agencia independiente dedicada a supervisar y evaluar las políticas públicas. Mientras tanto, en Chile, CORFO y SERCOTEC desempeñan un papel clave en la supervisión de la aplicación de los programas, y las evaluaciones de las políticas son competencia de la Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES).

Subdimensión 1.3: Consultas público-privadas

Las consultas público-privadas (CPP) son un componente crucial de la política para PyMEs. Es imperativo que las asociaciones de PyME y otras organizaciones del sector privado participen activamente en todas las fases de la política para PyMEs, garantizando un diálogo inclusivo abierto a las distintas categorías de PyME. El proceso de diálogo público-privado debe ser transparente y llevarse a cabo de forma que fomente una amplia participación.

Cuadro 3.3. Subdimensión 1.3: Consultas público-privadas

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	2.77	4.33	3.51	3.93	4.33	4.18	4.60	3.82	3.52	3.89	3.64	4.23

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Todos los países de AL9 han desarrollado una práctica consolidada de los CPP en materia de política para PyMEs

Aunque los países de AL9 han establecido una práctica consolidada de las CPP en cuestiones relacionadas con la política para PyMEs, los canales, las modalidades y el grado de apertura de las CPP varían considerablemente en la región. Las puntuaciones de esta subdimensión oscilan entre un mínimo de 2,77 y un máximo de 4,60, situándose la puntuación media regional en 3,89.

Como práctica habitual, las organizaciones que representan al sector privado, incluidas las PyMEs, son consultadas durante la elaboración de nuevas medidas políticas, en particular los principales actos legislativos. Con menor frecuencia, las organizaciones del sector privado participan en otras fases de las políticas, como la aplicación, el monitoreo y la evaluación. Varios países de la región han formalizado los canales de CPP mediante la creación de Comités Consultivos de PyME, entre ellos Brasil, Chile,

Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En particular, México, Brasil y Chile han desarrollado buenas prácticas en este ámbito.

México obtuvo la puntuación más alta en esta subdimensión debido a la diversificación y transparencia de sus prácticas de consulta. La Ley de Mejora Regulatoria ordena consultas públicas antes de emitir cualquier regulación que afecte las actividades económicas o sociales. Los ciudadanos pueden hacer comentarios y observaciones en la plataforma digital *"Participa con tu gobierno en línea".* El Consejo Nacional para la Competitividad de las PyMES es un importante canal de consulta a nivel sectorial, abierto a las principales asociaciones empresariales, cámaras de comercio y asociaciones sectoriales. La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) garantiza la transparencia en los procedimientos de convocatoria e informa sobre las conclusiones de las consultas. Otro canal fundamental es la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).

En Brasil, la Ley 13.655 de 2018 establece que la aprobación de actos normativos puede ir precedida de una consulta pública, y todos los organismos gubernamentales han abierto canales de consulta. Los representantes del sector privado son consultados a lo largo de todo el ciclo normativo: diseño, implementación y coordinación de políticas. Las principales asociaciones del sector privado y de PYMES son miembros del Foro Permanente de la Micro y Pequeña Empresa, participan en el *Simples Nacional* contribuyendo a la elaboración del régimen tributario para las PYMES, y tienen representación en el Consejo Deliberativo Nacional del SEBRAE.

Chile utiliza el Consejo Consultivo de Empresas de Menor Tamaño como principal canal de consulta para las cuestiones de política para PyMEs. Presidido por el ministro de Economía, Fomento y Turismo, el Consejo se reúne periódicamente, y los representantes del sector privado pueden proponer actos jurídicos y medidas políticas para su debate.

Argentina no ha establecido canales formales de CPP. En Argentina, el ministerio competente convoca consultas durante las fases finales de elaboración del acto legislativo, en las que participan principalmente cámaras de comercio y organizaciones sectoriales. Estas consultas son relativamente frecuentes, pero no regulares y suelen estar impulsadas por las organizaciones más poderosas del sector privado.

En toda la región, un reto importante reside en la representatividad de las organizaciones del sector privado, en particular las Cámaras de Comercio e Industria y las organizaciones sectoriales. Estas entidades participan activamente en las CPP y suelen representar a empresas más grandes y consolidadas. Las federaciones de PyME suelen tener una influencia limitada, y rara vez se escuchan las voces de las *startups* y las pequeñas empresas. Las empresas informales suelen quedar excluidas del proceso de consulta, lo que las aleja aún más del ámbito de las políticas públicas. Los esfuerzos del gobierno son cruciales para establecido nuevos canales y fomentar consultas que incluyan a todos los segmentos de la población de PyMEs.

Subdimensión 1.4: Medidas para abordar la economía informal

La informalidad representa una zona gris con importantes implicaciones sociales y económicas. Los empresarios y empresas informales suelen mostrar una eficiencia inferior a la de sus homólogos formales. Estas entidades se enfrentan a limitaciones en su potencial de crecimiento, ya que están excluidas de vías tradicionales como la financiación bancaria y las oportunidades de contratación pública. Además, operan fuera del alcance de las políticas públicas y a menudo no pueden beneficiarse de los programas de apoyo. Por consiguiente, la reducción de la informalidad debería ser un objetivo destacado de la política para PyMEs en los países caracterizados por un sector informal sustancial.

La informalidad se define como "el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal y regulatorio" (Loayza, Servén and Sugawara, 2009[1]). A nivel de empresa, la informalidad engloba a todas las empresas y autónomos que se dedican a la producción de bienes y servicios legales, pero que incumplen la normativa laboral, fiscal y otras normas administrativas del país (Feige, 2016[2]).

Existen diversos grados de informalidad, que van desde la informalidad total, en la que las empresas operan totalmente al margen de cualquier control de la administración pública y están ausentes de los registros mercantiles y fiscales, hasta la informalidad parcial, en la que las empresas completan los procedimientos de registro, pero emplean sistemáticamente a trabajadores no registrados y/o declaran ingresos y beneficios inferiores a los reales a las autoridades fiscales.

Las empresas informales suelen mostrar una productividad inferior a la de sus homólogas formales. Se enfrentan a costes de financiación externa más elevados, ya que carecen de acceso a la financiación bancaria y a menudo dependen de redes de financiación informales. Las empresas informales son menos proclives a invertir en formación del personal y tienden a seguir siendo pequeñas para evitar ser detectadas por las autoridades. Además, suponen un reto como fuente de competencia desleal con las empresas formales, que soportan costes operativos más elevados. La prevalencia de un gran número de empresas informales obstaculiza el potencial de crecimiento económico de un país e introduce importantes distorsiones en su estructura económica.

La prevalencia de un importante sector informal caracteriza a la mayoría de los países de AL9. Se carece de datos fiables sobre el número de empresas informales, pero la extensión del sector informal se refleja indirectamente en la proporción de trabajadores informales en comparación con el número total de personas empleadas en el país.

Según el Panorama Laboral de la región ALC 2022 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la proporción del empleo informal en el empleo total sigue siendo marcadamente alta en todos los países de AL9, en promedio, más de la mitad de los empleos de la región son informales (ILO, 2022[3]).

La OIT subraya que, si bien la recuperación económica tras el fin de la pandemia de COVID-19 redujo significativamente el desempleo total, una parte considerable de los empleos creados después de la pandemia ha sido informal. Esta informalidad generalizada se considera un problema estructural en la región de ALC, que persiste no sólo durante las recesiones económicas, sino también a lo largo de las fases de crecimiento económico.

Cuadro 3.4. Subdimensión 1.4: Medidas para abordar la economía informal

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	3.82	4.30	3.53	4	3.94	3.69	3.86	3.86	2.71	3.75	3.91	3.84

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Todos los países de AL9 han introducido activamente medidas para reducir la informalidad, pero los resultados han variado significativamente en la región

Los esfuerzos para mitigar la informalidad varían entre los países de AL9. Chile, Uruguay y Brasil han demostrado unos resultados relativamente buenos, con puntuaciones que oscilan entre 3,94 y 4,30, aplicando medidas sistémicas para abordar la informalidad. Argentina, Colombia, México, Paraguay y Perú muestran un progreso intermedio, introducir algunas medidas centradas principalmente en la reducción del trabajo informal, pero que carecen de un enfoque cohesionado. Ecuador se encuentra en las fases iniciales de la lucha contra la informalidad. La media regional para esta subdimensión es de 3,75.

Brasil ha dado prioridad a la reducción del sector informal, aplicando diversos enfoques como la minimización de las cargas administrativas, la introducción de regímenes fiscales simplificados como *el Simples Nacional* y el *Microemprendedor individual* (MEI), y la agilización de los procedimientos de registro de empresas. En los últimos cuatro años, el número de registros de nuevas empresas ha aumentado en seis millones seiscientas mil unidades, según el Servicio de Rentas Internas.

Uruguay ha abordado sistemáticamente la informalidad laboral y empresarial, introduciendo iniciativas como el Monotributo en 2007 y supervisando de cerca las tendencias a través de la Encuesta Continua de Hogares. Según la OIT, la proporción de empleos informales sobre el total de empleos se sitúa en torno al 25%, una de las más bajas de la región de ALC.

Chile ha dado prioridad a la reducción de la informalidad laboral y empresarial, aplicando medidas para agilizar los procedimientos de registro de empresas a través de la plataforma Registro de Empresas y Sociedades. Además, iniciativas como "PyME Ágil" pretenden aliviar las cargas administrativas de las pequeñas empresas. Al mismo tiempo, SERCOTEC organiza talleres para orientar a los empresarios en los procedimientos de formalización.

México ha adoptado un enfoque similar con el programa "Crezcamos Juntos" y la introducción de un régimen fiscal simplificado para las microempresas, aunque los resultados han sido menos favorables. Ecuador también ha tomado medidas para simplificar la inscripción de las pequeñas empresas en el registro mercantil.

El objetivo de Argentina de reducir el trabajo informal incluye la creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales. El país también ha aplicado una reducción de las cotizaciones sociales para los empresarios individuales y las microempresas.

Por el momento, ningún país de AL9 ha puesto en marcha una estrategia coordinada para reducir la informalidad laboral y empresarial. Sin embargo, Colombia y Paraguay han iniciado esfuerzos en esta dirección. Colombia ha esbozado orientaciones estratégicas para reducir la informalidad empresarial en el Documento CONPES 3956 y ha creado un comité técnico público-privado, el Comité Técnico Mixto de Formalización, para promover la formalización. En Paraguay, uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es reducir el tamaño del sector informal en un 90% para 2030, con un enfoque principal en la reducción del trabajo informal. Desde 2018, el gobierno ha estado implementando una estrategia de formalización laboral, mostrando algunos resultados positivos limitados.

Marco institucional para el desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres

Los países latinoamericanos se esfuerzan por integrar la perspectiva de género en el desarrollo de las PYME

En AL9, el apoyo al desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres se canaliza a través de planes nacionales de igualdad de género con ejes estratégicos centrados en esta cuestión. Mientras tanto, otros países incorporan la perspectiva de género de forma transversal en programas o planes productivos sectoriales.

En cuanto a estrategias y planes de comunicación para sensibilizar y promover el espíritu emprendedor de las mujeres, destaca Uruguay. La Unidad Especializada de Género (UEG) del MIEM es la encargada de visibilizar la política de igualdad de género y desarrollar estrategias de comunicación para ello. En particular, uno de sus programas específicos es la Convocatoria de Cortometrajes, destinada a mostrar a las mujeres en actividades productivas. Esta iniciativa es implementada por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (MIEMDinatel). Además, la Convocatoria de Mujeres Empresarias lanza el 8 de marzo una campaña de comunicación para difundir y fomentar el empoderamiento de la mujer en el sector industrial y empresarial.

Por último, para analizar la economía informal desde una perspectiva de género, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile elabora un resumen ejecutivo (actualizado en diciembre de 2020) de la Encuesta de Microemprendimiento. Este informe arroja luz sobre los resultados del microemprendimiento femenino en Chile, incluyendo hallazgos sobre la informalidad con perspectiva de género. Además, la creación del Subdepartamento de Estadísticas de Género tiene como objetivo profundizar y crear una base sólida para la incorporación de la perspectiva de género en la producción estadística.

El camino a seguir

Cuadro 3.5. Recomendaciones para la dimensión 1: Marco institucional

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
Definición de PyME	Algunos países de AL9 carecen de una definición de PyME aplicada de forma coherente en toda la administración pública.	• Perfeccionar la definición de PyME incorporando múltiples parámetros, ajustando periódicamente los valores en función de la inflación, introduciendo una cláusula de independencia y garantizando la aplicación coherente de una única definición de PyME en toda la administración pública.
Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación	La política para las PyMEs no está estructurada en torno a una estrategia a medio plazo con objetivos mensurables, firmemente anclada en el plan de desarrollo económico a medio plazo del país.	• Reiniciar el proceso de planificación estratégica de las políticas para las PyMEs, teniendo en cuenta las perturbaciones causadas por la pandemia del COVID-19 y, en algunos casos, por la inestabilidad política y económica. • Establecer mecanismos sólidos de coordinación de políticas y reforzar la autonomía operativa de los organismos de ejecución. Asignar recursos adicionales para supervisar la aplicación de los programas y llevar a cabo evaluaciones de los programas más significativos para una toma de decisiones informada.
Consultas público-privadas	Las buenas prácticas en materia de CPP son esenciales para mejorar la eficacia de las políticas para las PyMEs. Las políticas para las PyMEs deben ser inclusivas y responder a las diversas necesidades de la población de PyMEs.	• Garantizar que los CPP sean inclusivos, acogiendo a todos los componentes de la población de PyMEs, y evitar que sean monopolizados por organizaciones que representen a empresas más grandes y bien conectadas. Los representantes del sector privado deben participar activamente en todas las fases del ciclo de las políticas.
Medidas para abordar la economía informal	La existencia de un importante sector informal disminuye el potencial de crecimiento del país e introduce distorsiones en su estructura económica.	• Adoptar un enfoque sistémico para abordar el reto de reducir la informalidad empresarial y laboral. • Establecer un plan a medio plazo, poniendo en marcha mecanismos de coordinación de políticas, realizando evaluaciones de las medidas existentes, extrayendo lecciones valiosas y facilitando el proceso de formalización contribuiría a una estrategia más completa y eficaz.

Referencias

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. 2/1, https://ssrn.com/abstract=272. [2]

ILO (2022), *2022 Labour Overview of Latin America and the Caribbean*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf. [3]

Loayza, N., L. Servén and N. Sugawara (2009), *Informality in Latin America and the Caribbean*, https://documents1.worldbank.org/curated/en/532851468047799334/pdf/WPS4888.pdf (accessed on 4 March 2024). [1]

4 Dimensión 2: Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Las normativas desempeñan un papel fundamental a la hora de facilitar el funcionamiento eficaz de las economías y las sociedades, estableciendo las "reglas del juego" esenciales para las empresas, el gobierno y la sociedad civil. Una normativa bien elaborada contribuye significativamente al crecimiento económico al promover una competencia sana y la eficiencia del mercado.

A pesar de los retos, se observa una tendencia positiva en el entorno operativo y la simplificación de los procedimientos para las PyMEs en la mayoría de los países de AL9, lo que indica mejoras notables en comparación con la evaluación de 2019, impulsadas especialmente por los avances en la subdimensión de gobierno electrónico. Sin embargo, persisten regulaciones intrincadas y barreras administrativas sustanciales, que presentan desafíos que requieren atención para un progreso sostenido. Esta trayectoria ascendente sugiere el potencial de nuevos avances.

Marco de evaluación

Las normativas desempeñan un papel crucial a la hora de facilitar el correcto funcionamiento de las economías y las sociedades, estableciendo las "reglas del juego" para las empresas, el gobierno y la sociedad civil. Sirven de base a los mercados, salvaguardan los derechos y la seguridad de los ciudadanos y garantizan el suministro de bienes y servicios públicos. Una normativa bien elaborada contribuye significativamente al crecimiento económico al fomentar una competencia sana y la eficiencia del mercado. Sin embargo, las normativas, tanto directas como indirectas, suelen imponer costes desproporcionados a las pequeñas empresas. Las normativas mal diseñadas o aplicadas de forma inadecuada pueden sobrecargar a las empresas con complejidades administrativas, elevados costes de cumplimiento y distorsionar la dinámica del mercado. La complejidad y los gastos asociados a las normativas pueden empujar a segmentos de la población de PyME hacia la informalidad. El marco normativo de un país determina en gran medida el entorno operativo de las PyMEs, lo que subraya la necesidad de reformas normativas como componente integral de la política para PyMEs.

En esta dimensión se ha introducido un cambio metodológico sustancial desde la evaluación anterior. En primer lugar, el marco de evaluación de las cuatro subdimensiones se ha mejorado con preguntas adicionales, con el objetivo de proporcionar una evaluación más detallada. En segundo lugar, los indicadores del informe *Doing Business* del Banco Mundial, utilizados anteriormente para evaluar la eficacia de los procedimientos de registro de empresas y la facilidad para declarar impuestos, ya no se tienen en cuenta para la puntuación debido a la interrupción de ese ejercicio, aunque algunas de sus conclusiones se utilizan para el texto de análisis. Además, incorpora un análisis no puntuado del enfoque de género dentro de esta dimensión.

El marco de evaluación de esta dimensión comprende (véase Figura 4.1):

- **Simplificación legislativa y Análisis de Impacto Regulatorio (AIR):** Esta subdimensión examina los procesos de simplificación legislativa y reforma normativa, incorporando el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) como herramienta para mejorar la calidad de los nuevos actos legislativos y normativos.
- Las subdimensiones 2.2 (**Registro de empresas**) y 2.3 (**Facilidad para declarar impuestos**) profundizan en las aplicaciones normativas. La subdimensión 2.2 aborda los entresijos del registro de empresas y el inicio de las operaciones comerciales, mientras que la subdimensión 2.3 se centra en el sistema que rige la declaración y el pago de impuestos para las PyMEs.
- **Administración electrónica:** El indicador dentro de esta subdimensión analiza la prestación de servicios gubernamentales digitales, específicamente los relativos a las operaciones de las PyMEs. Las plataformas digitales de gobierno bien diseñadas tienen el potencial de reducir las cargas administrativas, mejorar las comunicaciones entre el gobierno y las empresas y reducir los costes operativos de las PyMEs.

Figura 4.1. Marco de evaluación - Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Dimensión 2: Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio	
2.1 Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio (AIR)	• Plan de acción/requisito formal • Requisitos para el AIR • Estado de implementación de AIR • Órganos de revisión • Transparencia
2.2 Registro de empresa	• Registro de empresas en un solo lugar • Registro de empresa en línea y disponibilidad de información • Números de identificación administrativa • Monitoreo y transparencia
2.3 Facilidad para declarar impuestos	• Tiempo para cumplir con tres impuestos principales • Número de pagos de impuestos • Índice de post declaración
2.4 Gobierno electrónico	• Declaración en línea de impuestos e ingresos de seguridad social • Uso de la firma electrónica • Enlace entre base de datos de instituciones públicas • Recolección y uso de datos de usuarios y satisfacción

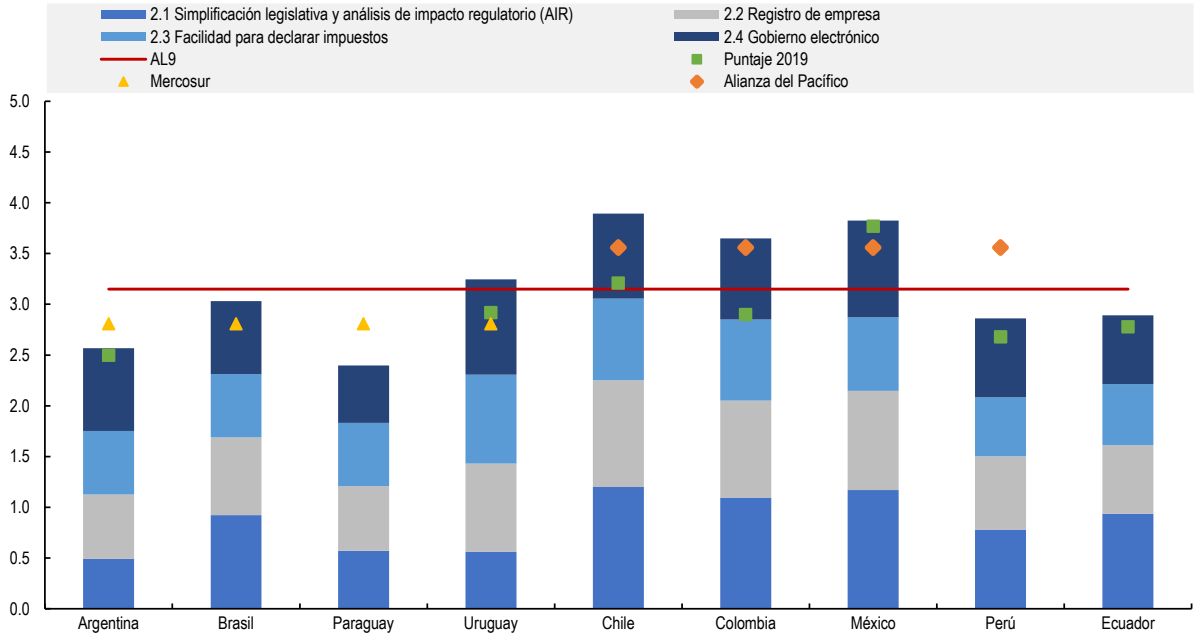
Al agregar las puntuaciones de evaluación de esta dimensión, se ha asignado una ponderación del 30% a la subdimensión 2.1, recibiendo las subdimensiones 2.2 y 2.3 una ponderación del 25% cada una. La última dimensión, centrada en los servicios de administración electrónica, tiene una ponderación del 20%.

Análisis

A pesar de los retos, existe una tendencia positiva en el entorno operativo para las PyMEs en la mayoría de los países de AL9 (véase Figura 4.2), lo que refleja mejoras notables en comparación con la evaluación de 2019, impulsadas principalmente por los avances en la subdimensión de gobierno electrónico. Sin embargo, la intrincada normativa y las importantes barreras administrativas siguen planteando desafíos que deben abordarse para lograr un progreso sostenido. Esta trayectoria positiva indica un potencial de nuevos avances.

La simplificación legislativa y las reformas reglamentarias no se llevan a cabo sistemáticamente en la mayoría de estos países, y sólo Chile, Colombia y México adoptan un enfoque más organizado. Sin embargo, incluso en estos países, el proceso de reforma ha encontrado obstáculos en los últimos cuatro años. La concentración en abordar los retos planteados por la pandemia de COVID-19, junto con episodios de inestabilidad política y económica en algunos países de AL9, ha contribuido al estancamiento actual. Dar prioridad a la mejora del marco normativo y a la reducción de las cargas administrativas es crucial para fomentar el crecimiento económico y frenar eficazmente la informalidad en el sector de las PyMEs.

Figura 4.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 2: Entorno operativo y simplificación de procedimientos



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. La comparación con 2019 no es exacta debido a cambios en la metodología. Consulte el capítulo 2 para obtener más información sobre la metodología. Los datos de 2019 para Brasil y Paraguay no están disponibles, ya que no participaron en la evaluación de 2019.

Subdimensión 2.1: Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio

Cuadro 4.1. Puntuaciones de la subdimensión 2.1: Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	1.63	3.08	1.90	1.87	4	3.65	3.90	2.60	3.12	2.86	2.12	3.54

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los resultados del Índice de Políticas para PyMEs de ALC 2024 (SME PI) revelan que la simplificación legislativa y las reformas reglamentarias en la mayoría de los países de AL9 se encuentran todavía en una fase inicial, con una puntuación media regional de la dimensión de 2,86. En particular, Chile, México y Colombia destacan como los países en los que se han logrado avances significativos, respaldados por un marco institucional relativamente bien desarrollado para la reforma legislativa y reglamentaria. Sin embargo, en los últimos cuatro años, el ritmo de la reforma se ha ralentizado considerablemente en toda la región. Las medidas de emergencia para hacer frente al impacto de la pandemia del COVID-19, junto con la inestabilidad política que perturba las actividades parlamentarias, han obstaculizado la realización de reformas integrales.

La mayoría de los países de AL9 carecen de una estrategia o plan a medio plazo para la simplificación legislativa y las reformas reglamentarias. Es notable la ausencia de revisiones sistemáticas de los actos legislativos y reglamentarios que afectan a las operaciones de las empresas privadas, la eliminación de actos redundantes y la actualización de leyes y reglamentos. Cuando se adoptan medidas, tienden a

abordar cuestiones específicas y a menudo responden a la presión de la comunidad empresarial, careciendo de integración en un proceso de reforma más amplio y sistémico.

Entre los países de AL9, Chile, México, Colombia y Perú han adoptado un enfoque más sistemático de las reformas normativas.

México ha implementado una estrategia integral para la reforma regulatoria desde 2019, con el proceso coordinado y supervisado por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER). En Colombia, la adhesión del país a la OCDE ha dado un nuevo impulso a la reforma regulatoria, lo que ha llevado a la aprobación de una nueva Ley de Reforma Legislativa y Regulatoria en 2020. Perú cuenta con un plan de reforma regulatoria, pero la falta de plazos de implementación claramente definidos ha provocado interrupciones en su ejecución.

Uruguay, en el pasado, tuvo un plan de reforma regulatoria como parte de la estrategia más amplia Trasforma Uruguay, completada en 2021. Sin embargo, no se ha adoptado ningún nuevo plan desde entonces. Argentina, a pesar de tener un marco normativo complejo y un entorno operativo difícil para las PyMEs, ha mostrado indicios de dar prioridad a la reforma legislativa y normativa bajo el nuevo gobierno elegido en noviembre de 2023. La administración está trabajando activamente para racionalizar la burocracia, anunciando planes para presentar un proyecto de ley al Congreso con el fin de eliminar 160 reglamentos y estableciendo una Secretaría para la Simplificación del Estado.

Brasil lleva varios años inmerso en un proceso de reforma de la regulación, principalmente mediante la creación de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM) en 2007. Sin embargo, el proceso de reforma se enfrenta a retos debido al complejo entorno normativo y al solapamiento de competencias entre las administraciones federal y estatales.

La aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio avanza en la región

La aplicación del AIR varía en la región. Chile, México, Colombia y Perú han establecido la obligación legal de aplicar sistemáticamente el AIR, y Colombia incorpora además una prueba de AIR PyME para los principales actos legislativos o reglamentarios. En Brasil, el AIR se aplica selectivamente a actos legislativos importantes, y las directrices se aprobaron en junio de 2020. Ecuador, Paraguay y Uruguay están en proceso de adoptar la metodología de AIR, con planes para establecer unidades de AIR dentro de la administración estatal.

Debido a la ausencia de un plan a medio plazo, los mecanismos de seguimiento y evaluación en este ámbito son relativamente limitados. Sin embargo, México constituye un ejemplo de buenas prácticas, ya que la CONAMER supervisa periódicamente la aplicación de los planes de reforma reglamentaria.

Subdimensión 2.2: Registro de empresas

Esta dimensión gira en torno al proceso de registro de una nueva empresa y, más en general, a la puesta en marcha de un nuevo negocio. Este proceso incluye no sólo la inscripción en el registro público de empresas, sino también la notificación y, en caso necesario, el registro en otras ramas de la administración pública, como la oficina tributaria, la oficina de trabajo, la administración local y la expedición de licencias comerciales.

Como se señala en la sección Marco de evaluación de este capítulo, los indicadores para esta subdimensión en el SME PI de ALC de 2019 se derivaron del Informe *Doing Business* del Banco Mundial bajo la dimensión "Iniciar un negocio". Dado que la encuesta *Doing Business* se interrumpió en septiembre de 2022, la metodología para esta subdimensión se ha modificado parcialmente. A falta de informes *Doing Business* recientes, la atención se ha centrado en los cambios introducidos a nivel nacional desde el último

informe publicado (2020) y en la disponibilidad del registro en línea. En consecuencia, las puntuaciones de 2024 no son totalmente comparables con las del SME PI de ALC de 2019.

Cuadro 4.2. Puntuaciones de la subdimensión 2.2: Registro de empresas

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	2.54	3.06	2.54	3.48	4.20	3.82	3.90	2.89	2.70	3.24	2.90	3.70

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los procedimientos complejos, largos y costosos para el registro de empresas y la creación de negocios son factores que contribuyen a empujar a las nuevas empresas hacia la informalidad. La evaluación de 2024 revela que los procedimientos de registro de empresas y creación de empresas en la región AL9 siguen siendo complejos, largos y, con frecuencia, costosos. La media regional para esta subdimensión se sitúa en 3,24. Aproximadamente la mitad de los países incluidos en el informe (Argentina, Ecuador, Paraguay y Perú) han recibido una puntuación inferior a 3, lo que subraya la importante brecha existente con respecto a la adopción de buenas prácticas.

A pesar de los esfuerzos, los trámites para registrar una empresa en los países de AL9 siguen siendo costosos y lentos

La complejidad de los trámites de registro de empresas y puesta en marcha de un negocio se ve a menudo agravada por la naturaleza secuencial de los pasos necesarios para los nuevos empresarios. Las ventanillas únicas, que ofrecen un lugar centralizado para que los empresarios completen todos los procedimientos de registro, sólo están disponibles en Chile, Colombia y México. Uruguay ha implantado un sistema de ventanillas múltiples en un único lugar para todas las administraciones implicadas. En cambio, en todos los demás países de la AL9, los empresarios deben dirigirse personalmente a cada una de las administraciones.

La necesidad de someterse a procesos de registro separados en el registro mercantil y en la administración fiscal contribuye a la lentitud del proceso, una situación común en la mayoría de los países de AL9. Las empresas suelen recibir dos o más números de registro, y el número de registro fiscal suele ser el principal identificador para las interacciones con la administración pública. Este es el caso de Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay. La duración del proceso suele prolongarse debido a la necesidad de registrarse ante las autoridades locales y obtener una licencia comercial local.

En Brasil, a pesar de las reformas introducidas por REDESIM y las instrucciones normativas del *Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração* (Departamento Nacional de Registro e Integración Empresarial, DREI), los procedimientos de registro de empresas siguen siendo relativamente largos y lentos. Esto se debe en parte a la necesidad de que las nuevas empresas de varios estados se registren ante las autoridades fiscales locales y obtengan una licencia comercial local, además de los registros federales. Los costes del registro de empresas se ven a menudo incrementados por los servicios jurídicos y notariales obligatorios.

La adopción de sistemas de registro en línea y sus mecanismos de supervisión están ganando impulso en los países de AL9, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la calidad del proceso de registro de empresas.

La adopción del registro en línea está todavía en sus primeras etapas en la mayoría de los países de AL9. En la actualidad, existen plataformas electrónicas específicas para el registro de empresas en línea en Chile, Colombia y México, mientras que determinados procedimientos de registro pueden realizarse en línea en Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay. En Brasil, el registro de empresas en línea está limitado a los empresarios individuales.

El seguimiento del registro de empresas y del procedimiento de creación de empresas también se encuentra en sus primeras fases de desarrollo, con algunas excepciones. El gobierno federal de Brasil ha introducido la herramienta *Company Map* para realizar un seguimiento de los procesos de registro y cierre de empresas en todo el país, proporcionando datos mensuales sobre la finalización de procedimientos, nuevos registros y cierres por ubicación y tipo de actividad. La CONAMER de México supervisa periódicamente la aplicación de las reformas relacionadas con el registro de empresas y el procedimiento de apertura de negocios.

Subdimensión 2.3: Facilidad para declarar impuestos

De manera similar a la subdimensión Registro de empresas, algunos indicadores utilizados en el SME PI ALC 2019 se basaron en datos e información del *Doing Business* del Banco Mundial. La edición de 2024 considera los cambios introducidos a nivel de país desde 2020, incorporando elementos como la presencia de regímenes fiscales simplificados para las PyMEs y procedimientos de administración tributaria para las PyMEs. En consecuencia, las puntuaciones de esta subdimensión en 2019 y 2024 no son directamente comparables.

Cuadro 4.3. Puntuaciones de la subdimensión 2.3: Facilidad para cumplimentar los impuestos

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	2.5	2.5	2.5	3.5	3.22	3.2	2.9	2.33	2.4	2.78	2.75	2.91

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los esfuerzos para agilizar y simplificar los procesos de pago de impuestos podrían conducir a un entorno más favorable para las PyMEs en los países de AL9

El régimen fiscal de las PyMEs en la mayoría de los países de ALC 9 se caracteriza por importantes cargas administrativas y prolongados procedimientos de declaración y pago. El número medio de pagos fiscales al año es elevado y el tiempo necesario para cumplir las obligaciones de la administración tributaria suele ser largo. En algunos casos, la presión fiscal es considerable.

En la evaluación de 2024, las puntuaciones de esta dimensión son notablemente bajas, y sólo Chile y Uruguay obtienen puntuaciones superiores al nivel 3. Curiosamente, estos dos países también presentan los niveles más bajos de informalidad laboral. Curiosamente, estos dos países también presentan los niveles más bajos de informalidad laboral. La media regional de AL9 se sitúa en 2,78.

Desde 2019, varios países de AL9 han emprendido reformas fiscales y han introducido regímenes fiscales simplificados para las PyMEs

Varios países de la región han emprendido reformas fiscales y han introducido regímenes fiscales simplificados para las PyMEs desde 2019. En Argentina, el rango *del monotributo se* ha ampliado a las microempresas y a los empresarios individuales, acompañado de un "régimen puente" que facilita la transición del *monotributo* a un régimen completo de impuesto de sociedades.

En Brasil, el gobierno puso en marcha medidas para simplificar la declaración y el pago de impuestos a través de los sistemas *Simples Nacional* y *Microempreendedor* Individual (MEI), con esfuerzos continuos a través de dos comités permanentes dedicados a la reforma fiscal.

Chile está llevando a cabo una amplia reforma fiscal, introduciendo un régimen IVA para las ventas de servicios, que afecta especialmente a las pequeñas empresas del sector servicios. Al tiempo que mantiene un régimen fiscal especial para las PyMEs, Chile ha introducido incentivos fiscales para las empresas de nueva creación y las que están en proceso de formalización, junto con un "puente" de transición para las

PyMEs que pasen al régimen normal del impuesto de sociedades. Uruguay ha aplicado una medida de transición similar.

La reforma fiscal progresiva de Colombia desde 2018 tiene como objetivo mejorar el cumplimiento tributario de las pequeñas empresas, mientras que Ecuador introdujo un régimen fiscal simplificado para microempresas llamado Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares (RIMPE). Esta iniciativa impone un impuesto sobre el volumen de negocios del 1 al 2% a las empresas con un volumen de negocios anual de entre 20.000 y 300.000 USD.

En México, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) introdujo el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO) para simplificar los trámites fiscales para empresarios individuales y pequeñas empresas. Esta iniciativa grava con un impuesto sobre el volumen de negocios que oscila entre el 1 y el 2,5% a las empresas y empresarios individuales que no alcanzan un determinado umbral de facturación anual, lo que contribuye a reducir las cargas fiscales y la informalidad empresarial.

Paraguay también ha estado aplicando activamente reformas fiscales desde 2019, que implican una reducción del número de impuestos sobre las empresas privadas, la simplificación de los procedimientos de declaración de impuestos y la introducción de un régimen fiscal simplificado para las PyMEs.

Subdimensión 2.4: Administración electrónica

Cuadro 4.4. Puntuaciones de la subdimensión 2.4: Gobierno electrónico

	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	Mexico	Peru	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Total score	4.08	3.60	2.83	4.70	4.20	4	4.77	3.88	3.40	3.94	3.80	4.21

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

A lo largo de los últimos cuatro años, la mayoría de los países de AL9 han dado pasos significativos en la mejora de la prestación de servicios de gobierno electrónico y digitalización (Dimensión 8) que benefician tanto al público como, en muchos casos, a las PyMEs. El imperativo de restringir el acceso físico a las oficinas públicas, medida aplicada para frenar la propagación del COVID-19, ha actuado como catalizador, acelerando el desarrollo y la implantación de servicios de administración electrónica.

Los países de AL9 avanzan en la prestación de servicios de administración electrónica

Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay han adoptado planes nacionales para la digitalización de la administración pública, ofreciendo una amplia gama de servicios de administración electrónica. Las administraciones tributarias de estos países han establecido plataformas electrónicas para procesar las declaraciones de impuestos. Brasil, Ecuador y Perú se encuentran en una fase intermedia, trabajando activamente para ampliar su oferta de servicios de administración electrónica. Paraguay se encuentra en las primeras fases de desarrollo, formulando planes nacionales para la digitalización de la administración pública. La media regional para esta subdimensión es de 3,94.

México, Chile y Uruguay están a la vanguardia en la prestación de servicios de administración electrónica

México, Chile y Uruguay son buenos casos de estudio en el ámbito de la transformación digital de la administración pública y la prestación de servicios de gobierno electrónico.

México lidera la región en este ámbito. En 2013 puso en marcha su primera estrategia nacional de digitalización, centrada en la prestación de servicios electrónicos tanto a los ciudadanos como a las

empresas. Actualmente, el país está ejecutando su tercera Estrategia Nacional de Digitalización (2021-2024), cuyos objetivos se centran en ampliar las herramientas de gobierno digital, mejorar la seguridad digital y reducir la brecha digital. La Secretaría de Economía (SE) gestiona la plataforma MIPYMES.MX, dedicada a apoyar la transformación digital de las PyMEs y mejorar su acceso a los servicios de administración electrónica.

Chile también ha sido proactivo en la digitalización de los servicios públicos durante varios años. El país puso en marcha su primer plan nacional de transformación digital en 2015, haciendo hincapié en la promoción de la interoperabilidad entre los bancos de datos gestionados por diversas administraciones públicas. La gama de servicios de administración electrónica disponibles para las PyMEs abarca la presentación de impuestos, la notificación de datos y los procedimientos de registro de empresas. La plataforma *Digitaliza tu PYME* desempeña un papel fundamental para ayudar a las PyMEs a utilizar los servicios de administración electrónica y fomentar la transformación digital.

Uruguay lleva más de una década promoviendo la transformación digital de la administración del Estado y desarrollando servicios de gobierno electrónico, logrando avances sustanciales en este ámbito. La agencia especializada, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), que opera bajo la Presidencia de la República de Uruguay, es responsable de coordinar la implementación de la Estrategia Digital nacional. La estrategia más reciente abarca el periodo de 2021 a 2025.

El seguimiento del uso de los servicios de administración electrónica por parte de las PyMEs se encuentra aún en sus primeras fases en los países de AL9

Aunque se ha avanzado en este ámbito, el seguimiento del uso de los servicios de administración electrónica por parte de las PyMEs se encuentra aún en una fase inicial. Las agencias digitales públicas, las agencias de desarrollo de las PyMEs y las organizaciones deberían realizar encuestas periódicas para supervisar la utilización de las plataformas digitales por parte de las PyMEs e identificar sus necesidades de formación e información.

Entorno operativo para el desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres

Entre los AL9, ninguno cuenta con una agencia nacional de información descentralizada o centros de ayuda que presten exclusiva o específicamente servicios de asesoramiento a las mujeres para la creación de empresas. En su lugar, disponen de centros y/o portales de servicios para emprendedores independientemente del género. Destacan las prácticas del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) de México, que promueve el desarrollo de estrategias para la creación de empresas, facilitando el empoderamiento económico de las mujeres. Por ejemplo, operan la tienda online "*Hecho en México x Mujeres*" dentro de la plataforma de venta digital de Mercado Libre. Además, el Viceministerio de PyMEs de Paraguay implementa el proyecto REEMUJERPY, dirigido específicamente a las mujeres.

Además, sólo Ecuador, Chile y Uruguay cuentan con mecanismos de monitoreo y evaluación del proceso de registro de empresas que registran información desagregada por género. Además, destaca la presencia de varios comités o consejos nacionales de coordinación interinstitucional, liderados predominantemente por los Mecanismos Nacionales de Igualdad de Género, que participan activamente en la ejecución de acciones de apoyo al espíritu emprendedor de las mujeres. Algunos ejemplos son el Comité para el Emprendimiento Femenino de Brasil y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género de Ecuador. Cabe destacar el Ministerio de la Mujer de Paraguay, donde existe una Comisión Interinstitucional para la implementación del programa "*Ciudad Mujer"*. Esta comisión está integrada por diversas instituciones públicas del módulo de empoderamiento económico de las mujeres. Su objetivo es promover la generación de ingresos, mejorar las capacidades de empleabilidad y apoyar la creación de iniciativas de emprendimiento productivo.

El camino a seguir

Cuadro 4.5. Recomendaciones para la dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
Simplificación legislative y análisis de impacto regulatorio (AIR)	En la mayoría de los países de AL9 sigue faltando un enfoque sistémico de la reforma regulatoria. El AIR sólo se aplica sistemáticamente en tres de los países de AL9.	• Desarrollar planes nacionales de simplificación legislativa y reforma regulatoria, centrándose en las áreas que generan mayores barreras al desarrollo empresarial. • Adoptar directrices del AIR e introducir el AIR obligatorio, si aún no se ha hecho, en la aprobación de los nuevos actos legislativos y regulatorios que tengan un impacto significativo en las operaciones de la empresa privada.
Registro de empresas	Los procedimientos complejos, largos y costosos actúan como barrera de entrada para los nuevos empresarios y contribuyen a empujarlos hacia la informalidad.	• Revisar el proceso de registro y creación de empresas, teniendo en cuenta las medidas del Reglamento de la OCDE sobre el mercado de productos relativas a la creación de empresas, y fijar objetivos para reducir las cargas administrativas asociadas al proceso.
Facilidad para declarar impuestos	Los procedimientos de declaración y pago de impuestos en la mayoría de los países de AL9 siguen siendo complejos y lentos.	• Revisar los procedimientos de declaración y pago de impuestos para simplificarlos. • Desarrollar plataformas fiscales en línea. • Calcular las tasas impositivas efectivas aplicadas a las distintas tipologías de PyMEs • Facilitar la transición hacia el cumplimiento de las obligaciones fiscales y del régimen simplificado al régimen estándar del impuesto de sociedades.
Gobierno electrónico	El desarrollo de servicios de gobierno electrónico podría mejorar significativamente las comunicaciones entre las empresas y la administración pública y reducir los costos operativos de las PyMEs.	• Desarrollar plataformas de gobierno electrónico, ampliar la gama de servicios de gobierno electrónico para las PyMEs. • Recopilar datos sobre la utilización de plataformas por parte de las PyMEs y llevar a cabo programas de información y formación para ayudar a las PyMEs a acceder a las plataformas digitales.

5 Dimensión 3: Acceso al Financiamiento

El acceso de las PyMEs al financiamiento implica abordar las barreras y los retos a los que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas a la hora de obtener los recursos necesarios para su crecimiento y desarrollo. A pesar de los progresos realizados, todavía existe un margen considerable de mejora tanto en los marcos normativos e institucionales como en las fuentes de financiación existentes, los programas de educación financiera y las políticas de apoyo a las PyMEs que se enfrentan a la bancarrota en cada uno de los países de AL9. Este capítulo presenta los resultados de la dimensión 3: Acceso al Financiamiento y destaca recomendaciones a nivel regional.

Marco de evaluación

El acceso de las PyMEs a la financiación engloba los obstáculos y retos a los que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas a la hora de obtener recursos que faciliten su crecimiento y desarrollo. Estos problemas pueden deberse a factores relacionados con la oferta, como los costes de transacción y las asimetrías de información, o a restricciones relacionadas con la demanda, como las limitaciones de conocimientos y competencias de los empresarios para desenvolverse con eficacia en las instituciones financieras.

Dentro del índice, esta dimensión analiza el marco institucional que apoya el acceso de las PyMEs a servicios financieros esenciales, vitales para amplificar sus actividades productivas y fomentar el crecimiento. Esto implica evaluar la eficacia de las políticas y los programas públicos para mitigar las barreras y los retos, así como los esfuerzos institucionales de colaboración entre gobiernos, organismos reguladores y entidades públicas y privadas para abordar los aspectos de la oferta y la demanda de acceso al financiamiento.

La importancia de esta dimensión radica en reconocer que las restricciones en el acceso a productos y servicios financieros especializados adaptados a las PyMEs, junto con un apoyo institucional inadecuado, impiden el crecimiento de este sector empresarial, que contribuye significativamente a las economías de todo el mundo. El desarrollo de estas dimensiones tiene profundas implicaciones para la productividad, la expansión económica y sus efectos derivados en la mitigación de la pobreza y el bienestar de la sociedad.

Para hacer frente a los obstáculos que impiden el acceso de las PyMEs a la financiación se consideran diversos elementos, como el diseño y la aplicación de políticas, los marcos reguladores y la eficacia de los intermediarios financieros a la hora de atender las diversas necesidades de las PyMEs en las distintas jurisdicciones.

En esta dimensión se ha introducido un cambio metodológico sustancial desde la evaluación anterior. En primer lugar, el marco de evaluación para las cuatro subdimensiones se ha mejorado con preguntas adicionales, con el objetivo de proporcionar una evaluación más detallada. En segundo lugar, los indicadores del informe *Doing Business* del Banco Mundial, utilizados anteriormente para evaluar los derechos de los acreedores y la oficina de información crediticia, ya no se tienen en cuenta para la puntuación debido a la interrupción de ese ejercicio. Por lo tanto, la subdimensión Marco jurídico, normativo e institucional sobre el acceso a la financiación ha ajustado las puntuaciones del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI) 2019 para mantener la comparabilidad entre las evaluaciones.

El marco de evaluación de esta dimensión comprende:

- **Marco legal, regulatorio e institucional sobre el acceso al financiamiento:** Esta subdimensión consta de tres sub-subdimensiones igualmente ponderadas, cada una de las cuales representa el 33,3%. La primera explora la normativa bancaria destinada a facilitar el acceso de las PyMEs al crédito. La segunda, estrechamente relacionada, examina otras áreas del marco regulador de los préstamos comerciales, incluida la accesibilidad de los registros de activos tangibles e intangibles utilizables como garantía. El tercero se centra en la existencia de un mercado de valores formal y en los mecanismos que facilitan el acceso de las PyMEs a estos canales de financiación.
- **Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas:** Esta subdimensión investiga diversas fuentes de financiación empresarial. Comprende tres sub-subdimensiones.

  El primero se refiere a los préstamos bancarios y a la banca tradicional, con una ponderación del 65%, y verifica (i) si la banca tradicional ofrece a las PyMEs sistemas de financiación de las exportaciones (70%). (ii) la existencia y las características de los sistemas de garantía de crédito que mitigan las deficiencias del mercado que afectan a las PyMEs, en particular la escasez de garantías (30%).

El segundo aborda temas de microfinanciación, con una ponderación menor del 10% e incluye, (i) información sobre el alcance de los organismos de microfinanciación.

El tercero trata de las fuentes alternativas de financiación empresarial, con un peso del 25% e incluye (i) la disponibilidad de mecanismos de financiación basados en activos como el *factoring* o la compra de pedidos para PyME (40%), (ii) mecanismos de microfinanciación (30%), (iii) otros instrumentos para inversiones de capital a través de inversores ángeles y fondos de capital riesgo (30%).

- **Educación financiera:** Esta subdimensión subraya la importancia de las iniciativas de educación financiera que dotan a los empresarios de herramientas y conocimientos básicos para tomar decisiones financieras acertadas.
- **Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota:** Esta subdimensión proporciona información sobre el diseño y la aplicación de procedimientos para gestionar la insolvencia y la bancarrota.

Figura 5.1. Marco de evaluación - Acceso al Financiamiento

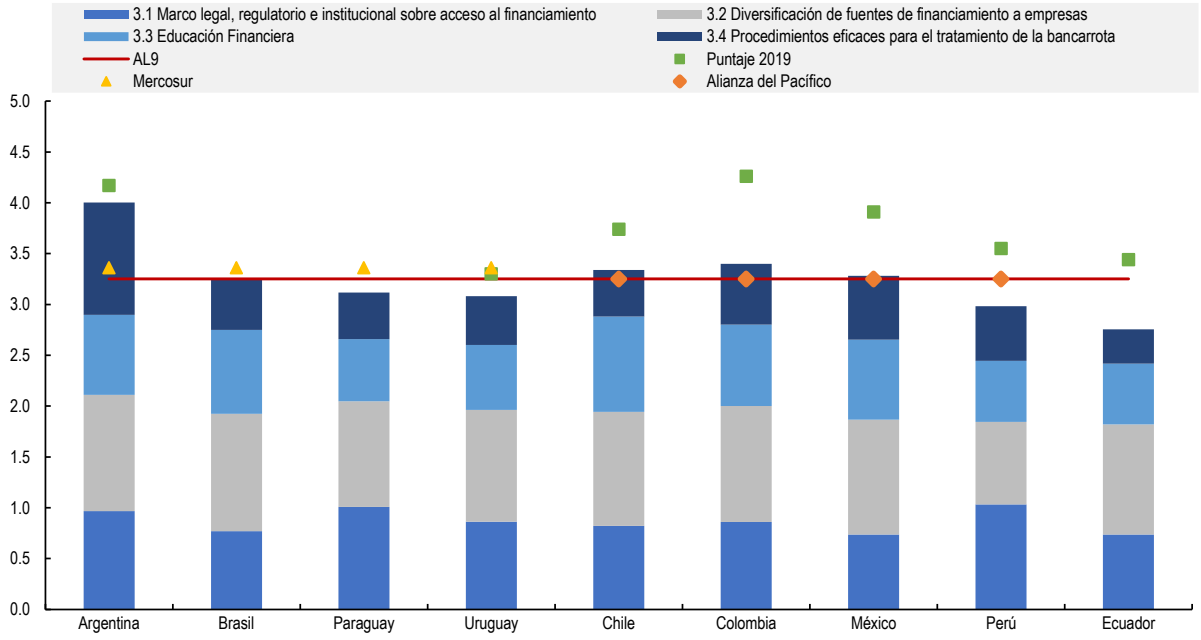
Análisis

En la dimensión Acceso a la Financiación, los 9 países latinoamericanos participantes en este estudio (AL9) alcanzan una puntuación media global de 3,25 puntos (véase Figura 5.2), lo que indica que aún existe un importante margen de mejora tanto en el marco normativo e institucional, como en las fuentes de financiación existentes en cada país, sus programas de educación financiera, y los programas y políticas dirigidos a las PyMEs que se enfrentan a la quiebra. Estas dos últimas subdimensiones obtienen los promedios más bajos entre los países de AL9, en 2,93 y 2,27 puntos, respectivamente.

Entre los países de AL9, Argentina obtiene la puntuación más alta, de 4,00. Entre los demás países participantes, Colombia y Chile destacan con las puntuaciones más altas en esta dimensión después de Argentina (3,40 y 3,34, respectivamente).

Comparando los promedios de los 7 países participantes en 2019 (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) con el promedio de estos mismos 7 países en 2024, se observa un descenso generalizado en esta dimensión, pasando de 3,77 en 2019 a un promedio de 3,26 puntos en 2024.

Figura 5.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 3: Acceso al Financiamiento



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. La comparación con 2019 no es exacta debido a cambios en la metodología. Consulte el capítulo 2 para obtener más información sobre la metodología. Los datos de 2019 para Brasil y Paraguay no están disponibles, ya que no participaron en la evaluación de 2019.

Subdimensión 3.1: • Marco legal, regulatorio e institucional sobre el acceso al financiamiento

El desarrollo del Marco Legal, Regulatorio e Institucional es la subdimensión que alcanza la segunda puntuación media más alta de las cuatro subdimensiones evaluadas en Acceso al financiamiento, con 3,46 puntos.

Cuadro 5.1. Puntuaciones subdimensión 1: Marco legal, regulatorio e institucional sobre el acceso al financiamiento

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	3.87	3.08	4.03	3.45	3.28	3.44	2.95	4.13	2.94	3.46	3.61	3.45
Puntaje Ajustado 2019	4.93	-	-	4.64	4.71	4.90	4.71	3.67	4.27	-	-	4.50

Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. Los datos de 2019 de Brasil y Paraguay no están disponibles, ya que no participaron en la evaluación de 2019.

Uno de los mayores obstáculos que impiden a las PyMES obtener préstamos de la banca comercial suele ser la exigencia de estrictos requisitos en materia de garantías que imponen los bancos a los pequeños y medianos empresarios (OECD/CAF, 2019[1]). Respecto a las tres sub-subdimensiones analizadas en esta categoría, en cuanto a los aspectos relacionados con la existencia de regulaciones bancarias para facilitar el acceso al crédito de las PyMES, AL9 obtiene 3,56 puntos, representando el promedio más alto de las tres sub-subdimensiones evaluadas.

Por otra parte, uno de los obstáculos más importantes para la obtención de préstamos comerciales es la insuficiencia de activos disponibles para servir de garantía en caso de impago. Los prestatarios necesitan tener acceso a información detallada sobre la naturaleza y el valor de sus activos de garantía. Además, es necesario un marco normativo eficaz para facilitar la resolución de litigios y la recuperación de las garantías en situaciones de impago (OECD/CAF, 2019[1]). El Marco Legal Regulador de los Préstamos Comerciales, especialmente la existencia y accesibilidad de registros de activos tangibles e intangibles que puedan utilizarse como garantía para estos préstamos, obtiene 3,50 puntos, con grandes disparidades entre países.

Además, la sub-subdimensión referida a la presencia o condiciones para el desarrollo de un mercado de valores formal, en términos de ayuda a las PyMEs para cumplir los requisitos de cotización o de disponer de una sección o mercado separado para PyME de baja capitalización, obtiene 3,33 puntos. En AL9 todos los países cuentan con un mercado bursátil formal, pero sólo algunos disponen de una plataforma especializada para PyMEs.

Subdimensión 3.2: Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas

La subdimensión de Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas evalúa la disponibilidad de productos financieros, incluidos créditos de la banca tradicional, ofertas de microfinanciación adaptadas a las PyMEs y fuentes alternativas como fondos de capital riesgo o instrumentos de capital. Esta subdimensión alcanzó la puntuación media más alta, con 4,32 puntos, entre los países de AL9, de las cuatro subdimensiones consideradas en la dimensión Acceso a la financiación. Esto sugiere la existencia de un marco sólido que abarca la mayoría de las mejores prácticas recomendadas para acceder a la financiación procedente de diversas fuentes.

Brasil obtuvo la puntuación más alta en esta subdimensión con 4,62 puntos. Argentina y Colombia les siguieron con las puntuaciones más altas después de Brasil, alcanzando 4,57 y 4,56 puntos respectivamente. Por el contrario, Perú y Paraguay se enfrentan a mayores retos a la hora de mejorar la disponibilidad de fuentes de financiación para las PyMEs, con una puntuación por debajo de la media de AL9, con 3,24 y 4,15 puntos respectivamente.

Cuadro 5.2. Puntuación subdimensión 3.2: Diversificación de las fuentes de financiación empresarial

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4.57	4.62	4.15	4.40	4.49	4.56	4.51	3.24	4.33	4.32	4.44	4.20

Nota: Los puntajes se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Todos los países de la región ofrecen créditos bancarios o productos financieros específicamente adaptados para apoyar a las PyMEs

Los países de AL9 ofrecen una gama de créditos bancarios y productos financieros adaptados específicamente para apoyar a las PyMEs, que presentan diversas características como el acceso a tipos subvencionados, asistencia técnica y programas de formación. Algunos ejemplos destacados son el

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de Brasil, el Banco de la Nación *(*BNA) de Argentina, Bancóldex de Colombia y el Banco de Chile y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, que ofrecen múltiples opciones de financiación para las PyMEs y líneas de crédito específicas para microempresas.

Además de las medidas reglamentarias y de los productos bancarios especializados destinados a potenciar a las PyMEs, en particular a las que se dedican a la exportación, los sistemas de garantía de crédito desempeñan un papel fundamental a la hora de abordar uno de los principales obstáculos que dificultan el acceso de las PyMEs al crédito: la imposibilidad de aportar garantías en caso de impago. En este sentido, todos los países han establecido sistemas de garantía, destacando México, que ha puesto en marcha un programa de garantías a los Intermediarios Financieros en el Exterior (IFE) a través del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). Cabe destacar el Programa de Cobertura de Préstamos a la Exportación (COBEX) de CORFO en Chile, que ofrece garantías contra posibles impagos a las PyMEs que buscan financiación específicamente para la exportación. Del mismo modo, el Fondo de Garantías de Argentina (FOGAR) ofrece garantías para promover y mejorar el acceso a la financiación de los empresarios y las PyMEs.

Los mecanismos de aplicación, la participación del sector privado, el alcance nacional y sectorial y la prestación de servicios complementarios de formación y apoyo varían según los países de la AL9

En Brasil y Colombia, los miembros del sector privado tienen poder de decisión como parte de la Junta Directiva; en Argentina, lo hacen a través de un consejo asesor. Además, en Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay no existen restricciones geográficas o sectoriales sobre qué empresas pueden beneficiarse de estos esquemas. Por último, en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, los sistemas públicos de garantía coexisten con otras iniciativas privadas que cumplen funciones similares.

La región dispone de un marco sólido para el desarrollo de instituciones de microfinanciación

Ecuador y Colombia han establecido marcos normativos e institucionales para fomentar las actividades microfinancieras. Diversas entidades financieras operan en este sector, incluidos bancos comerciales tradicionales que ofrecen productos adaptados a las PyMEs, instituciones microfinancieras especializadas que prestan servicios financieros a segmentos desatendidos y cooperativas locales de ahorro y crédito. Sin embargo, países como Paraguay y Uruguay han obtenido puntuaciones más bajas, debido principalmente a deficiencias en sus marcos reguladores de las operaciones de microfinanciación y a limitaciones en la capacidad de movilización de depósitos.

Los mecanismos alternativos de financiación de las PyMEs han cobrado cada vez más importancia junto a los productos ofrecidos por la banca tradicional y el segmento de la microfinanciación en los países de AL9

Entre las diversas fuentes de financiación, destacan las siguientes opciones:

- ABL, o *Asset-Based Lending*, se refiere a cualquier forma de préstamo o solución de liquidez garantizada por los activos de una empresa. Esta categoría engloba soluciones como el *factoring*, un acuerdo habitual por el que una empresa vende sus facturas o cuentas por cobrar a un tercero. Otras soluciones destacables son la financiación de recibos de almacén, que permite el uso de mercancías como garantía; la financiación de órdenes de compra, utilizada para permitir a las empresas procesar pedidos que no podrían cumplir sin financiación; y el *leasing*, también conocido como arrendamiento financiero, que implica un contrato de arrendamiento que permite el uso de

activos adquiridos por un tercero durante un periodo determinado. En los países de AL9, se observa un nivel de desarrollo similar en cinco de los diez países con las puntuaciones más altas. Aunque Chile, Colombia y Ecuador han utilizado y regulado este tipo de productos, se necesita un mayor desarrollo y profundidad.

- La microfinanciación es una herramienta de financiación en línea que permite a diversos usuarios aportar fondos para apoyar empresas o proyectos específicos. En la actualidad, existen cuatro categorías principales de microfinanciación en todo el mundo: *crowdfunding* basado en donaciones, basado en recompensas, basado en préstamos y basado en acciones. Aunque estas vías de financiación son accesibles en todos los países de AL9 de la región, sus marcos normativos difieren, lo que influye en el grado en que pueden desarrollarse las distintas categorías de microfinanciación.
- Instrumentos para la financiación de capital, entre los que se incluyen i) los inversores ángeles, personas que invierten directamente en nuevas empresas a cambio de la propiedad de capital; ii) el capital riesgo, que suele adquirir participaciones minoritarias en empresas con alto potencial de crecimiento; y iii) el capital privado, centrado en empresas más consolidadas y caracterizado por la adquisición de la propiedad mayoritaria o incluso total de estas empresas. Según las conclusiones de esta área temática, estos tipos de actividades financieras están plenamente desarrolladas y reguladas en 6 de los 9 países. Sin embargo, países como Perú, Paraguay y Ecuador carecen de regulación para todos estos instrumentos de capital.

Subdimensión 3.3: Educación financiera

Esta subdimensión aborda las políticas diseñadas para dotar a los empresarios de las herramientas de planificación financiera y económica necesarias para tomar decisiones empresariales y financieras informadas que favorezcan el desarrollo y el crecimiento de sus empresas. A pesar de su relevancia, la puntuación media obtenida por los países de AL9 es de 2,93, lo que indica que aún queda mucho camino por recorrer para los países de la región en lo que se refiere a sus políticas de educación financiera, en particular las dirigidas a las PyMEs.

Cuadro 5.3.Puntuaciones de la subdimensión 3.3: Educación financiera

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	3.15	3.3	2.45	2.55	3.75	3.2	3.15	2.4	2.4	2.93	2.86	3.13

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Aunque todos los países de AL9 han recopilado datos sobre los conocimientos financieros de sus poblaciones, la mayoría de estas evaluaciones no se han centrado específicamente en los niveles de conocimiento de los microempresarios

Entre 2012 y 2023, todos los países de AL9 se beneficiaron del apoyo de la CAF en la realización de encuestas de capacidad financiera para individuos utilizando la metodología establecida por la OCDE. Las instituciones supervisoras locales, tales como bancos centrales y agencias reguladoras, colaboraron en este esfuerzo, con una excepción: México. En México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) realiza cada tres años la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, incorporando preguntas de educación financiera en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Además, en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, en Brasil, Chile y Perú se han llevado a cabo mediciones de la capacidad financiera entre jóvenes en edad escolar (15 años). Sin embargo, aunque las encuestas sobre capacidad financiera se centran en los conocimientos financieros individuales, no se ocupan específicamente de las PyMEs.

Todos los países de AL9 incorporan programas de educación financiera y emprendimiento en sus currículos escolares, mientras que sólo México, Argentina, Brasil y Perú tienen indicadores de seguimiento y evaluación claramente definidos para los programas de educación financiera

En Argentina y Perú, los programas de educación financiera y emprendimiento están integrados en el currículo escolar como asignaturas obligatorias, mientras que en otros países de AL9 se incluyen como parte de la formación basada en competencias. Además, las entidades gubernamentales de todos los países de AL9 ofrecen diversos programas de formación sobre la toma de decisiones financieras para las PyMEs. No obstante, existen variaciones en la disponibilidad y accesibilidad de estos recursos. Así como en las prácticas de seguimiento y evaluación.

Subdimensión 3.4: Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

Crear una empresa es un proceso polifacético en el que influyen numerosas variables, muchas de las cuales escapan al control de los empresarios. En consecuencia, numerosas iniciativas empresariales fracasan a la hora de establecer una sostenibilidad a largo plazo. A pesar de estos contratiempos, los emprendedores innovadores y responsables no deberían verse disuadidos de aprovechar nuevas oportunidades para introducir sus productos y servicios en el mercado (OECD/CAF, 2019[1]).

Esta subdimensión aborda el marco normativo e institucional que rige los procedimientos de insolvencia y quiebra, así como la prestación de apoyo a los empresarios que atraviesan estas situaciones, permitiéndoles desarrollar estrategias y habilidades para recuperarse o iniciar nuevas empresas. En 2019, este sigue siendo el aspecto más problemático dentro de la dimensión de Acceso al financiamiento para todos los países de AL9, con una puntuación media de 2,27 puntos. Argentina destaca con la puntuación más alta de 4,42, mientras que México (2,52) y Colombia (2,40) superan ligeramente la media.

Cuadro 5.4. Puntuación subdimensión 3.4: Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4.42	2.02	1.83	1.92	1.83	2.40	2.52	2.15	1.35	2.27	2.55	2.23

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los países de AL9 deben seguir desarrollando leyes de aplicación universal basadas en principios internacionalmente aceptados que sean aplicables a las empresas estatales

Aunque todos los países de AL9 cuentan con un marco normativo u otros procedimientos para las empresas en situación de insolvencia. Los países necesitan mejorar las leyes de aplicación universal basadas en principios aceptados internacionalmente, en particular para las empresas estatales. Esto incluye establecer sistemas de alerta temprana para situaciones de insolvencia y ofrecer alternativas a la quiebra, como los acuerdos extrajudiciales. Además, la aplicación de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos y el establecimiento de registros especiales accesibles al público son pasos cruciales.

En cuanto al apoyo a los empresarios que se enfrentan a quiebras empresariales, este aspecto sigue estando poco desarrollado dentro de la subdimensión. Además, la ausencia de normativas para las transacciones garantizadas, que podrían permitir la recuperación de activos tras la reorganización de la empresa o dar prioridad al pago en caso de liquidación, es otra cuestión crítica. Por último, el marco normativo diferenciado entre microempresas y pequeñas empresas en lo que respecta a los procesos de insolvencia, que a menudo favorece a las empresas más pequeñas con plazos de pago más largos, sigue siendo una tarea pendiente en la mayoría de los países de AL9.

Acceso al financiamiento para el desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres

Persisten importantes disparidades de género en el acceso al mercado financiero en AL9

Los últimos datos de *Global Findex* del Banco Mundial en 2022 revelan que el 77% de los hombres tienen cuentas bancarias, frente a solo el 69% de las mujeres. Esto significa que aproximadamente 102 millones de mujeres de la región carecen de acceso a servicios financieros (World Bank, 2022[2]).

Además, la brecha de financiación para las PyMEs propiedad de mujeres en América Latina y el Caribe supera los 92.000 millones de USD (International Finance Corporation, n.d.[3]), lo que la convierte en la región con la mayor disparidad de género en financiación entre empresas dirigidas por hombres y mujeres a escala mundial.

Más allá de los retos a los que se enfrentan las mujeres para acceder a los servicios financieros, las encuestas de capacidad financiera de CAF (Auricchio et al., 2022[4]) en varios países de la región destacan las barreras de accesibilidad económica. Estas incluyen la limitada autonomía de las mujeres en las decisiones financieras del hogar y las reducidas oportunidades de empleo, en gran parte debido a su mayor participación en el sector informal y en el trabajo no remunerado. Además, las mujeres también se enfrentan a problemas de accesibilidad física, como la inseguridad y las restricciones a la movilidad, junto con importantes disparidades de género en la digitalización. Las mujeres presentan tasas más bajas de propiedad de teléfonos móviles y de acceso a Internet, junto con niveles más bajos de alfabetización digital.

Además, estudios apoyados por CAF en Chile y Colombia subrayan la presencia de discriminación directa o indirecta dentro de las instituciones financieras, lo que resulta en un acceso limitado de las mujeres a los mercados de crédito. Incluso cuando las mujeres acceden al crédito, a menudo lo hacen en condiciones menos favorables que los hombres, recibiendo montos más pequeños y enfrentando tasas de interés más altas, a pesar de exhibir en promedio tasas de morosidad más bajas (Banca de las Oportunidades, & CAF -development bank of Latin America and the Caribbean, 2024[5]).

Dados estos retos, es crucial integrar una perspectiva de género en la formulación de políticas públicas, marcos reguladores y productos financieros. Este enfoque es importante para atender adecuadamente las necesidades de las mujeres empresarias que dirigen PyME en la región.

El análisis de los resultados de la dimensión de acceso a la financiación revela que, a excepción de Colombia y Ecuador, todos los países de AL9 han implementado políticas públicas de educación financiera dirigidas específicamente a las mujeres que lideran PyMES. Destaca en este aspecto Chile, que ofrece una amplia gama de programas de educación financiera a través de diversas instituciones públicas. Del mismo modo, todos los países de AL9 expresan ofrecer servicios o programas de apoyo empresarial especializados para mujeres, incluyendo vías de acceso a la financiación y oportunidades de internacionalización.

El camino a seguir

Cuadro 5.5. Recomendaciones para la dimensión 3. Acceso al financiamiento

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
Marco legal, regulatorio e institucional del	El marco regulatorio de las operaciones garantizadas debe adecuarse a las normas internacionales. La	• Definir normas en materia de garantías y revisar el porcentaje exigido para los préstamos a medio plazo a las PyMEs.

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
acceso a la financiación	modernización y actualización de los registros de la propiedad, junto con los registros de bienes muebles e inmuebles, sigue siendo un obstáculo considerable.	• Poner en marcha una estrategia a largo plazo para un catastro en línea completo y accesible al público, que cubra los bienes muebles e inmuebles y los derechos de garantía. • Desarrollar una estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización y establecer un mercado específico para las PyMEs de pequeña capitalización. • Promover normativas e instituciones que garanticen que todos los sistemas financieros aceptan los bienes muebles como garantía.
Diversificación de las fuentes de financiación de las empresas	Los países de AL9 deben mejorar la oferta de productos y servicios financieros adaptados a las PYMEs	• Establecer normas para impulsar la confianza y la adopción de mecanismos de financiación colectiva en la región. • Desarrollar normativas para los sistemas de préstamos basados en activos (ABL) más allá del leasing y el factoring, incluido la microfinanciación para inversión o deuda. • Mejorar la normativa y el acceso a las fuentes de financiación de capital, como el capital de riesgo y los inversores ángeles.
Educación financiera	Situar a las PyMEs en el centro de las Estrategias Nacionales de Educación Financiera (ENEF). Aumentar la precisión de los indicadores para reflejar mejor la realidad de las PyMEs en los programas de educación financiera. Subsanar las deficiencias de coordinación entre los agentes públicos y privados que participan en iniciativas de educación financiera.	• Integrar a las PyMEs en las estrategias nacionales de educación financiera mediante programas adaptados de asesoramiento y apoyo. • Realizar encuestas para evaluar las capacidades financieras de las PyMEs, que orienten el diseño de programas de educación financiera específicos para cada contexto. • Establecer indicadores de resultados para las iniciativas de educación financiera que permitan seguir los avances hacia los objetivos. • Mejorar los mecanismos de recopilación de datos para realizar un seguimiento transparente y ajustar los programas en función de los conocimientos financieros de los beneficiarios y de su impacto. • Mejorar la coordinación entre instituciones públicas y privadas para racionalizar los esfuerzos de educación financiera y evitar solapamientos.
Procedimientos eficientes en caso de quiebra	Avances limitados en el establecimiento de leyes sobre quiebra de aplicación universal alineadas con las normas internacionales.	• Reforzar el marco legal de las operaciones garantizadas, abordando cuestiones como el consentimiento de los acreedores para los procesos de reorganización y la prioridad de los

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
	Disparidades en el marco regulatorio relativo a los procedimientos de quiebra para las PYMEs, junto con la necesidad de mejorar los procedimientos de operaciones garantizadas. Falta de un registro público de libre acceso en el que se detallen las empresas en quiebra, con datos sobre los costos y la duración de los procedimientos resueltos.	acreedores garantizados en la recuperación de la deuda. • Establecer un registro unificado y de libre acceso de empresas insolventes, con eliminación automática tras la resolución de la insolvencia. • Promover mecanismos extrajudiciales alternativos de conciliación y resolución de conflictos, que ofrezcan soluciones restablecer y oportunas en comparación con los procedimientos de quiebra.

Referencias

Auricchio, B. et al. (2022), *Capacidades financieras de las mujeres. Brechas de género en las encuestas de capacidades financieras de CAF: Brasil, Colombia, Ecuador y Perú*, https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1875. [4]

Banca de las Oportunidades, & CAF -development bank of Latin America and the Caribbean (2024), *Estudio experimental de género*, https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2212. [5]

International Finance Corporation (n.d.), *Gender Latin America and the Caribbean*, https://www.ifc.org/en/where-we-work/latin-america-and-the-caribbean/gender-lac (accessed on 3 June 2024). [3]

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [1]

World Bank (2022), *The Global Findex Database*, https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex#sec3 (accessed on 3 June 2024). [2]

6 Dimensión 4: Servicios de desarrollo empresarial y compras públicas

Los servicios de desarrollo empresarial para PyME y para emprendedores, así como las medidas para facilitar el acceso a las oportunidades de compras públicas, son áreas políticas importantes para fomentar la creación de empresas, el crecimiento y la productividad. Facilitan a las PyMEs y a las empresas de nueva creación el acceso a recursos, asesoramiento y mercados.

Este capítulo se centra en la diversidad y disponibilidad de servicios de apoyo para PyME, *startups* y empresarios, en si dichos servicios se articulan en estrategias o planes nacionales de desarrollo de PyMEs cuando existen, y en la existencia de medidas para facilitar el acceso de las PyMEs a la contratación pública y de disposiciones para garantizar el pago puntual de los proveedores de las PyMEs al Estado.

Marco de evaluación

Dada su reducida base de recursos, las PyMEs y los empresarios dependen mucho más de los servicios prestados por fuentes externas en comparación con las grandes empresas. Estos servicios incluyen el apoyo a las funciones empresariales cotidianas, como los servicios contables, los servicios jurídicos, la gestión de recursos humanos y los sistemas de información. También incluyen asesoramiento estratégico y a más largo plazo, como consejos de gestión, desarrollo de recursos humanos, acceso a la tecnología y acceso a los mercados. La diversidad y accesibilidad de estos servicios de desarrollo empresarial (SDE) ayudan a los gestores y empresarios de las PyMEs a alcanzar diversos objetivos, desde centrar su atención y recursos en sus negocios y estrategias principales hasta lograr el crecimiento y una mayor productividad mediante programas de formación y asesoramiento (OECD/CAF, 2019[1]).

Las dos primeras secciones de este capítulo se centran en las políticas de fomento de los SDE para PyME y empresarios. En este contexto, los SDE comprenden el apoyo temporal prestado por empresas privadas, organismos no gubernamentales, organismos públicos u organismos donantes a PyME y emprendedores. Dado que los SDE para PyME y para emprendedores están estrechamente relacionados y a menudo son prestados por los mismos actores, el análisis de las subdimensiones 4.1 y 4.2 está interrelacionado. La última sección del capítulo analiza las medidas para facilitar la participación de las PyMEs en la contratación pública, que se refiere a la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de gobiernos y empresas estatales.

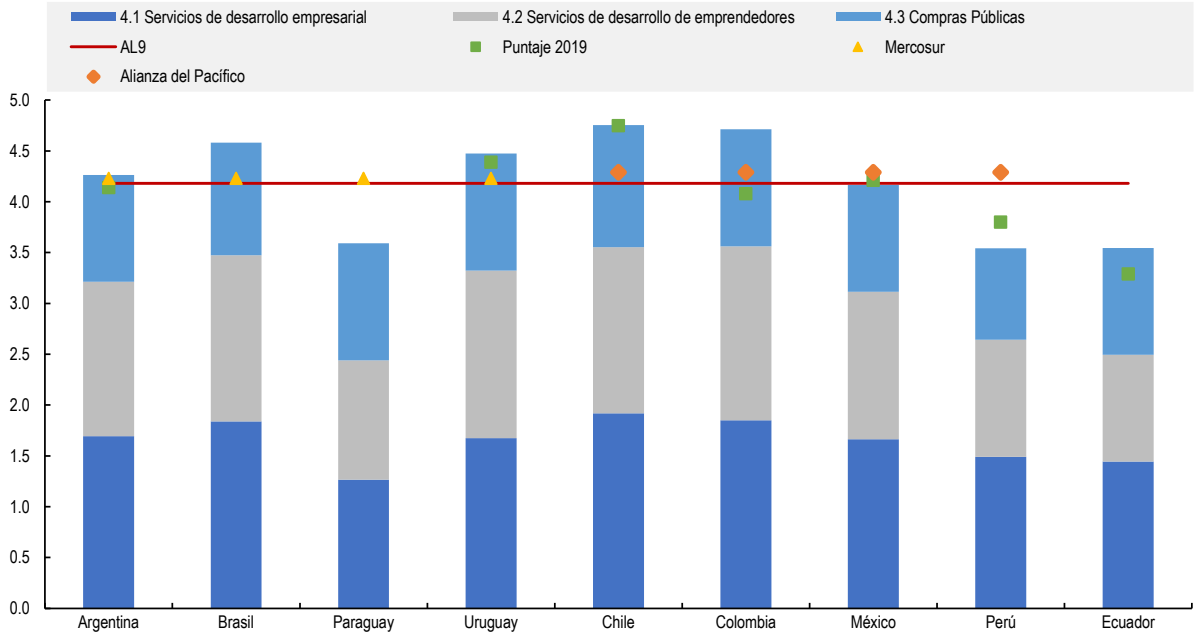
Figura 6.1. Marco de evaluación - Servicios de desarrollo de las empresas PyMEs y compras públicas

Dimensión 4: Servicios de desarrollo de las empresas PyMEs y compras públicas	
4.1 Servicios de desarrollo empresarial	• Enfoques estratégicos para SDEs • Diversidad y accesso de SDEs • Medicion de la efectividad de los SDEs
4.2 Servicios de desarrollo de emprendedores	• Enfoque estratégico • Diversidad y acceso a los servicios • Medición de la efectividad de los servicios
4.3 Compras Públicas	• Reglas y regulaciones para el acceso de las PyME a la contratación pública • Acceso a oportunidades de adquisición y soporte técnico para PyMES • Medición de la efectividad de la política para el acceso de las PyME a la contratación pública

Análisis

La puntuación media regional en esta dimensión es de 4,18 para los nueve países cubiertos. Seis países se sitúan por encima de la media: Chile, Colombia, Brasil, Uruguay, Argentina y México. De los siete países cubiertos en la edición de 2019, cuatro registraron una mejora en el desempeño de sus políticas para la dimensión general: Argentina, Colombia, Ecuador y Uruguay. Chile registró el mismo desempeño, mientras que México y Perú registraron puntuaciones más bajas que en 2019.

Figura 6.2. Servicios de desarrollo de las empresas PyMEs y compras públicas



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. La comparación con 2019 no es exacta debido a cambios en la metodología. Consulte el capítulo 2 para obtener más información sobre la metodología. Los datos de 2019 de Brasil y Paraguay no están disponibles, ya que no participaron en la evaluación de 2019.

Subdimensiones 1 y 2 Servicios de desarrollo empresarial para PyMEs y empresarios

Como se señaló en la edición de 2019 de este informe, los servicios de desarrollo empresarial ayudan a las PyMEs y a los empresarios a desarrollar nuevas competencias y alcanzar objetivos a largo plazo, como acceder a nuevos mercados, aumentar las ventas, mejorar la productividad, adquirir y desarrollar tecnología e innovaciones, etc. Los SDE son una de las principales herramientas para proporcionar apoyo específico a PyME y empresarios concretos. Los SDE pueden incluir asesoramiento y consultoría empresarial, formación y acceso a información y asesoramiento especializado. Además, los SDE pueden prestarse a través de organismos gubernamentales, ONG, proveedores del sector privado, asociaciones empresariales, etc. Pueden estar total o parcialmente subvencionados por el Estado.

Los servicios de apoyo a los empresarios son una categoría de SDE que pretende fomentar una cultura empresarial y ayudar a los empresarios a poner en marcha y hacer crecer nuevas empresas. Los SDE y los servicios de apoyo a los empresarios están estrechamente relacionados. A menudo, aunque no siempre, reciben el apoyo de los mismos organismos o agentes y también pueden clasificarse en formación, asesoramiento y acceso a la información. Los servicios específicos incluyen incubadoras de empresas, aceleradoras y espacios de trabajo colaborativo que proporcionan acceso a instalaciones especializadas (por ejemplo, Internet de alta velocidad, videoconferencia, espacio para reuniones, etc.), así como asesoramiento empresarial especializado y tutoría, creación de redes, apoyo financiero, etc.

Los cuadros (Cuadro 6.1 y Cuadro 6.2) ofrecen una visión general de los resultados de los países evaluados en estas subdimensiones.

Cuadro 6.1. Puntuaciones subdimensión 4.1: Servicios de desarrollo empresarial

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4.23	4.60	3.17	4.19	4.80	4.63	4.16	3.73	3.61	4.12	4.05	4.33

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Cuadro 6.2. Puntuaciones subdimensión 4.2 : Servicios de apoyo a los empresarios

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4.34	4.67	3.35	4.71	4.67	4.89	4.14	3.29	3	4.12	4.27	4.25

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

A pesar de ser un elemento clave de la política de desarrollo empresarial y de la política económica, los SDE y los servicios para empresarios no están bien articulados en las estrategias nacionales

La promoción de la productividad y el crecimiento de las PyMEs, así como el apoyo a los emprendedores y a las empresas de nueva creación, se consideran a menudo herramientas clave para avanzar en las prioridades estratégicas nacionales, como el aumento del crecimiento económico, la reducción de las desigualdades, el avance de la innovación y la mejora de la competitividad. Una integración satisfactoria de los SDE y del apoyo empresarial en las estrategias nacionales de desarrollo requiere, en términos generales:

- Evaluaciones sólidas de las necesidades y los retos de las empresas y los empresarios.
- Mecanismos de coordinación en los que participen los beneficiarios y los proveedores de ayuda, así como otras partes interesadas.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación para valorar si las políticas y programas de SDE y emprendimiento alcanzan sus objetivos.

Varios países declaran adoptar un enfoque estratégico de los SDE y el espíritu empresarial en forma de objetivos políticos a medio plazo para las PyMEs reflejados en un documento estratégico, como una estrategia nacional de desarrollo de las PyMEs. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los detalles de las acciones para impulsar los SDE y el espíritu empresarial y su vinculación con los planes nacionales de desarrollo son muy escasos. El ofrece una visión general de cómo se reflejan los SDE y el apoyo al espíritu empresarial en los planes nacionales.

En consonancia con el análisis de la sección dedicada a las estrategias de desarrollo de las PyMEs en el Capítulo 1, sólo Paraguay y Uruguay tienen estrategias plurianuales de desarrollo de las PyMEs en las que se reflejan los SDE, y Brasil declara estar trabajando en una nueva estrategia de desarrollo de las PyMEs tras la expiración de la anterior en 2023. Chile y Colombia declaran que los SDE y los servicios empresariales están reflejados y alineados para avanzar en sus planes nacionales de desarrollo, sin embargo, hay una falta de detalles específicos sobre cómo los programas y el apoyo avanzan esos planes.

En Ecuador, la orientación estratégica para la política para PyMEs y, por lo tanto, para la prestación de SDE y servicios para emprendedores está de alguna manera fragmentada, con directrices estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2030, y la Política Industrial 2016-2025, así como las nuevas orientaciones aún no proporcionadas por la nueva administración.

En Argentina, las directrices sobre SDE y apoyo a la iniciativa empresarial figuran en programas de apoyo técnico financiados con fondos internacionales, pero no están explícitamente vinculadas a una estrategia nacional de desarrollo o a un plan nacional para las PyMEs. En el caso de México y Perú, las directrices

figuran en documentos estratégicos institucionales, pero no parecen estar explícitamente vinculadas a planes económicos y de PyME más amplios.

Por lo tanto, en toda la región existe una falta de articulación entre la oferta de SDE y el apoyo a la iniciativa empresarial y la política nacional general de desarrollo, económica o empresarial. Para solventar esta laguna, los países de ALC podrían elaborar estrategias nacionales para las PyMEs y el espíritu empresarial (como se recomienda en la dimensión 1), basándose en sólidos análisis de las necesidades, consultas exhaustivas, mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas, privadas y de otro tipo dedicadas a los SDE y al apoyo al espíritu empresarial (incluidos los gobiernos subnacionales, las universidades, las ONG, los proveedores del sector privado, etc.), y mecanismos detallados y sólidos de seguimiento y evaluación para medir la eficacia.

En general, los países de ALC disponen de un conjunto variado de instituciones y mecanismos para prestar SDE a PyME y empresarios.

Todos los países cuentan con una o varias agencias emblemáticas encargadas de proporcionar o subvencionar SDE para PyME y emprendedores. Por ejemplo, Brasil aplica su política y programas nacionales para las PyMEs a través de SEBRAE, la agencia federal encargada de ello. Chile y Uruguay se basan en una cartera diversificada de instituciones que atienden a diferentes tipos de empresas y empresarios, incluidas las empresas innovadoras, las actividades industriales, las empresas con orientación internacional, etc. El resto de los países aplican sus políticas a través de los ministerios nacionales de economía, industria o similares, y en algunos casos a través de unidades u organismos específicos dependientes de dichos ministerios. El Cuadro 6.3 muestra ejemplos de las iniciativas emblemáticas de SDE y apoyo al espíritu empresarial llevadas a cabo en toda la región.

Esto también coincide con los mensajes de la dimensión 1, que postulan que las responsabilidades políticas en materia de PyME están claramente asignadas en toda la región, pero que la coordinación interministerial sigue estando poco desarrollada y que los mandatos para el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas no suelen estar claramente definidos.

En general, el análisis de estas dos subdimensiones muestra que queda mucho por hacer para reflejar la prestación de SDE a PyME y emprendedores en las agendas nacionales de desarrollo y en los programas de desarrollo de las PyMEs. Algunos países con nuevas administraciones declaran estar trabajando en ello, mientras que otros países que esperan un cambio de administración en los próximos meses deberían introducir una articulación estratégica de los SDE con los objetivos nacionales. La adopción de este tipo de enfoques podría contribuir a dotar de mayor coherencia a las numerosas iniciativas existentes en toda la región, abordar la duplicación de esfuerzos y llenar vacíos. Estos planteamientos también ayudarían a introducir mecanismos de seguimiento y evaluación más sólidos, ausentes en gran medida en toda la región.

Cuadro 6.3. Panorama de las iniciativas de contratación pública para PyMEs

País	¿Los SDE y el espíritu emprendedor se reflejan en los planes estratégicos?	Instituciones clave encargadas de los SDE	Iniciativas	Mensajes clave
Argentina	SDE incluidos en el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC)	Ministerio de Economía, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y Subsecretaría de Desarrollo Empresarial.	Subvenciones para digitalización, certificaciones, acceso a mercados, viveros de empresas, aceleradoras y redes de emprendedores.	Adoptar una estrategia nacional para las PyME y el espíritu empresarial, basada en consultas público-privadas.
Brasil	Política nacional de desarrollo y políticas	Agencia de PyMEs (SEBRAE)	Mejora de la gestión de las PyME, digitalización,	Definir el modo en que los SDE se alinean y

País	¿Los SDE y el espíritu emprendedor se reflejan en los planes estratégicos?	Instituciones clave encargadas de los SDE	Iniciativas	Mensajes clave
	relacionadas con la industria, el comercio y la tecnología		innovación, apoyo al desarrollo de mercados privados de SDE.	promueven las prioridades nacionales (por ejemplo, mediante la divulgación pública de los resultados de SyE), ampliar los servicios para empresarios.
Chile	Programa Nacional de gobierno 2022-26	CORFO, SERCOTEC, Indao, Pro-Chile, Start-Up Chile.	Innovación, alto crecimiento, formación, financiación, agroindustria, incubadoras, aceleradoras, etc.	Identificar explícitamente cómo se vinculan los SDE y los servicios para empresarios con el Programa Nacional de Gobierno.
Colombia	Sistema Nacional de Apoyo a las PyMEs y Sistema Nacional para la Competitividad y la Innovación	Dirección Nacional de la PyME del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	Innovación y espíritu empresarial, productividad y competitividad, turismo, inversión extranjera y exportaciones.	Reforzar los SDE para empresarios y continuar con el enfoque estratégico de apoyo a las PyME.
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo 2030 y Política Industrial 2016-2025	Subsecretaría de Pymes y Artesanías del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.	Asistencia técnica, asesoramiento, desarrollo empresarial para PyME y producción artesanal.	Ampliar los SDE y el apoyo a la iniciativa empresarial a las empresas innovadoras y de alto crecimiento, y vincularlas a los planes nacionales de desarrollo.
México	Regulación Interior de la Secretaría de Economía	Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía	Plataforma de autoformación virtual y retransmisión en directo de talleres digitales, servicios presenciales para emprendedores específicos y sobre áreas temáticas.	Vincular los SDE con el plan nacional de desarrollo y la estrategia de las PyME e incluir el énfasis en las PyME innovadoras y de alto potencial.
Paraguay	Plan Estratégico PyME 2018-2023, Ley de PyME y Sistema PyME	Ministerio de Industria y Comercio	Plataforma de formación a distancia sobre gestión, marketing, tecnología, centros de innovación y tecnología, y centros de apoyo a las empresas.	Reforzar la estrategia de los SDE, entre otras cosas evaluando las necesidades de las PyME; desarrollar programas para PyME de alto potencial.
Perú	Plan Estratégico Institucional del Ministerio de la Producción	Ministerio de la Producción	Cofinanciación de la innovación y el espíritu empresarial, acceso a los mercados, digitalización, transferencias de tecnología, espíritu empresarial.	Adoptar un enfoque estratégico para los SDE y la política de PyME en general, ampliar los servicios para los empresarios.
Uruguay	Estrategia de Desarrollo de las PyMEs 2020-2025	Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), Instituto, Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), agencia de exportación e inversión (Uruguay XXI).	Asesoramiento, formación, subvenciones, certificados de calidad, internacionalización, etc.	Desarrollar diagnósticos exhaustivos sobre la demanda y la oferta de SDE para informar mejor las estrategias de las PyME.

Subdimensión 4.3: Medidas para facilitar el acceso de las PyMEs a las oportunidades de contratación pública

El Estado es un actor importante en la economía y los mercados públicos representan una gran oportunidad para el desarrollo de las PyMEs y, potencialmente, para los empresarios. Sin embargo, las pequeñas empresas se enfrentan a muchas barreras para participar en la contratación pública, por ejemplo, la imposibilidad de suministrar grandes pedidos, las dificultades para superar los trámites administrativos y acceder a la información, la necesidad de aportar garantías para participar en algunas licitaciones, la falta de certificaciones técnicas y de calidad, y los retrasos en los pagos del sector público que generan tensiones financieras.

Cuadro 6.4. Puntuaciones subdimensión 4.3: Medidas para facilitar el acceso de las PyMEs a las oportunidades de contratación pública

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4.20	4.40	4.60	4.60	4.80	4.60	4.20	3.60	4.20	4.36	4.45	4.30

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Casi todos los países han introducido medidas en su marco legal y regulatorio para facilitar el acceso de las PyMEs a la contratación pública.

Todos los países afirman disponer de varias medidas para facilitar el acceso de las PyMEs a la contratación pública. Por ejemplo, Chile, Colombia, Uruguay y Brasil cuentan con un conjunto completo de medidas:

- Permitir que las licitaciones se dividan en lotes más pequeños para que las PyMEs puedan presentar ofertas a partes de un pedido mayor.
- La posibilidad de que las PyMEs formen consorcios o agrupaciones de empresas que, en determinadas condiciones, puedan licitar y suministrar conjuntamente un pedido.
- Simplificación administrativa y otros mecanismos que faciliten la participación de las PyMEs, como procedimientos de contratación más sencillos o el uso de acuerdos marco con condiciones preestablecidas para futuras compras de bienes y servicios.
- Establecer reservas o cuotas para la participación de PyME en una licitación determinada, así como márgenes que otorguen cierta preferencia a las PyMEs frente a las grandes empresas (por ejemplo, la posibilidad de ofrecer bienes o servicios ligeramente más caros en comparación con otras empresas dado un nivel de calidad y características).
- Obligar al pago puntual de los contratos (por ejemplo, 15, 20, 30, 45 días). Esto es importante para evitar crear tensiones financieras en las pequeñas empresas, que naturalmente tienen más limitaciones de tesorería que las grandes.

El Cuadro 6.5 ofrece una visión general de estas medidas en toda la región y muestra que algunos países pueden ampliar el conjunto de medidas de este tipo. Es importante señalar, sin embargo, que puede haber argumentos en contra de algunas de estas medidas por motivos de competencia, sobre todo en ámbitos relacionados con las reservas o cuotas fijas y los márgenes, que favorecen a algunos tipos de empresas en detrimento de otras, y la formación de consorcios de empresas para licitaciones conjuntas, que puede contravenir la legislación sobre competencia.

El uso de la contratación electrónica está muy extendido, pero hay menos datos sobre programas de apoyo específicos para facilitar el acceso de las PyMEs a este mercado

La contratación pública electrónica (*e-procurement*) consiste en el uso de redes digitales y sistemas automatizados para gestionar el proceso de adquisición de bienes, servicios y obras públicas. Puede abarcar todas las etapas del proceso de contratación pública o etapas específicas, como la publicación de anuncios de licitación, la solicitud de presupuestos u ofertas, la evaluación de ofertas, la adjudicación y publicación de resultados, la gestión de contratos y el pago y cierre. También puede incluir registros de proveedores, que son bases de datos sobre vendedores, contratistas o proveedores de servicios que incluyen perfiles de empresas, información de contacto, características de sus ofertas, cualificaciones, certificaciones y antecedentes. Los registros de proveedores son útiles para las empresas que participan o desean participar en diversas licitaciones a lo largo del tiempo.

La evaluación muestra que la contratación electrónica está muy extendida en toda la región; sin embargo, hay menos pruebas sobre otros programas de apoyo, como formación para que las PyMEs utilicen plataformas de contratación electrónica y programas para acceder a la contratación pública en general, apoyo a la formación de consorcios, programas para cumplir las normas de calidad, etc. Existe una gran oportunidad para que los SDE y otros servicios de apoyo integren dichos programas y aumenten la participación de las PyMEs en el amplio mercado de la contratación pública.

Cuadro 6.5. Panorama de las iniciativas de contratación públicas para PyMEs

País	Marco legal y regulatorio de la contratación pública	Medidas para las PyMEs en el marco legal y regulatorio	Programas de foment de la participación de las PyMEs en contratación	Mensajes clave
Argentina	Leyes 25.300, 27.437 y 13.064	Permitir que las PyME liciten por partes de los contratos; dividir los contratos en lotes más pequeños; acuerdos marco; pagos puntuales (30 días como máximo).	portales de contratación electrónica de bienes y servicios (compr.ar) y de obras públicas (contrat.ar); registro de proveedores (SIPRO).	Buenos resultados en esta subdimensión, con medidas en todas las áreas cubiertas en la evaluación.
Brasil	Ley 8,666/93	Dividir los contratos en lotes, posibilidad de formar consorcios de PyME, cuotas y pagos puntuales.	Sistema de contratación electrónica Comprasnet, registro simplificado, regímenes especiales, registro de proveedores.	Introducir SDE para que las PyME participen en la contratación pública.
Chile	Ley 19.886	Fraccionamiento de las licitaciones en lotes, consorcios, simplificación administrativa, pagos a tiempo (no más de 30 días).	Sistema de contratación electrónica Chilecompra.cl, registro de proveedores.	Buenos resultados en esta subdimensión, con medidas en todas las áreas cubiertas en la evaluación.
Colombia	Ley 80 of 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 4170 de 2011	Reservas para las PyME, asistencia técnica, división de las licitaciones en lotes, consorcios de PyME y pagos puntuales (45 días).	Contratación electrónica (SECOP).	Buenos resultados en esta subdimensión, con medidas en todas las áreas cubiertas en la evaluación.
Ecuador	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)	Posibilidad de dividir las licitaciones en lotes, consorcios de PyME, márgenes de reserva y de preferencia para las PyME.	Portal de contratación electrónica gestionado por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y registro de proveedores.	Especificar los plazos de pago y abordar las preocupaciones de las asociaciones de PyME sobre las dificultades técnicas para acceder a la contratación pública.

País	Marco legal y regulatorio de la contratación pública	Medidas para las PyMEs en el marco legal y regulatorio	Programas de foment de la participación de las PyMEs en contratación	Mensajes clave
México	Ley de Adquisiciones Públicas (LAASSP) para entidades federativas	Pagos puntuales (20 días).	Sistema de contratación electrónica para entidades federativas (CompraNet) y registro de proveedores.	Introducir medidas para facilitar la participación de las PyME en la contratación pública, incluso mediante reglamentos, preceptos y acceso a la información sobre oportunidades.
Paraguay	Ley 7021/2022	Reservas para las PyME, preferencia de las PyME para los contratos pequeños, licitaciones exclusivas para las PyME, etc.	Cursos sobre la nueva ley de contratación pública.	Incluir pagos puntuales para la contratación pública.
Perú	Ley 30225	Formación de consorcios de PyME, plazos de pago (15 días).	Sistema de contratación electrónica Perú Compras.	Introducir medidas de apoyo más explícitas para las PyME en la contratación pública.
Uruguay	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)	Fraccionamiento de los contratos en lotes, consorcios de PyME, licitaciones restringidas, acuerdos marco.	Contratación electrónica a través de la Agencia de Contratación y Compras del Estado (ACCE).	Introduce medidas para los pagos a tiempo.

SDE y contratación pública para el desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres

Chile y Uruguay demuestran enfoques eficaces para promover la contratación pública y los SDE con perspectiva de género

El gobierno chileno, a través de *ChileCompra*, ha promovido activamente la inclusión de las mujeres y las pymes lideradas por mujeres en los procesos de contratación pública desde 2016. Este esfuerzo se ve facilitado, en particular, por la aplicación de la Directiva n.º 20, la emisión del Sello de Empresa Propiedad de Mujeres y diversas iniciativas de formación destinadas a proporcionar a los compradores las herramientas necesarias para incorporar criterios relacionados con el género en los procesos de contratación pública sus decisiones de compra. En noviembre de 2022, la Directiva n.º 20 fue objeto de una actualización, racionalizando su contenido para enfatizar aún más la importancia de las perspectivas de género en los procesos de contratación llevados a cabo por diversas entidades gubernamentales. Esta directiva revisada pretende facilitar la selección de empresas propiedad de mujeres en las actividades de contratación pública y permite un seguimiento exhaustivo de su participación.

Mientras tanto, en Uruguay se han realizado esfuerzos para integrar las consideraciones de género en el Subprograma de Compras Públicas destinado a fomentar el desarrollo de las PyMEs. Esta iniciativa surgió de la necesidad de elaborar el decreto reglamentario de la Ley Nº 19.685, que posteriormente se integró a la redacción revisada del artículo 44 de la Ley Nº 18.362. Se exploraron y presentaron diversas opciones para incorporar variables relacionadas con el género en los criterios de otorgamiento del certificado *Mipyme +G*. Este certificado, basado en el Certificado PyME, sirve como reconocimiento a las empresas que promueven activamente la igualdad de género y la participación de las mujeres en el panorama empresarial.

El camino a seguir

Cuadro 6.6. Recomendaciones para Servicios de desarrollo empresarial y compras públicas

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
SDE y apoyo al emprendimiento	Amplia oferta de programas en toda la región y diversidad de actores. Sin embargo, falta una articulación estratégica del apoyo en estas subdimensiones y la política y los planes económicos y de desarrollo más amplios.	• Vincular los SDE y el apoyo al espíritu emprendedor a las estrategias nacionales de desarrollo y a la política económica y de desarrollo de forma que se basen en diagnósticos sólidos, en la coordinación entre los agentes y en el seguimiento y la evaluación del apoyo.
Contratación pública	Uso generalizado de medidas para facilitar el acceso a la contratación pública, incluidas normativas y medidas legales, así como sistemas de contratación electrónica.	• Aprovechar los buenos resultados existentes en este ámbito e introducir ayudas específicas para que las PyMEs participen en la contratación pública, como formación, difusión de información y otras ayudas específicas. Estos programas también podrían vincularse a las estrategias de las PyMEs.

Referencias

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [1]

7 Dimensión 5: Innovación y tecnología

La innovación desempeña un papel crucial en el impulso de la productividad y la competitividad, sin embargo, numerosas empresas, especialmente pequeñas y jóvenes, encuentran barreras que dificultan la adopción y el desarrollo de nuevas tecnologías (OECD, 2023[1]). Este desafío contribuye significativamente a la pronunciada brecha de productividad entre las PyMEs y las grandes empresas, una disparidad particularmente notable en los países de América Latina y el Caribe (ALC) (OECD/CAF, 2019[2]). Promover la actividad innovadora de las pymes y los emprendedores es, por lo tanto, una prioridad política en toda la región de ALC.

En los últimos cuatro años, varios países de ALC han intensificado sus esfuerzos en la prestación de servicios de apoyo a la innovación. Sin embargo, la trayectoria del apoyo financiero a la innovación de las PyMEs muestra un patrón más variado, con varias áreas identificadas para la mejora en este ámbito político crítico. En este capítulo se presentan las políticas, programas e instituciones nacionales destinados a ayudar a las PyMEs y a los empresarios a concebir y poner en práctica ideas empresariales innovadoras.

Marco de evaluación

La innovación se refiere a la generación o introducción de ideas para abordar distintos tipos de retos (OECD/CAF, 2019[2]). Las empresas pueden innovar adoptando innovaciones existentes que son nuevas para la empresa pero que ya han sido aplicadas por otros (difusión tecnológica) o introduciendo nuevas innovaciones en el mercado (desarrollo tecnológico). La innovación es un motor fundamental de la productividad y la competitividad, pero muchas empresas -en particular las pequeñas y jóvenes- se enfrentan a obstáculos para la adopción y el desarrollo de nuevas tecnologías (OECD, 2023[1]). Este es uno de los motores de la amplia brecha de productividad que existe entre las PyMEs y las grandes empresas, que es particularmente grande en los países de América Latina y el Caribe (ALC) (OECD/CAF, 2019[2]). Por lo tanto, promover la actividad innovadora de las pymes y los emprendedores es una prioridad política en toda la región de ALC.

Esta dimensión se centra en la presencia de políticas, programas e instituciones nacionales destinados a ayudar a las PyMEs y a los empresarios a concebir y aplicar ideas empresariales innovadoras. El marco de evaluación de esta dimensión se detalla aquí (véase Figura 7.1):

Marco institucional de la política de innovación: Esta subdimensión se centra en la presencia de estrategias de innovación específicamente adaptadas a las PyMEs, evaluando tanto la precisión como los niveles de aplicación de dichas estrategias. Examina la identificación de acciones tangibles y objetivos/impacto mensurables para la innovación de las PyMEs. Además, investiga los niveles de coordinación de las políticas de innovación para PyME, teniendo en cuenta los mecanismos de consulta con el sector privado y otras partes interesadas. Además, la evaluación incluye la existencia de indicadores que midan el rendimiento de las políticas de innovación de las PyMEs y la regularidad con la que se miden estos indicadores.

Servicios de apoyo: Esta subdimensión examina específicamente dos indicadores clave: (a) la presencia de estudios de mercado para identificar las medidas de apoyo a la innovación necesarias en cada país, y si se consulta al sector privado durante el diseño de los servicios de apoyo. Además, evalúa la diversidad de servicios de apoyo a la innovación para las PyMEs, incluidos los servicios de apoyo institucionales como incubadoras, oficinas de transferencia de tecnología, centros de innovación, parques científicos y tecnológicos y aceleradores. La evaluación también considera la existencia de eventos de concienciación sobre la innovación y la disponibilidad de información en línea sobre estos sistemas. Además, explora la evaluación gubernamental de la eficacia de las políticas y programas de apoyo a la innovación para PyME y emprendedores.

Financiación de la innovación: Esta subdimensión evalúa en qué medida los países de AL9 incorporan elementos en sus estrategias nacionales de innovación para promover la financiación de la innovación de las PyMEs, incluyendo consideraciones sobre los requisitos de cofinanciación y la presencia de incentivos fiscales para la I+D. Examina la adecuación de los presupuestos asignados a la aplicación de programas de financiación de la innovación y su estado operativo, así como la aceptación del apoyo a la I+D por parte de las PyMEs. Además, investiga en qué medida estos países supervisan la eficacia de los programas de financiación de la innovación y si el sector privado es consultado regularmente en este proceso.

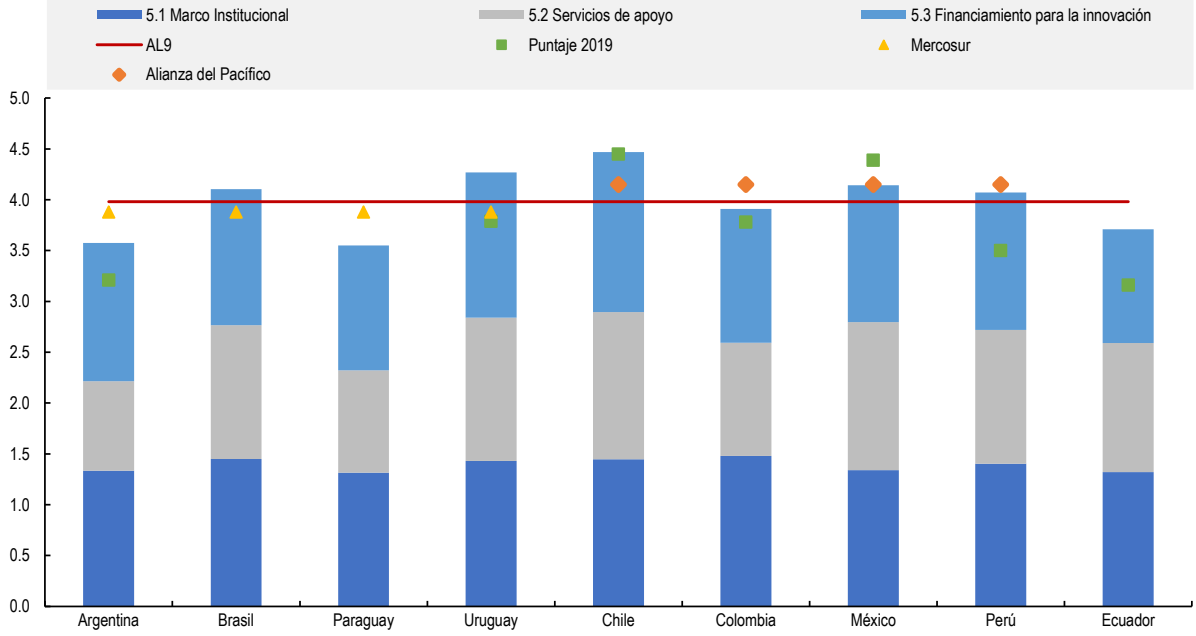
Figura 7.1. Marco de evaluación - Innovación y tecnología

Análisis

En la dimensión de políticas de Innovación y Tecnología, la puntuación media entre los 9 países de América Latina y el Caribe (ALC) es de 3,98 (véase Figura 7.1). Las estrategias de innovación son comunes en la región, aunque el nivel de atención a las PyMEs varía de un país a otro. El conjunto de iniciativas políticas en vigor para promover la innovación de las PyMEs suele incluir una combinación de ayudas financieras, como incentivos fiscales o vales de innovación, y ayudas no financieras, como formación o medidas para fomentar los vínculos con posibles socios de investigación.

Solo siete de los nueve países de ALC incluidos en la iteración de 2024 del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI) estaban también incluidos en la iteración de 2019. Esto significa que una comparación uno a uno en las puntuaciones medias de los países no es representativa (OECD/CAF, 2019[2]). Si nos centramos en los siete países cubiertos tanto en 2019 como en 2024 (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay), se observa una mejora en la dimensión de Innovación y Tecnología, con un aumento de la puntuación media de 3,75 en 2019 a 4,02 en 2024. Sin embargo, este aumento general oculta un gran grado de variación en las tendencias dentro de los países.

Figura 7.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 5: Innovación y tecnología



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. La comparación con 2019 no es exacta debido a cambios en la metodología. Consulte el capítulo 2 para obtener más información sobre la metodología. Los datos de 2019 para Brasil y Paraguay no están disponibles, ya que no participaron en la evaluación de 2019.

Subdimensión 1: Marco institucional de la política de innovación

En la política de innovación participan muchas entidades diferentes de los sectores público, privado, educativo y de investigación. Por lo tanto, se necesitan marcos institucionales para coordinar las actividades de estas diferentes entidades, creando sinergias y evitando la duplicación de esfuerzos. Esta es la clave para ofrecer un paquete eficaz de ayudas a la innovación de las PyMEs.

En la mayoría de los países de la región de ALC, la política de innovación se enmarca en una estrategia general de innovación o un plan nacional, que reúnen las actividades de las entidades pertinentes en un marco unificado. Los países también están formando consejos y comités interministeriales que supervisan el desarrollo y la aplicación de la estrategia de innovación, facilitan la coordinación de las políticas de innovación y consultan con diversas partes interesadas públicas y no públicas para informar el diseño de futuras políticas.

Cuadro 7.1. Puntuaciones subdimensión 5.1: Marco Institucional de la política de innovación

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4.01	4.35	3.95	4.29	4.34	4.44	4.02	4.21	3.96	4.17	4.15	4.25

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Las estrategias de innovación están muy extendidas en la región, pero en algunos países podría prestarse más atención a las PyMEs.

Todos los países de AL9 cuentan con una estrategia nacional de innovación, ingrediente clave de un marco institucional eficaz. Esto supone una mejora con respecto a hace 4 años, cuando tres de los siete

países (Argentina, Ecuador y Perú) aún estaban trabajando en el desarrollo y la aprobación de sus estrategias de innovación (OECD/CAF, 2019[2]). Sin embargo, las estrategias de innovación de algunos países siguen omitiendo detalles importantes que deberían especificarse para facilitar una aplicación eficaz, como objetivos mensurables, planes de acción, entidades responsables, presupuestos y plazos. Las estrategias también varían en cuanto al nivel de énfasis que se pone en el apoyo a la innovación de las PyMEs. Mientras que las estrategias nacionales de innovación de Chile y Ecuador abordan explícitamente la necesidad de apoyar a las PyMEs para que superen los obstáculos a la innovación, no ocurre lo mismo en muchos países de ALC.

Una conclusión positiva es que todos los países parecen consultar al sector privado para informar el diseño de las políticas y estrategias de innovación. Chile tiene una práctica especialmente sólida en este ámbito, ya que la Ley Nº 20.500 estipula que deben crearse registros formales de las consultas con el sector privado. La consulta también puede facilitarse a través de consejos o comités intersectoriales, como el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Uruguay.

La mayoría de los países tienen agencias de innovación, pero la escasez de recursos limita su aplicación efectiva.

En muchos países, los servicios de apoyo a la innovación se prestan a las empresas a través de agencias de innovación especializadas. Estas agencias suelen tener un grado relativamente alto de autonomía, lo que facilita una mayor flexibilidad en el diseño y la prestación de apoyo a la innovación y el compromiso con una gama más amplia de partes interesadas (Nesta, 2016[3]). Todos los países de ALC incluidos en el estudio cuentan con agencias dedicadas a la innovación, y la mayoría tiene representación del sector privado en la junta de gobierno. Sin embargo, el nivel de recursos disponibles para las agencias de innovación varía ampliamente en la región. De hecho, en Brasil, Chile, México y Paraguay, la aplicación de las políticas de innovación se ve limitada por la escasez de personal o de financiación en las agencias de innovación.

Hay lagunas en el seguimiento y la evaluación de la política de innovación a nivel estratégico

La mayoría de los países de ALC supervisan el progreso de sus estrategias de innovación en relación con sus objetivos. Más allá de esto, sin embargo, existen considerables lagunas en el seguimiento y la evaluación de las políticas de innovación a nivel estratégico. Por ejemplo, la mayoría de los países no disponen de indicadores nacionales para supervisar el rendimiento general de las políticas de innovación de las PyMEs. Como resultado de estas lagunas, el seguimiento y la evaluación se califican como los más débiles de los tres componentes de la subdimensión Marco institucional en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

Subdimensión 2: Servicios de apoyo a la innovación de las PyMEs

Los servicios de apoyo a la innovación abarcan una amplia gama de medidas que incluyen formación, información y asesoramiento sobre innovación, servicios de consultoría, iniciativas para reforzar los vínculos entre las empresas y las instituciones de investigación y apoyo en la gestión de la propiedad intelectual. Las incubadoras y aceleradoras de empresas suelen ser un canal importante a través del cual pueden prestarse estos servicios.

Los servicios de apoyo a la innovación de las pymes han mejorado desde 2019. De hecho, los siete países cubiertos en la iteración 2019 de este estudio recibieron una puntuación más alta en esta subdimensión en 2024. A pesar de este progreso, la prestación de servicios de apoyo a la innovación todavía varía relativamente mucho entre los países de la región de ALC. Por ejemplo, aunque las incubadoras de empresas están presentes en la mayoría de los países, la calidad y la cantidad del apoyo a la incubación prestado a las PyMEs innovadoras dista mucho de ser uniforme. La eficacia de los servicios de apoyo a

la innovación también se ve limitada por las deficiencias de las prácticas de seguimiento y evaluación en muchos países.

Cuadro 7.2. Puntuaciones subdimensión 5.2: Servicios de apoyo a la innovación de las PyMEs

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	2.64	3.95	3.02	4.23	4.35	3.34	4.37	3.94	3.81	3.74	3.46	4

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los países latinoamericanos están tomando medidas activas para identificar y tener en cuenta las necesidades de las PyMEs en el ámbito de la innovación

Ocho de los nueve países de ALC han llevado a cabo investigaciones y análisis sobre las necesidades de las PyMEs para determinar qué instrumentos son los más adecuados, y este análisis se ha basado en consultas formales y/o encuestas a empresas en Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Las estrategias de innovación (y/o las leyes pertinentes) de todos los países reflejan la importancia de organizaciones como los parques científicos y tecnológicos, los centros de innovación y las oficinas de transferencia de tecnología, que sirven de puente entre las comunidades investigadora y empresarial. Los viveros de empresas también forman parte de la estrategia de innovación en siete de los nueve países. Sin embargo, parece que se presta menos atención a las aceleradoras de empresas, en las que sólo se hace hincapié en la mitad de los países de ALC. Esto podría dar lugar a lagunas en el apoyo a las empresas de gran potencial.

La prestación de servicios de apoyo a la innovación va rezagada con respecto a los objetivos estratégicos

A menudo existe un desajuste entre las prioridades estratégicas o políticas y el apoyo disponible para las PyMEs sobre el terreno. Por ejemplo, las estrategias, políticas o leyes nacionales de innovación de los 9 países hacen referencia a la creación de centros de innovación, pero estas instalaciones sólo están disponibles en seis de los países en la actualidad. También hay casos en los que esto puede funcionar a la inversa, con un apoyo a la innovación superior al previsto en la estrategia. Por ejemplo, en la estrategia nacional de innovación de Chile no se hace hincapié en las aceleradoras de empresas, pero este país cuenta con una exitosa aceleradora de empresas pública (*Start-Up* Chile), cuyos graduados han generado ventas mundiales de más de mil millones de dólares.

El nivel de participación pública en el sistema de apoyo a la innovación difiere en la región de ALC. En algunos países, como Perú, las infraestructuras de apoyo a la innovación, como parques científicos, incubadoras y centros de innovación, están financiadas principalmente por el gobierno. Por el contrario, en Paraguay, la infraestructura de innovación está financiada principalmente por el sector privado, con algunas líneas de financiación para proyectos de innovación por parte del gobierno a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Muchos servicios de apoyo a la innovación no se monitorean ni evalúan

Cinco países de ALC (Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú) supervisan y evalúan periódicamente los servicios de apoyo a la cooperación entre PyME innovadoras y universidades o centros de investigación. Sin embargo, de estos cinco países, sólo Chile, México y Perú evalúan el impacto del apoyo en los resultados de innovación de las PyMEs. Esto sugiere que las prácticas actuales de seguimiento y evaluación no hacen un uso suficiente de las métricas de rendimiento basadas en los resultados, sino que se centran en medidas basadas en los insumos. Las prácticas de seguimiento y evaluación de las incubadoras y aceleradoras públicas (o financiadas con fondos públicos) parecen ligeramente más

sólidas, ya que cinco países (Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay) realizan un seguimiento y evaluación periódicos de estas actividades y valoran su impacto en los resultados de innovación de las PyMEs.

Subdimensión 5.3: Financiación para la innovación

Las PyME suelen necesitar ayudas financieras que les permitan invertir en el desarrollo o la adopción de tecnologías innovadoras. Estas ayudas pueden adoptar la forma de ayudas financieras directas, como vales o subvenciones a la innovación, y ayudas financieras indirectas, como créditos fiscales para actividades de investigación y desarrollo (I+D).

Si bien se produjeron mejoras generalizadas en la subdimensión 5.2 de Servicios de apoyo a la innovación entre 2019 y 2024, las tendencias son más dispares en el caso de la subdimensión Financiación de la innovación (véase Cuadro 7.3). Argentina, Ecuador y Uruguay experimentaron sendos aumentos en su puntuación entre 2019 y 2024, mientras que México y Perú registraron descensos. Las puntuaciones de Chile y Colombia para la financiación de la innovación se mantuvieron prácticamente estables en 4,72 y 3,95 respectivamente en 2024, en comparación con su rendimiento de 4,70 y 3,94 en 2019.

Cuadro 7.3. Puntuaciones subdimension 5.3: Financiamiento para la innovación

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4.08	4.02	3.69	4.29	4.72	3.95	4.04	4.06	3.36	4.02	4.02	4.44

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

La mayoría de los países cuentan con instrumentos de apoyo financiero directo a la innovación de las PyMEs, pero es menos frecuente que se dirijan a grupos o empresas específicos

Casi todos los países del grupo AL9 cuentan con programas de apoyo financiero directo a las PyMEs que se dedican a la innovación. Este apoyo suele adoptar la forma de bonos o subvenciones a la innovación, que ayudan a cubrir los costes de los gastos subvencionables. Por ejemplo, en Brasil, las PyMEs disponen de subvenciones para acceder a infraestructuras de I+D o adquirir servicios tecnológicos. Los programas de financiación de la innovación suelen dirigirse a empresas de alto crecimiento, como el programa Semilla Expande en Chile, que ofrece cofinanciación a empresas con alto potencial de crecimiento y productos o soluciones innovadores con ventas anuales de al menos 100 000 USD. El apoyo financiero indirecto a la innovación de las PyMEs también es frecuente en la región de ALC. Lo más habitual es que adopten la forma de créditos fiscales a la I+D, que permiten a las empresas deducir los gastos subvencionables de sus ingresos imponibles. Por ejemplo, la Ley 11 196 de 2005 en Brasil permite a las empresas deducir el 20-34% de las inversiones subvencionables en I+D o innovación del impuesto de sociedades y las contribuciones sociales pagaderas sobre sus beneficios netos.

Aunque los incentivos fiscales a la I+D están muy extendidos, las PyMEs los utilizan poco en muchos países

Las ayudas financieras directas suelen concederse a las PyMEs de forma selectiva. Por ejemplo, el Fondo Tecnológico Argentino evalúa y concede financiación a proyectos de innovación seleccionados, mientras que la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay concede financiación a empresas que reúnen los requisitos para aumentar sus capacidades internas de innovación. Los criterios de selección que se suelen utilizar incluyen la calidad del proyecto de innovación, su potencial impacto comercial y la capacidad del equipo para poner en marcha el proyecto.

Un problema que existe en algunos países es que, aunque se dispone de créditos fiscales para I+D, pocas PyME se acogen a estos incentivos. Por ejemplo, en Perú, se informa de que sólo un reducido número de PyME ha solicitado los incentivos fiscales a la I+D que están disponibles en virtud de la Ley Nº 30 309. Esto podría deberse en parte a los criterios de elegibilidad para los incentivos, que incluyen una serie de requisitos administrativos y contables que probablemente supongan una carga mayor para las PyMEs que para las empresas más grandes.

Existen grandes diferencias en la calidad del seguimiento y la evaluación de los programas de financiación de la innovación.

En general, los países de ALC cuentan con prácticas de seguimiento y evaluación más sólidas para sus programas de apoyo financiero que para el apoyo no financiero. Esto es coherente con las conclusiones del Marco 2023 de la OCDE para la evaluación de las políticas y los programas relativos a las PyMEs y la iniciativa empresarial, según las cuales es más probable que los programas "duros" sean objeto de evaluaciones de impacto de alta calidad que los programas "blandos" (OECD, 2023[4]). Aunque la mayoría de los países supervisan periódicamente las medidas de apoyo financiero a la innovación y muchos realizan evaluaciones de impacto independientes, Chile, Paraguay y Uruguay son los únicos países en los que se han realizado ajustes de las políticas sobre la base de estas evaluaciones.

Innovación y tecnología para el desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres

La mayoría de los países de AL9 integran la perspectiva de género en sus estrategias de innovación

El Departamento de Igualdad de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina pretende garantizar una auténtica igualdad de género en la participación de las mujeres en el sistema científico-tecnológico, mientras que el Ministerio de Ciencia de Chile cuenta con una política de género e, Ciencia y Tecnología con directrices y planes de trabajo asociados. Aunque en algunos casos la integración de la perspectiva de género puede no estar explícitamente esbozada en las políticas o estrategias de innovación, se refleja en programas y proyectos específicos. Por ejemplo, el programa brasileño "Mujeres Innovadoras" fomenta la creación de empresas lideradas por mujeres para mejorar la representación femenina en el panorama empresarial nacional a través de la formación y el reconocimiento.

Además, Argentina, Ecuador y México carecen de asignaciones específicas de fondos para fomentar la innovación en las PyMEs lideradas por mujeres, lo que contrasta con otros países analizados que cuentan con instrumentos focalizados con perspectiva de género, concursos específicos o fondos destinados a reducir las brechas de género en este tema.

En Perú, la asignación de recursos se lleva a cabo a través del concurso "Mujer, Emprendedora e Innovadora", mientras que Uruguay proporciona fondos o apoyo a la innovación vinculada a las PyMEs de los sectores energético, industrial y cooperativo.

El camino a seguir

En los últimos cuatro años, muchos países de la región de ALC han aumentado la prestación de servicios de apoyo a la innovación. Sin embargo, la tendencia del apoyo financiero a la innovación de las PyMEs es más variada, y sigue habiendo una serie de áreas susceptibles de mejora en este importante ámbito político, como se indica en el Cuadro 5.5.

Cuadro 7.4. Recomendaciones para a dimensión de innovación y tecnología

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones de políticas
Marco institucional de la política de innovación	Muchos países han adoptado estrategias de innovación específicas. Sin embargo, estas estrategias no suelen incluir la información adecuada para garantizar una aplicación eficaz de las medidas de políticas específicas.	1. Garantizar que las estrategias de innovación incluyan objetivos específicos y mensurables, con indicadores clave de rendimiento y metas para cada objetivo, junto con acciones de política específicas, presupuestos, entidades responsables y plazos de aplicación. Las estrategias también deben definir las disposiciones de gobernanza para su aplicación. 2. Garantizar que los documentos estratégicos y las políticas se centran suficientemente en las PyMEs e identifican y abordan los obstáculos específicos a los que se enfrentan a la hora de emprender actividades innovadoras.
Servicios de apoyo y financiación de la innovación	Los países de ALC despliegan una serie de servicios de apoyo y herramientas de financiación para las PyMEs innovadoras. Sin embargo, el apoyo financiero no siempre es fácilmente accesible para las PyMEs. También hay un margen considerable para mejorar el seguimiento y la evaluación de las ayudas a la innovación, con el fin de identificar y canalizar los recursos hacia las intervenciones de política más eficaces.	3. Supervisar la aceptación del apoyo a la innovación (financiero y no financiero) por parte de las PyMEs y explorar formas de aumentar la accesibilidad del apoyo a las PyMEs. 4. Hacer un mayor uso de la contratación pública para la innovación como herramienta para apoyar a las nuevas empresas y PyMEs innovadoras y generar soluciones tecnológicas en áreas prioritarias. 5. Prestar más atención al apoyo a las empresas de gran potencial, incluso a través de iniciativas de aceleración. 6. Garantizar que las agencias de innovación cuentan con el personal y la financiación suficientes para cumplir su mandato 7. Realizar evaluaciones de impacto de alta calidad de los principales programas de innovación cada tres años. Para más información sobre la evaluación de impacto, véase el Marco 2023 de la OCDE para la evaluación de las políticas y los programas relativos a las PyMEs y el espíritu emprendedor.

Referencias

Nesta (2016), *How innovation agencies work: International lessons to inspire and inform national strategies*. [3]

OECD (2023), *Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes 2023*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a4c818d1-en. [4]

OECD (2023), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2023*. [1]

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [2]

8 Dimensión 6: Transformación productiva

En la dimensión de Transformación productiva, los países de América Latina han logrado avances significativos desde su desempeño en 2019. La región muestra objetivos más sólidos a nivel estratégico, aunque persisten los retos para traducirlos en planes de acción eficaces.

La heterogeneidad más pronunciada dentro de la región se observa en la integración en las cadenas de valor globales (CVG). Mientras que algunos países han aplicado con éxito programas avanzados y de larga duración en este ámbito, otros, obstaculizados por décadas de políticas orientadas hacia el interior, se han mantenido al margen de las CVG. Salvar esta brecha representa una oportunidad para el aprendizaje colectivo y la mejora estratégica en toda la región.

En este capítulo se evalúa el nivel de desarrollo de las políticas para potenciar a las PyMEs como agentes de transformación productiva y se analizan los marcos políticos destinados a mejorar la productividad.

Marco de evaluación

El marco empleado para evaluar el nivel de desarrollo de las políticas de aprovechamiento de las PyMEs como agentes de transformación productiva evalúa los marcos políticos destinados a mejorar la productividad. Esto incluye un examen de si estos marcos aprovechan eficazmente el papel de las PyMEs. Además, a nivel programático, la evaluación implica el examen de programas específicos que animan a las PyMEs a colaborar a través de aglomeraciones productivas, como los clústeres, e integrarse en las cadenas de valor regionales y globales (OECD/CAF, 2019[1]).

En esta dimensión se ha introducido un cambio metodológico significativo desde la evaluación anterior. Mientras que las subdimensiones 6.1 Estrategias de mejora de la productividad y 6.2 Medidas de mejora de la asociación productiva mantienen las mismas preguntas que en su versión piloto de 2019, la subdimensión 6.3 Integración en las cadenas de valor globales y regionales fue objeto de una revisión exhaustiva. El marco analítico se ha mejorado con preguntas adicionales que hacen hincapié en la aplicación, el monitoreo y la evaluación de las políticas, con el objetivo de aumentar la granularidad de esta evaluación. Como resultado, el marco de evaluación de esta dimensión se compone de lo siguiente (véase Figura 8.1):

- **Estrategias de mejora de la productividad:** Los indicadores de esta subdimensión evalúan a nivel estratégico la capacidad de los marcos de mejora de la productividad para aprovechar el papel de las PyMEs, incluido el diseño de la estrategia y los elementos que incluyen objetivos mensurables, plan de acción, un presupuesto adecuado, mecanismos de monitoreo y evaluación, la participación de otros actores en su realización, incluidos el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico, así como los esfuerzos de coordinación interministerial para la aplicación de la estrategia.
- **Medidas de fomento de la asociatividad productiva:** Los indicadores de esta subdimensión evalúan, a nivel programático, las medidas dirigidas a potenciar la asociatividad a través de la formación y fortalecimiento de conglomerados, junto con la creación de parques industriales y científicos, considerando en qué medida estos programas contribuyen al desarrollo de las PyMEs.
- **Integración en cadenas de valor globales y regionales:** Los indicadores de esta subdimensión investigan los programas de apoyo diseñados para facilitar la inclusión de las PyMEs en las cadenas de valor globales y regionales. La evaluación abarca los componentes de estos programas, incluida la identificación de nichos de mercado, la transferencia de tecnología y el establecimiento de vínculos entre pequeñas y grandes empresas. Además, evalúa los esfuerzos de monitoreo y evaluación.

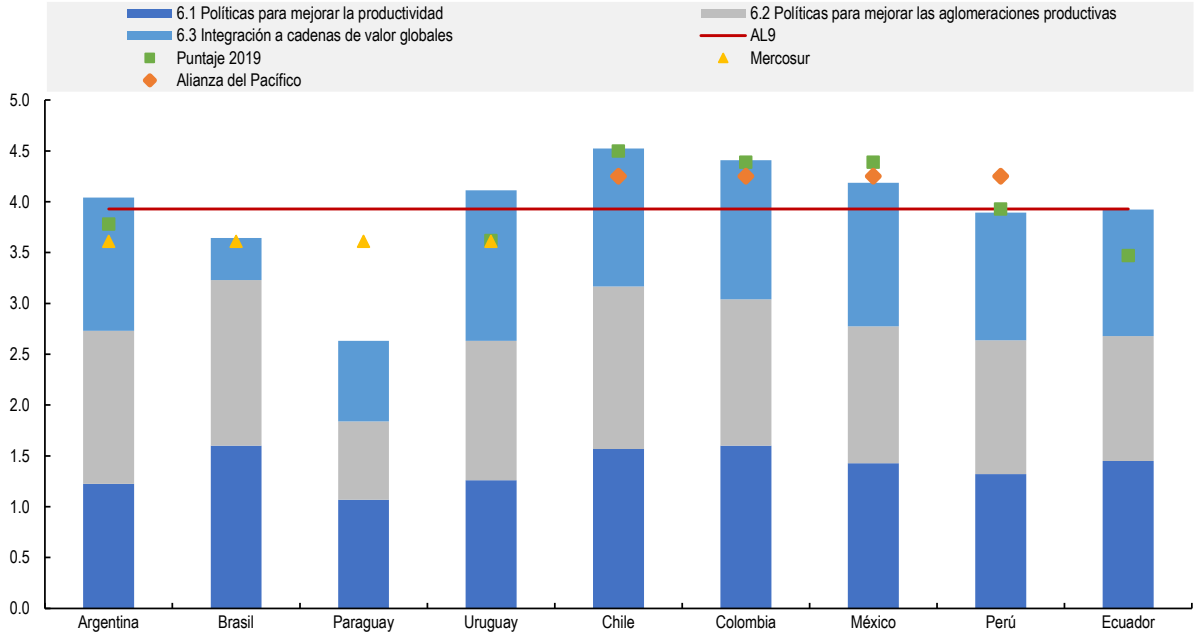
Figura 8.1. Marco de evaluación - Transformación productiva

La ponderación de las tres subdimensiones, determinada mediante opiniones de expertos y debates con los coordinadores nacionales, asigna un peso igual del 33,33% a cada una de ellas. Dado que la subdimensión 6.1 se centra en el nivel estratégico, mientras que las siguientes subdimensiones se orientan hacia el nivel programático, esta ponderación implica que las puntuaciones globales de las dimensiones se inclinan hacia programas activos que apoyan la asociatividad y la integración, incluso en ausencia de marcos estratégicos.

Análisis

Los países participantes de América Latina y el Caribe (ALC) muestran en general un desempeño relativamente alto en la dimensión de transformación productiva (véase Figura 8.2), con la mayoría de ellos puntuando por encima del nivel 3, destacando Paraguay como excepción. A pesar de contar con estrategias operativas, existe una importante heterogeneidad en la región en lo que respecta a los mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación. La puntuación media entre los países de AL9 es de 3,93. Aunque las puntuaciones más altas se observan generalmente a nivel estratégico dentro de la subdimensión de Medidas para mejorar la productividad, la mayoría de los países de AL9 muestran puntuaciones más bajas a nivel programático en la subdimensión de Integración a las cadenas de calor globales (CVG). Las excepciones notables a esta tendencia son Uruguay y Argentina, que muestran puntuaciones más altas en este aspecto.

Figura 8.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 6: Transformación productiva



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. La comparación con 2019 no es exacta debido a cambios en la metodología. Consulte el capítulo 2 para obtener más información sobre la metodología. Los datos de 2019 para Brasil, y Paraguay no están disponibles ya que no participaron en la evaluación de 2019.

Subdimensión 6.1: Políticas para mejorar la productividad

Las puntuaciones indican que los países de ALC evaluados cuentan con planes estratégicos moderadamente avanzados para mejorar la productividad. Estos planes exhiben diversidad de forma y contenido, y la mayoría muestra avances en la especificidad de metas medibles, planes de acción y objetivos con plazos más precisos en comparación con la evaluación de 2019. Mientras que Paraguay, ausente en la edición de 2019, aún tiene un margen de mejora considerable, Brasil destaca por sus estrategias sólidas, que presentan elementos concretos de implementación, monitoreo y evaluación.

Cuadro 8.1. Puntuación subdimensión 6.1: Políticas para mejorar la productividad

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	3.71	4.85	3.24	3.82	4.75	4.85	4.33	4	4.39	4.21	3.90	4.48

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los países latinoamericanos avanzan al incluir objetivos mensurables en sus políticas para mejorar la productividad

Aunque todavía existe una notable ausencia de visión estratégica sobre el papel de las PyMEs en el proceso de transformación productiva (Dini and Stumpo, 2020[2]), los países latinoamericanos están trabajando activamente en estrategias para mejorar las medidas de productividad. Ocho de los nueve países cuentan con un plan estratégico para mejorar la productividad de las PyMEs.

En la evaluación de 2019, solo Colombia y Perú conectaron sus marcos estratégicos existentes con planes de acción y objetivos cuantificables y sujetos a plazos. Para 2024, todos los países avanzan en la inclusión

de objetivos cuantificables en su estrategia. En particular, la iniciativa *Brasil Mais Productivo* (BMP, Brasil *Más* Productivo) de Brasil, que se actualizó recientemente, destaca por su enfoque bien diseñado, dirigido específicamente a la industria manufacturera y dando prioridad a las empresas ubicadas en agrupaciones empresariales (OECD, 2020[3]). Chile, como parte de la Agenda Productiva 2023, ha introducido un eje dedicado a las PyMEs, acompañado de objetivos estratégicos propuestos. Paraguay ha implementado el Plan Estratégico PyME 2018-2023, que cuenta con un diagnóstico integral y acciones específicas que identifican actores, coordinadores y objetivos. Mientras tanto, en Ecuador, junto con la Política Industrial 2016-2025 existente, el país ha establecido la Estrategia de Competitividad, asignando una de sus líneas de acción a Ecuador Productivo.

Cuadro 8.2. Estrategias de transformación productiva de los países de ALC

País	Estrategia de transformación productiva	Características de la estrategia
Argentina	Argentina productiva 2030 Plan de desarrollo productivo, industrial y tecnológico	El plan incluye varias referencias a las PyMEs a lo largo del mismo, con diferentes líneas de actuación a nivel programático. Este plan aboga por la integración de las PyMEs en las cadenas de suministro.
Brasil	Brasil más productivo (política federal)	Programa centrado en la mejora de la productividad de las PyMEs, con mecanismos claros de aplicación y sólidos sistemas de monitoreo y evaluación.
Chile	Agenda de Productividad 2023	La Agenda de Productividad 2023, contiene el eje 7 dedicado específicamente a PyMEs más productivas, con diagnóstico y propuesta de líneas de acción.
Colombia	CONPES 3866 Política Nacional de Desarrollo Productivo 2016-2025	La política busca promover el desarrollo productivo e incrementar la productividad de las empresas existentes en todas las regiones, contiene un diagnóstico y líneas de acción.
Ecuador	Estrategia de Competitividad de Ecuador: Ecuador Productivo, Ecuador Global y Ecuador Innova	La estrategia incluye un diagnóstico y delinea acciones para las PyMEs en todo el territorio, buscando la simplificación de procesos, la reducción de costos, la expansión de mercados, la integración en nuevos mercados y la agregación de valor. También hace hincapié en la importancia de fomentar la innovación y el espíritu emprendedor.
México	Programa Sectorial de Economía (PROSECO) Programa Especial de Productividad y Competitividad (PEPC) 2020-2024	El programa incluye, entre sus cuatro objetivos prioritarios, la promoción de la creación y consolidación de PyMEs productivas para una mayor inclusión productiva. El programa funciona como una herramienta para mejorar las capacidades a medio y largo plazo de las personas y las empresas en México.
Paraguay	Plan Estratégico para PyMEs 2018-2023	El Plan Estratégico cuenta con un diagnóstico y delinea acciones específicas que identifican actores, coordinadores y objetivos dedicados a las PyMEs.
Perú	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Perú 2050 Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030	El Plan Estratégico incluye el objetivo específico 3.4: Incrementar los niveles de desarrollo productivo y sustentable de las PyMEs con indicadores y metas para medir los avances. Plan con líneas de acción específicas para las PyMEs, con objetivos claros vinculados a plazos.
Uruguay	Diferentes acciones delineadas por la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050	Diversas acciones a nivel programático llevadas a cabo por DINAPYME.

El diálogo público-privado sobre productividad y la coordinación interministerial son prácticas arraigadas en AL9

Actualmente, todos los países con un plan estratégico para mejorar la productividad lo tienen en funcionamiento. Sin embargo, sólo Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México mencionan que está bien

dotado de financiación para cubrir todas sus acciones, mientras que Perú afirma que está adecuadamente financiado para cubrir la ejecución de sus objetivos básicos.

Si bien estos planes estratégicos se coordinan interministerialmente, con la excepción de Paraguay, su implementación también ha estado acompañada de diálogos público-privados sobre productividad. Los esfuerzos de Argentina se destacaron durante la evaluación de 2019 con un programa de Mesas Ejecutivas para la Transformación Productiva en curso, mientras que el resto de los países de AL9 suelen dialogar a través de Consejos Consultivos. Estos consejos se encargan de informar, supervisar o definir un plan de trabajo colectivo.

Los países de ALC están realizando importantes esfuerzos para reforzar sus sistemas de monitoreo y evaluación de sus medidas de transformación productiva

Los países latinoamericanos se están esforzando en el monitoreo y la evaluación, lo que se traduce en planes de acción y estrategias más detallados con objetivos mensurables y vinculados a un calendario. Esto se suma a los indicadores clave de rendimiento a nivel de marco y a la notificación periódica de estadísticas. Uruguay ha establecido un Sistema de Indicadores de Seguimiento de la Productividad Industrial (SIMPI), manifestado en una plataforma web que ofrece medidas de la productividad total de los factores (PTF) por sector de actividad para orientar las decisiones de política pública. En cambio, Brasil dispone de indicadores para supervisar el rendimiento de sus políticas de mejora de la productividad, además de realizar un monitoreo de los beneficiarios de sus programas. Colombia ha demostrado un gran esfuerzo al incorporar un detallado Plan de Acción y Seguimiento (PAS) con objetivos cuantificables de duración definida.

Subdimensión 6.2: Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas

Reforzar las redes y los vínculos de las PyMEs con socios clave es un elemento importante de la Recomendación de la OCDE sobre la política para PyMEs y la iniciativa empresarial. En general, la mayoría de los países de la región cuentan con políticas que promueven o fomentan la formación de clusters. Estos programas, que en el caso de algunos países se encontraban en fase piloto durante la evaluación de 2019, han adquirido mayor relevancia y madurez, lo que se evidencia en sus mayores esfuerzos de monitoreo y evaluación. Sin embargo, existen diversos escenarios en términos de implementación, con algunos países que reportan presupuestos suficientes para la implementación, mientras que otros enfrentan limitaciones de recursos, como se refleja en las puntuaciones generales para esta subdimensión (véase Cuadro 8.3).

Cuadro 8.3. Puntuación subdimensión 6.2: Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	4.57	4.93	2.33	4.16	4.84	4.36	4.08	3.99	3.72	4.11	4	4.32

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Las políticas públicas en América Latina apoyan activamente la creación de clusters productivos, promoviendo su formación a través de diversos incentivos

Siete de los nueve países evaluados cuentan con políticas públicas que incentivan la formación de aglomeraciones productivas, como parte de las estrategias de implementación evaluadas en la subdimensión 6.1. Los cambios más significativos en esta subdimensión se observan en México. En 2019, el INADEM gestionó diversas convocatorias para la asociatividad de las PYMES, pero con su disolución, la prioridad pasó a la empresa pública estratégica. Esto transfirió la responsabilidad de las medidas para mejorar las asociaciones productivas a la Secretaría de Economía (SE), junto con leyes estatales que

promueven estos esfuerzos. En Ecuador, hubo un giro positivo con el Decreto Ejecutivo No.68, asignando al Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP) la responsabilidad de brindar asistencia técnica y financiera a las PyMEs que deseen formar o unirse a un cluster, implementando diversas acciones. Sin embargo, no existen registros de avances de su reciente creación.

Por otro lado, en materia de parques industriales en Uruguay, el nuevo régimen, basado en la Ley Nº 19.784 y reglamentado por el Decreto Nº 79/2020, introdujo, el concepto de Parques Científico-Tecnológicos, manteniendo el concepto de Parques Industriales y definiendo la modalidad de Parque Especializado.

Las limitaciones presupuestarias plantean uno de los retos más importantes para la aplicación de las políticas destinadas a promover las agrupaciones industriales y la aglomeración de empresas

Las altas puntuaciones en el bloque temático de planificación y diseño se ven algo atenuadas por los resultados en el bloque temático de implementación. Aunque la mayoría de los países evaluados cuentan con políticas orientadas a la promoción de *clusters* industriales y aglomeraciones empresariales, y se ha producido una movilización de fondos principalmente a través de canales gubernamentales para su implementación, sólo la mitad de ellos indican poseer un presupuesto suficiente para financiar sus iniciativas.

La mayoría de los programas están estructurados como convocatorias de propuestas, con Chile, Perú y Uruguay -cuyos programas se encontraban en la fase de implementación piloto durante la evaluación de 2019- mostrando ahora una mayor madurez.

En primer lugar, América Latina cuenta con sólidos sistemas de monitoreo y evaluación de sus políticas de fomento del asociacionismo productivo.

Los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de apoyo a las agrupaciones son predominantemente sólidos, y sus resultados orientan los ajustes y cambios. Al mismo tiempo, todos los países indican que recopilan datos sobre la ubicación geográfica y la concentración de las PyMEs que se benefician de los servicios de apoyo. Un ejemplo de ello es el Programa de Apoyo a la Competitividad de Argentina, que incluye informes públicos semestrales de monitoreo con indicadores clave de rendimiento centrados tanto en los resultados como en el impacto.

Subdimensión 6.3: Integración en las cadenas de valor regionales y globales

Los esfuerzos para integrar a las PyMEs en las CVG varían mucho entre los países de AL9, como indican las puntuaciones obtenidas para esta subdimensión (véase Cuadro 8.4). Mientras que algunos países cuentan con prácticas bien establecidas, otros, debido a décadas de políticas orientadas hacia el interior, se han mantenido al margen de las CVG.

Cuadro 8.4. Puntuación subdimensión 6.3: Integración en las cadenas de valor regionales y globales

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	AP
Puntajes	3.96	1.26	2.40	4.49	4.12	4.14	4.28	3.80	3.77	3.58	3.03	4.08

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los programas de apoyo destinados a facilitar la inclusión de las PyMEs en las cadenas de valor globales en AL9 presentan una amplia heterogeneidad

La Recomendación de la OCDE sobre Política para PyMEs y Emprendimiento destaca la importancia de las medidas políticas para mejorar la participación de las PyMEs y los emprendedores en las CVG. Los países que no participaron en la evaluación de 2019, a saber, Brasil y Paraguay, carecen de programas gubernamentales de apoyo a la integración de las PyMEs en las CVG. Por el contrario, los otros siete países presentan sistemas relativamente avanzados en este ámbito, lo que se refleja en puntuaciones superiores al nivel 4. Esta disparidad, con Brasil y Paraguay en el nivel 1, subraya la importante heterogeneidad de la región. En el caso de estos siete países, sus programas se ajustan a las estrategias descritas en la subdimensión 6.1 y siguen buenas prácticas en materia de consultas público-privadas. La variación en las puntuaciones se deriva principalmente de la gama de actividades a las que estos programas se dirigen o dan prioridad para facilitar la integración de las PyMEs en las CVG, junto con el hecho de si pretenden concienciar sobre los beneficios de la integración en las CVG.

En particular, México destaca con la plataforma MIPYMES.MX, una iniciativa posterior a COVID-19 que cuenta con secciones dedicadas al desarrollo de capacidades y a la exportación. Esta plataforma orienta a las PyMEs mexicanas en sus esfuerzos por integrarse en las CVG. Argentina, a través de su plan *Argentina Productiva 2030*, ha destinado una sección específica a la integración de las PyMEs en las cadenas de suministro. El Programa de Desarrollo de Proveedores de Uruguay, que se encontraba en su fase inicial en 2019, ha madurado significativamente desde entonces. Mientras tanto, las iniciativas actuales de Perú están dirigidas por el Plan Nacional de Exportación - PENX 2025, que incluye un pilar específico dedicado a la integración en las CVG.

La cofinanciación a través de Programas de Apoyo a Proveedores es una práctica habitual en los países latinoamericanos

Los esfuerzos de los países de AL9 para integrar a las PyMEs en las CVG se centran principalmente en programas de desarrollo de proveedores. Desde la última evaluación, no se han producido cambios significativos en estos programas. En el caso de Chile, Colombia, Perú y Uruguay, las convocatorias abiertas se dirigen a las grandes empresas para que presenten propuestas para el desarrollo de sus proveedores. En cambio, Argentina y México se dirigen directamente a los propios proveedores.

Aunque se han producido cambios positivos en el monitoreo y la evaluación, aún queda mucho por mejorar.

Todos los países de AL9 que cuentan con programas destinados a facilitar la inclusión de las PyMEs en las CVG disponen de mecanismos activos de monitoreo y evaluación. Sin embargo, su desarrollo varía significativamente, no sólo en la forma en que se ejecutan, sino también en los elementos que incorporan. El programa de proveedores de Chile cuenta con una larga y consolidada trayectoria como mecanismo sólido.

En cambio, países como Uruguay, además de sus esfuerzos en curso, están en proceso de adaptar el MIEM, un programa informático diseñado para centralizar la información sobre el apoyo prestado a las empresas. Esto incluye la identificación de cada programa, ayuda o importe concedido, el sector de la empresa y la zona en la que se centra la ayuda. Esta iniciativa pretende mejorar la eficacia en el acceso a la información, permitiendo un mejor monitoreo y control de los beneficiarios, así como un análisis más exhaustivo de los instrumentos en vigor.

Transformación productiva para el desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres

México y Chile han puesto en marcha programas gubernamentales específicos para fomentar la integración de las PyMEs dirigidas por mujeres en las cadenas de valor globales.

El gobierno mexicano participa en la iniciativa "*SheTrades*" del Centro de Comercio Internacional (CCI), que beneficia a PYMES lideradas por mujeres. Sirve como plataforma para el intercambio de experiencias entre empresarias, socios estratégicos y gobiernos, promoviendo el desarrollo productivo y la integración a las CVG. Activa Empresarias *es una* iniciativa conjunta del Sistema de las Naciones Unidas en Chile, que proporciona una plataforma colaborativa e inclusiva para conectar las ofertas de las mujeres empresarias con los requisitos de productos/servicios de las empresas compradoras. Su objetivo es aumentar la participación de las empresas dirigidas por mujeres en las cadenas de suministro, tanto a nivel nacional como internacional, mostrando el trabajo de las mujeres y promoviendo oportunidades para mejorar la productividad y la competitividad en diversos sectores económicos.

En cuanto al establecimiento de indicadores nacionales de desempeño específicos de género para supervisar los resultados de las políticas destinadas a mejorar la productividad de las PyMEs, solo el MIEM de Uruguay ha mejorado sus sistemas de información de cartera, incluida la recopilación de datos sobre sus políticas y registros. En este sentido, en el marco del V Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto 2021-2024, coordinado por la AGESIC, se está implementando el Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas de los beneficios otorgados al sector productivo y empresarial. En este programa se han incluido indicadores de género para medir los resultados de las políticas dirigidas a mejorar la productividad de las PYMES, entre otros.

El camino a seguir

Basándose en las iniciativas en curso, los responsables políticos de la región AL9 podrían dar prioridad a las recomendaciones expuestas en el Cuadro 8.5.

Cuadro 8.5. Recomendaciones para la dimensión 6. Transformación productiva

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones de políticas
Políticas para mejorar la productividad	Las estrategias existentes pueden mejorar su eficacia integrando plazos concretos y definiendo claramente los actores responsables de cada línea de actuación.	• Mejorar las estrategias elaborando planes de acción con plazos concretos y actores responsables claramente identificados para garantizar una aplicación eficaz.
Medidas de fomento de la asociación productiva e integración en las cadenas de valor regional y globales	Las políticas públicas de ALC que apoyan activamente la creación de agrupaciones productivas, promoviendo su formación mediante diversos incentivos, pueden aumentar la concienciación sobre los beneficios asociados a la adhesión a estas agrupaciones. Existe una considerable heterogeneidad entre los países de AL9 en sus estrategias de integración de las PYME en las cadenas de valor globales. Mientras que algunos países pueden reforzar las iniciativas existentes, otros podrían beneficiarse de aprender de las experiencias de sus homólogos para aprovechar las ventajas de la integración.	• Realizar un mapeo exhaustivo de las agrupaciones existentes y establecer una base de datos consolidada de los mecanismos de apoyo disponibles para las PyMEs. Esta iniciativa pretende concienciar sobre las ventajas asociadas a la pertenencia a clusters y a la integración en cadenas de valor globales. • Brasil y Paraguay, basándose en las buenas prácticas de sus homólogos de AL9, podrían poner en marcha programas de desarrollo de proveedores para fomentar los vínculos empresariales entre las PyMEs locales con el objetivo de impulsar la participación de las PyMEs en las cadenas de valor globales. • Introducir iniciativas de matchmaking para fomentar vínculos más fuertes entre las PyMEs y las grandes empresas, aprovechando el potencial de las grandes empresas para actuar como clientes, socios de innovación y asesores de las PyMEs. • Establecer vínculos entre las organizaciones nacionales de clusters y los agentes regionales, reflejando la importancia de la proximidad espacial en gran parte de la actividad de los clusters. • Mejorar el monitoreo basado en los resultados y la recopilación de datos para las políticas que promueven la integración de las PyMEs en las cadenas de valor globales. • Poner en marcha un marco para medir el rendimiento de las PyMEs tras adoptar las iniciativas previstas, con el objetivo de proporcionar información valiosa sobre los efectos tanto positivos como negativos de las políticas seleccionadas. Esta evaluación demostrará posteriormente la viabilidad de estas políticas tanto

		para los beneficiarios como para la asignación eficaz de los recursos gubernamentales. Los países AL9 podrían considerar la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones periódicas de las CVG para identificar sectores con gran potencial y descubrir nuevas oportunidades de mercado, lo que permitiría tomar decisiones informadas sobre el apoyo directo a las PyMEs.

Referencias

Dini, M. and G. Stumpo (2020), *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos*, https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content. [2]

OECD (2020), *SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/cc5feb81-en. [3]

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [1]

9 Dimensión 7: Acceso al mercado e internacionalización

A pesar de sus ventajas, las PyMEs son menos proclives a la internacionalización que sus homólogas de mayor tamaño. Las vías de internacionalización de las PyMEs dependen de sus competencias, recursos y capacidad para colaborar con socios nacionales e internacionales, facilitando su participación directa o indirecta en importaciones y exportaciones.

En este capítulo se evalúan las políticas y programas de apoyo a las PyMEs para la internacionalización de sus operaciones, los esfuerzos de facilitación del comercio, la participación en el comercio electrónico, la consecución de normas de calidad y el aprovechamiento de los esfuerzos de integración de América Latina y el Caribe (ALC).

Marco de evaluación

La internacionalización suele percibirse únicamente como un proceso vinculado a las exportaciones; sin embargo, desde un punto de vista más amplio, engloba la decisión de una empresa de dirigirse a uno o varios mercados más allá de su ubicación original. Se trata de un proceso dinámico que se ajusta a los cambios de diversos factores (Peralta-Jiménez and Tonon-Ordóñez, 2022[1]). Mientras que aproximadamente el 10 por ciento de las PyMEs latinoamericanas exportan parte de su producción, en Europa esta cifra asciende al menos al 40 por ciento. Las PYME latinoamericanas representan un espectro diverso, que va desde microempresas dedicadas al autoempleo informal hasta empresas innovadoras con sólidas capacidades de exportación. Con políticas coherentes y coordinadas, las PyMEs podrían servir como agentes de transformación estructural al aumentar la productividad (ECLAC, s.f.[2]).

A pesar de sus ventajas, las PyMEs son menos proclives a la internacionalización que sus homólogas de mayor tamaño. Las vías de internacionalización de las PyMEs dependen de sus competencias, recursos y capacidad para colaborar con socios nacionales e internacionales, facilitando su participación directa o indirecta en importaciones y exportaciones. La internacionalización de las PyMEs aporta varios beneficios, como el acceso a nuevos mercados y la optimización de la utilización de los recursos. Al acceder a un mercado mundial de más de 8.000 millones de personas, las PyMEs pueden aumentar sus ventas y diversificar sus fuentes de ingresos. Además, la internacionalización fomenta la eficiencia en la gestión de recursos, como la mano de obra, el capital y la tecnología, ya que las PyMEs se adaptan para ser más competitivas y mejorar los procesos de producción. Además, las PyMEs pueden obtener información valiosa de las mejores prácticas de empresas de todo el mundo, lo que conduce a una mejor gestión, una mayor productividad y la innovación en productos y servicios (OECD/CAF, 2019[3]).

En cuanto al marco de evaluación para el desarrollo de políticas que promuevan la internacionalización de las PyMEs, se estructura en torno a políticas y programas que apoyen a las PyMEs en la internacionalización de sus operaciones, los esfuerzos de facilitación del comercio, la participación en el comercio electrónico, la consecución de estándares de calidad y el aprovechamiento de los esfuerzos de integración de América Latina y el Caribe (ALC). Un marco institucional sólido y estable es crucial para diseñar e implementar programas que aborden las necesidades de las PyMEs para superar los obstáculos a la internacionalización. Además, deben establecerse programas que faciliten y agilicen los procesos de exportación y mejoren los productos y procesos bajo esquemas internacionales de calidad. Por otra parte, tras la pandemia de COVID-19, se ha puesto de manifiesto la necesidad de aplicar políticas que potencien el uso del comercio electrónico para aumentar la competitividad regional. Por último, uno de los objetivos de las agrupaciones regionales o de los mecanismos de integración, ya sea por motivos políticos o económicos, es facilitar la interacción comercial entre las empresas. En otras palabras, los procesos de integración establecen marcos normativos e institucionales que fomentan la competencia y mejoran la competitividad de las PyMEs.

El marco de evaluación de esta dimensión comprende (véase Figura 9.1):

- **Programas de apoyo a la internacionalización:** Esta subdimensión engloba una amplia gama posible de apoyos prestados por las agencias de promoción de las exportaciones (APE) a las PyMEs.
- **Facilitación del comercio:** Esta subdimensión evalúa las iniciativas públicas destinadas a ayudar a las PyMEs a cumplir los procedimientos aduaneros. En concreto, evalúan la disponibilidad de recursos para colmar las lagunas informativas, como manuales, directrices, centros de apoyo o portales comerciales en línea. Además, evalúan los avances en la racionalización de los procesos aduaneros, como la implantación de plataformas de aduanas electrónicas, programas de Operador Económico Autorizado (OEA) o Ventanillas Únicas Nacionales para los procedimientos comerciales. Además, estos indicadores tienen en cuenta si estas iniciativas responden a las necesidades específicas de las PyMEs y si los programas de apoyo se aplican eficazmente. Por

último, esta subdimensión incorpora los Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC) de la OCDE de 2022

- **Uso del comercio electrónico:** Esta subdimensión examina las iniciativas dirigidas a promover una adopción más amplia del comercio electrónico entre las PyMEs, abarcando consideraciones normativas y políticas gubernamentales dirigidas a facilitar el acceso de las PyMEs a las plataformas digitales. Además, evalúa la prestación de servicios de apoyo para superar los obstáculos que impiden a las PyMEs aprovechar las oportunidades que ofrece el aumento del comercio digital.
- **Normas de calidad:** Los indicadores de esta subdimensión evalúan los programas de apoyo público destinados a obtener una certificación de calidad. Estos indicadores tienen en cuenta factores como la consulta al sector privado, la disponibilidad de financiación suficiente, el alcance de la cobertura de la certificación de la calidad de los servicios y la presencia de mecanismos de supervisión exhaustivos.
- **Aprovechar las ventajas de la integración de ALC:** Los indicadores de esta subdimensión evalúan si los países de AL9 están utilizando sus agendas de integración regional para potenciar el desarrollo de las PyMEs. Esto incluye actividades como el fomento de las cadenas de valor regionales, la aplicación de medidas conjuntas de facilitación del comercio, el establecimiento de programas de desarrollo empresarial en colaboración y la aplicación de mecanismos conjuntos de promoción de las exportaciones.

Figura 9.1. Marco de evaluación - Acceso al mercado e internacionalización

Dimensión 7: Acceso al mercado e internacionalización	
7.1 Programas de apoyo a la internacionalización	• Funcionamiento de la agencia de promoción de exportaciones • Programas dirigidos a PyMEs • Servicios ofrecidos
7.2 Facilitación del comercio	• Indicadores de facilitación del comercio de la OCDE • Programas dirigidos a PyMEs • Orientación y Transparencia • Simplificación de procedimientos: aduana electrónica, programas de operador económico autorizado, ventanilla única
7.3 Uso del comercio electrónico	• Programas de promoción • Marco legal • Protección al Consumidor • ICRs sobre el comercio electrónico
7.4 Estándares de calidad	• Programas dirigidos a PyMEs • Organismo de certificación de calidad • Certificación de calidad de servicio
7.5 Aprovechar los beneficios de la integración de ALC	• Estrategia nacional • Programas de los bloques comercialesdirigidos a las PyMEs • Apoyo a la formación de cadenas de producción regionales • Medidas conjuntas de facilitación del comercio y misiones comerciales • Divulgación de información sobre oportunidades relacionadas con la integración

La ponderación de las cinco subdimensiones se determinó mediante una combinación de aportaciones de expertos y debates con los coordinadores nacionales durante la evaluación de 2019. A la subdimensión 7.1 se le asignó una ponderación del 40%, mientras que a las cuatro subdimensiones restantes se les asignaron ponderaciones iguales del 15% a cada una. Dentro de cuatro de estas subdimensiones (7.1, 7.3, 7.4, 7.5), los bloques temáticos se dividieron a su vez en planificación y diseño (35%), ejecución (45%) y monitoreo y evaluación (M&E) (20%). La subdimensión 7.2, centrada en la facilitación del comercio, difiere ligeramente ya que comprende cuatro bloques temáticos, cada uno de ellos con una ponderación del 25%

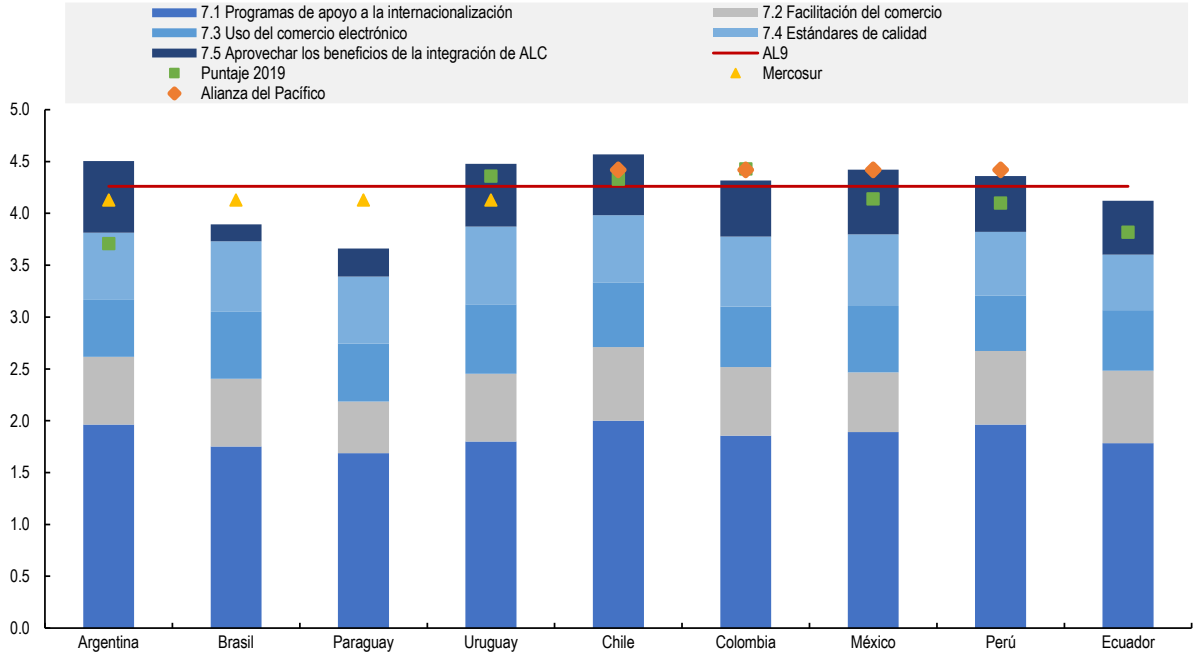
Las ponderaciones asignadas a cada subdimensión no sugieren que los responsables políticos deban dar prioridad a la promoción de las exportaciones sobre otras medidas relativas al "acceso al mercado". Por el contrario, las prioridades deben determinarse caso por caso, teniendo en cuenta una articulación clara de los objetivos políticos y un análisis de la dinámica a nivel de empresa en cada país.

Análisis

La internacionalización sigue siendo un reto para las PyMEs. Es necesario establecer políticas y acuerdos destinados a agilizar el comercio internacional de las PyMEs, lo que implica la eliminación de trabas burocráticas y la provisión de sólidos mecanismos de apoyo a la exportación de sus productos.

En la dimensión de Acceso a los mercados e Internacionalización, la puntuación media entre los 9 países de ALC es de 4,26 (véase Figura 9.2). En general, los países cuentan con estrategias sólidas para apoyar la internacionalización de las PyMEs, que incorporan planes de facilitación estandarizados que abordan diversas necesidades empresariales, como formación, inteligencia de mercado, plataformas de facilitación del comercio y oportunidades de interacción con posibles socios internacionales. El marco analítico utilizado para apoyar la internacionalización de las PyMEs considera tanto la mejora de las condiciones para la promoción de las exportaciones como la aplicación de instrumentos políticos precisos para ayudar a la internacionalización de las PyMEs.

Figura 9.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 7: Acceso al mercado e internacionalización



Nota: Las puntuaciones están en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta. La comparación con 2019 no es exacta debido a cambios en la metodología. Consulte el capítulo 2 para obtener más información sobre la metodología. Los datos de 2019 para Brasil y Paraguay no están disponibles, ya que no participaron en la evaluación de 2019.

Subdimensión 7.1: Programas de apoyo a la internacionalización

La mayoría de los países examinados han establecido políticas de internacionalización guiadas por un marco estratégico, ya sea en forma de plan o de política nacional. Estas estrategias sirven de marco institucional para la elaboración de programas adaptados tanto a las necesidades de las empresas como a los objetivos de desarrollo del país. En consecuencia, los países crean agencias para coordinar la aplicación de las políticas públicas, encargadas de promover las exportaciones y facilitar la internacionalización para las PyMEs. Los procesos de consulta se llevan a cabo a través de diversos medios, incluidos grupos de discusión formados por las partes interesadas pertinentes o consultas con cámaras empresariales, y también se tiene en cuenta la opinión de los beneficiarios de los programas. Cabe destacar que estos programas suelen dirigirse a las PyMEs.

Cuadro 9.1. Puntuaciones de la subdimensión 7.1: Programas de apoyo a la internacionalización

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	4.91	4.38	4.22	4.50	5.00	4.64	4.73	4.91	4.46	4.64	4.50	4.82

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los países de AL9 reconocen la importancia de fomentar las exportaciones y mejorar la competitividad internacional de las PyMEs

Países como Chile (5,0), Argentina (4,91), Perú (4,91) y México (4,73) encabezan la clasificación en esta subdimensión (véase Cuadro 9.1). Sin embargo, todos los países obtienen una puntuación superior a 4

puntos, lo que indica unos buenos resultados en la generación de programas de apoyo a la internacionalización. En general, los países de AL9 reconocen la importancia de promover las exportaciones y mejorar la competitividad internacional como parte de sus estrategias de desarrollo a medio plazo. A pesar de estos logros, es necesario hacer mayor hincapié en el monitoreo y la evaluación de los programas e iniciativas aplicados. Esto implica ir más allá de la mera cuantificación de las cifras de usuarios y de la medición de los impactos para identificar áreas de mejora en el diseño o la implementación de políticas. La colaboración entre entidades gubernamentales es crucial para la eficacia de los programas, lo que requiere el desarrollo de herramientas o plataformas accesibles para los empresarios. Las plataformas de formación a distancia, por ejemplo, han cobrado importancia en medio de la pandemia del COVID-19, lo que pone de relieve la importancia de adaptarse a los retos actuales.

Subdimensión 7.2: Facilitación del comercio

La región se ha comprometido a establecer mecanismos destinados a potenciar el comercio mediante la mejora de la documentación, los procedimientos, la información y los sistemas arancelarios. Esto pone de manifiesto la importancia que se concede a la planificación y el diseño de programas de facilitación del comercio, que se alinean estrechamente con los objetivos trazados en los planes estratégicos. Para lograrlo, los países proporcionan directrices para orientar a las empresas en el proceso de exportación y ofrecen formación que integra estos aspectos de forma exhaustiva.

Cuadro 9.2. Puntuaciones de la subdimensión 7.2: Facilitación del comercio

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	4.36	4.36	3.32	4.35	4.73	4.41	3.83	4.72	4.65	4.30	4.10	4.42

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los 9 países de AL han creado ventanillas únicas de comercio exterior para agilizar los trámites comerciales de las PyMEs.

Estas ventanillas centralizan y simplifican los trámites relacionados con el comercio internacional, agilizando los procesos y reduciendo las cargas burocráticas de las empresas. Además, se ofrecen certificaciones para Operadores Económicos Autorizados (OEA), que reconocen a las empresas que cumplen las normas de seguridad y de conformidad aduanera. Sin embargo, el desarrollo de los OEA sigue siendo limitado, ya que sólo unas pocas empresas cuentan actualmente con esta acreditación. Además, debería estudiarse la posibilidad de aplicar tasas especiales a las empresas certificadas como OEA para ofrecerles incentivos adicionales para participar en el comercio internacional.

En esta subdimensión, los países con las puntuaciones más altas son Chile (4,73), Perú (4,72), Ecuador (4,65), Argentina y Brasil, con 4,36 cada uno (véase Cuadro 9.2). Mientras que la regional para los países de AL9 es de 4,30, lo que indica un buen rendimiento general.

Subdimensión 7.3: Uso del comercio electrónico

La adopción del comercio electrónico en ALC ha experimentado una notable expansión, reforzada por políticas y normativas de apoyo destinadas a fomentar su avance. Los principales países de la región han puesto en marcha estrategias integrales para estimular la inclusión financiera, la capacitación digital y la confianza en las transacciones en línea. Este esfuerzo concertado ha posicionado al comercio electrónico como un catalizador fundamental para el crecimiento económico y la inclusión social en toda la región.

Cuadro 9.3. Puntuaciones de la subdimensión 7.3: Uso del comercio electrónico

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	3.66	4.30	3.72	4.46	4.17	3.90	4.26	3.57	3.90	3.99	4.04	3.97

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Existe un panorama variado en cuanto a la regulación del comercio electrónico en AL9

La normativa que regula el comercio electrónico hace hincapié en aspectos como el uso de datos y los sistemas de pago digitales. Las estrategias de implantación suelen guiarse por planes de transformación digital alineados con programas nacionales de desarrollo más amplios, lo que garantiza la coherencia y la sinergia de las políticas.

Entre los países de AL9, Uruguay (4,46), Brasil (4,30), México (4,26) y Chile (4,17) son los que obtienen mejores resultados en esta subdimensión (véase Cuadro 9.3). Están trabajando para cultivar con éxito un entorno propicio para el crecimiento y el desarrollo del comercio electrónico, fomentando la adopción de tecnologías digitales tanto entre los ciudadanos como entre las empresas. Sus iniciativas estratégicas han impulsado la economía digital y promovido la inclusión financiera, abriendo oportunidades para el comercio electrónico en diversos sectores económicos.

Además, los países de la región han puesto en marcha programas para fomentar el comercio electrónico, a menudo centrados en la formación para integrar las herramientas digitales en los procesos de marketing y ventas. También se han promovido iniciativas para mejorar la infraestructura tecnológica, proporcionar formación digital e infundir confianza en las transacciones en línea. Algunos países ofrecen plataformas públicas de comercio electrónico para las empresas. A pesar del aumento de la adopción del comercio electrónico tras la pandemia de COVID-19, no se han implantado de forma generalizada en toda la región mecanismos exhaustivos de monitoreo y evaluación.

Subdimensión 7.4 Normas de calidad

Promover la aplicación efectiva de las normas de calidad en el contexto de las políticas de internacionalización puede reportar numerosos beneficios a las PyMEs de la región. Las normas de calidad constituyen una herramienta crucial para mejorar la competitividad, permitiendo a las PyMEs cumplir los requisitos y acceder a mercados exigentes. También facilitan la identificación y resolución de posibles problemas de producción, aumentando así la eficiencia y la rentabilidad. Además, la adhesión a las normas de calidad favorece las relaciones comerciales internacionales y fomenta la adaptación a los reglamentos y normas de los mercados internacionales, evitando posibles sanciones y barreras comerciales.

Cuadro 9.4. Puntuaciones de la subdimensión 7.4: Normas de calidad

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	4.32	4.53	4.31	5.00	4.31	4.49	4.61	4.10	3.57	4.36	4.54	4.38

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Los países de AL9 reconocen la importancia de cumplir las normas internacionales de calidad como parte fundamental de sus procesos de exportación.

Los países de la región han establecido políticas destinadas a apoyar a las empresas para que mejoren sus normas de calidad de acuerdo con las técnicas y reglamentos internacionales. Normalmente, este objetivo se incorpora a los Planes Nacionales de Desarrollo. Para lograrlo, los países de AL9 establecen

agencias responsables de desarrollar la infraestructura nacional de calidad y los sistemas de evaluación de la conformidad. Estas agencias desempeñan un doble papel: conceder certificaciones directamente a las empresas y a los laboratorios públicos y privados que contribuyen al cumplimiento de las normas internacionales de calidad e impartir formación actualizada sobre los procesos de calidad.

En general, los países obtienen buenos resultados en esta subdimensión, aunque muchos carecen de sistemas sólidos de monitoreo y evaluación de los programas y estrategias aplicados. Destacan países como Uruguay (5,0), México (4,61), Brasil (4,53) y Colombia (4,49). La puntuación media de AL9 es de 4,36 (véase Cuadro 9.4). Además de la formación ofrecida por las agencias de normalización y metrología, otros programas integran la mejora de las normas de calidad en todas sus iniciativas de formación, especialmente para las empresas exportadoras.

Subdimensión 7.5 Aprovechar las ventajas de la integración de ALC

Cuadro 9.5. Puntuaciones de la subdimensión 7.5: Aprovechar las ventajas de la integración de ALC

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	4.60	1.09	1.81	4.05	3.91	3.60	4.17	3.58	3.47	3.36	2.89	3.81

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Existen distintas percepciones sobre los beneficios de las alianzas regionales, incluso entre los países de un mismo mecanismo de integración.

Esta subdimensión muestra una heterogeneidad significativa, a pesar de que todos los países analizados pertenecen al menos a un mecanismo de integración subregional, y algunos, como Perú y Colombia, participan en dos, a saber, la Alianza del Pacífico (AP) y la Comunidad Andina (CAN). Curiosamente, los países tienen percepciones diferentes sobre los beneficios de estas alianzas, incluso dentro del mismo mecanismo de integración. Por ejemplo, dentro del Mercosur, Brasil y Paraguay informan de beneficios limitados, mientras que Uruguay y Argentina perciben mayores ventajas. Esta complejidad subraya la naturaleza grupal de estas dinámicas, que priorizan los beneficios colectivos sobre las ganancias individuales. Del mismo modo, en el caso de Colombia y Perú, estos países ponen mayor énfasis en los beneficios derivados de la AP en comparación con la Comunidad Andina. A pesar de que ambos mecanismos de integración cuentan con marcos institucionales activos para las PyMEs, como la CAMIPYME en la CAN y el Grupo Técnico de PYME y Emprendimiento en la AP, persisten variaciones en los beneficios percibidos.

En general, los mecanismos de integración dentro de los países carecen de planes estratégicos integrales con objetivos claramente definidos y medibles dirigidos a potenciar las exportaciones subregionales y la internacionalización de las PyMEs. Esta ausencia dificulta la aplicación y la sostenibilidad de programas normalizados que podrían reportar beneficios equivalentes a todos los países participantes a largo plazo. Además, la escasa disponibilidad de iniciativas adaptadas a las PyMEs se ve agravada por la insuficiencia de mecanismos de monitoreo y evaluación, así como de financiación. Entre los países, Argentina (4,60), México (4,17), Uruguay (4,05) y Chile (3,91) declararon obtener los mayores beneficios de la integración, mientras que la media de AL9 se situó en 3,36 (véase Cuadro 9.5).

Acceso al mercado e internacionalización para el desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres

Los países de AL9 incorporan en gran medida la perspectiva de género en sus programas de promoción de las exportaciones

El programa "Argentina al mundo" tiene por objeto promover el liderazgo y la participación equitativa de las mujeres en los negocios internacionales. Está dirigido a empresas, PyMES, emprendedoras y cooperativas lideradas por mujeres que estén buscando comenzar a exportar o que ya estén involucradas en el comercio internacional y busquen mejorar su desempeño.

La iniciativa *"Mujer Exporta MX"* organiza una serie de sesiones de formación especializada, talleres y seminarios destinados a proporcionar recursos y herramientas a las mujeres exportadoras de México. El programa se centra en ayudarlas a identificar oportunidades y competir eficazmente en el mercado de exportación.

En Perú, el programa *"Ella Exporta"* se dirige a mujeres empresarias y responsables de la toma de decisiones con estrategias de internacionalización. A través de diversas sesiones formativas, las participantes aprenden sobre coaching para la exportación, logística, gestión financiera, responsabilidad social corporativa, marketing digital, desarrollo de modelos de negocio y técnicas de negociación.

Mientras tanto, el Gobierno de Uruguay ofrece un curso de seis semanas diseñado para mujeres propietarias o ejecutivas de empresas formalmente establecidas que operan en el mercado nacional o extranjero. Este curso refuerza sus conocimientos y habilidades relacionados con el comercio internacional para posicionarse mejor en el mercado regional.

Por último, en Chile, el programa "*Mujer Exporta"* pretende sensibilizar sobre cuestiones de género y empoderar a las empresas exportadoras dirigidas por mujeres de distintos sectores. Aunque no se trata de una iniciativa gubernamental propiamente dicha, el programa facilita el acceso a información estratégica, proporciona formación y ofrece apoyo a las empresas en sus esfuerzos de internacionalización.

El camino a seguir

Cuadro 9.6. Recomendaciones para la dimension 7: Acceso a mercados e internacionalización

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
Support programmes for internationalisation	Las PyMEs tienen dificultades para acceder a los programas de apoyo existentes, ya sea por falta de información, por la complejidad de los requisitos o por los engorrosos procesos burocráticos. Los distintos programas de apoyo a las PyMEs no están bien articulados entre sí, lo que dificulta que las empresas puedan aprovecharlos.	• Mejorar los canales de comunicación entre las agencias de promoción comercial y las PyME, sobre todo en las provincias, a través de socios estratégicos. • Consolidar la interoperabilidad de las agencias de promoción de las exportaciones y ampliar la participación de los agentes públicos y privados en el diseño e implementación de políticas y programas. • Establecer sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de apoyo a la internacionalización, con el fin de disponer de herramientas para su mejora continua.

		• Aplicar metodologías de análisis de evaluación de impacto.
Trade facilitation	Las PyMEs siguen enfrentándose a elevadas barreras comerciales. Las PyMEs tienen dificultades para obtener financiación para sus actividades de internacionalización.	• Reforzar la formación de las PyMES para obtener la certificación como OEA, de forma integrada en los programas de las agencias de promoción comercial; así como facilitar su acreditación. • Mejorar el acceso de las PyMES a la financiación, a través de líneas de crédito para la internacionalización, que permitan a las empresas crecer y exportar.
Use of E-Commerce	Generar un marco regulador sólido que permita a los organismos regulares supervisar adecuadamente el sector y generar políticas públicas específicas para el crecimiento del comercio electrónico. La infraestructura tecnológica de algunos países se encuentra todavía en una fase temprana de desarrollo para el comercio electrónico, lo que limita las oportunidades de las PyMEs-	• Poner en marcha programas de asistencia técnica, formación, financiación y acceso a plataformas digitales para el comercio electrónico. • Fomentar la creación de mercados nacionales y plataformas de comercio electrónico. • Mejorar la infraestructura tecnológica y la conectividad a Internet en las zonas rurales, con el apoyo de empresas operadoras. • Adaptar y reforzar el marco normativo existente para facilitar la regulación y la competencia y crear incentivos para el crecimiento del comercio electrónico.
Quality Standards	Las PyMEs no tienen conocimientos suficientes sobre las normas internacionales de calidad, lo que les dificulta el acceso a nuevos mercados.	• Proporcionar incentivos y asistencia técnica a las PyME para que adopten normas de calidad internacionales. • Difundir los beneficios de la adopción de normas de calidad, de forma transversal en los programas de internacionalización puestos en marcha.
Taking advantage of the benefits of LAC integration	Falta coordinación en AL9 para apoyar a las PyMEs en su internacionalización.	• Poner en marcha programas normalizados y de colaboración para la promoción del comercio y la internacionalización de las PyME. Todo ello en el contexto de los mecanismos de integración subregional. • Reforzar el marco institucional para el diseño, la aplicación y el monitoreo de los programas para las PyME en el marco de acuerdos subregionales como Mercosur, la Alianza del Pacífico y la CAN. Esto puede hacerse reforzando los grupos de trabajo sobre PyME de cada mecanismo de integración.

Referencias

ECLAC (s.f.), *Acerca de Microempresas y Pymes*, https://www.cepal.org/es/temas/pymes/acerca-microempresas-pymes. [2]

OECD/CAF (2019), *Latin America and the Caribbean 2019: Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries*, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d9e1e5f0-en. [3]

Peralta-Jiménez, N. and L. Tonon-Ordóñez (2022), *Pequeñas y medianas empresas latinoamericanas: Dificultades de Internacionalización*, https://revistas.uide.edu.ec/index.php/innova/article/view/2102. [1]

10 Dimensión 8: Digitalización

La transformación digital de las PyMEs ofrece importantes oportunidades de crecimiento y eficiencia. Al adoptar la digitalización, las PyMEs pueden elevar sus operaciones, automatizar procesos y mejorar el compromiso con el cliente, lo que conduce a una mayor productividad y competitividad (OECD, 2021[1]).

Aunque las estrategias digitales son habituales en la región, la atención prestada a las PyMEs varía. Los países de ALC muestran políticas sustanciales dedicadas a mejorar la conectividad de banda ancha para las PyMEs, demostrando un fuerte compromiso con el desarrollo digital. Varios países han realizado progresos notables en el desarrollo de políticas dirigidas a la conectividad de banda ancha, lo que subraya su dedicación al avance digital. Además, existe un compromiso en toda la región para fomentar las habilidades digitales de las PyMEs, haciendo hincapié en la inclusión, la colaboración, el aprendizaje continuo y la integración de las habilidades digitales en estrategias nacionales más amplias para la transformación digital.

Este capítulo evalúa el estado de determinadas condiciones marco para la transformación digital en los países de ALC.

Marco de evaluación

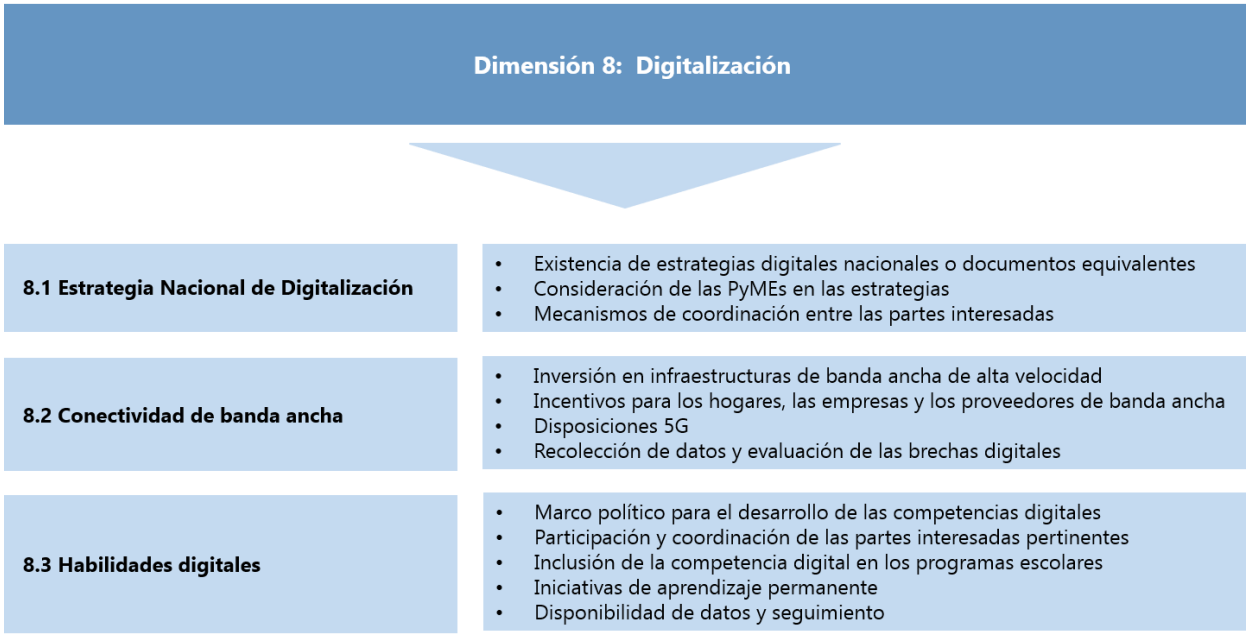
La transformación digital de las PyMEs ofrece importantes oportunidades de crecimiento y eficiencia. A través de la digitalización, las PyMEs pueden mejorar sus operaciones, automatizar procesos y mejorar la relación con los clientes, lo que se traduce en una mayor productividad y competitividad. El aprovechamiento de tecnologías como la computación en la nube, el análisis de datos y los dispositivos IoT permite a las PyMEs optimizar las cadenas de suministro, reducir costes y competir eficazmente con empresas más grandes, fomentando la innovación y la mejora del rendimiento (OECD, 2021[1]). La brecha de digitalización entre las grandes y las pequeñas empresas contribuye significativamente a la sustancial disparidad de productividad observada entre las PyMEs y las grandes corporaciones, una discrepancia que es notablemente pronunciada en los países de América Latina y el Caribe (ALC) (OECD/CAF, 2019[2]). La importancia de la digitalización de las PyMEs ha cobrado mayor relevancia entre los responsables de la formulación de políticas, en particular tras la pandemia del COVID-19. Esto es evidente en la decisión de incluir la Digitalización como una dimensión en el Índice de Políticas para PyMEs (SME PI), mostrando su influencia.

Esta nueva dimensión evalúa el estado de las condiciones marco seleccionadas para la transformación digital en los países de ALC basándose en la metodología SME PI de los países socios del Europa del este (OECD/EBRD, 2023[3]), analizando i) el marco político general (la estrategia digital nacional o equivalente), ii) la conectividad de banda ancha y iii) las habilidades digitales.

En consecuencia, el marco de evaluación se compone de los siguientes elementos (véase Figura 10.1):

- **La estrategia nacional de digitalización** se centra en la existencia de un documento político específico destinado a acelerar la transformación digital. Esta evaluación abarca las medidas previstas, incluidas las adaptadas a las PyMEs, así como las consideraciones relativas a la presupuestación, los objetivos definidos y las prácticas de monitoreo. Además, explora los mecanismos de coordinación establecidos entre entidades/actores públicos y privados tanto para el diseño como para la implementación de la política de transformación digital.
- **La conectividad de banda ancha** evalúa los esfuerzos destinados a ampliar el acceso a Internet de alta velocidad para particulares y empresas, incorporando políticas específicas. El análisis incluye un examen de las inversiones públicas en infraestructuras, los incentivos dirigidos a los hogares, las empresas y los proveedores de banda ancha, y las disposiciones relacionadas con la tecnología 5G. Además, se hace hincapié en la eficacia de la recopilación de datos y en una evaluación de las brechas digitales para calibrar el éxito general de las iniciativas de conectividad de banda ancha.
- **Las habilidades digitales** evalúan las políticas destinadas a fomentar la alfabetización digital de los ciudadanos de todas las edades. Este examen abarca el análisis de documentos políticos, el compromiso y la coordinación de las partes interesadas pertinentes y las iniciativas para integrar la competencia digital en los programas escolares. Además, investiga la oferta de oportunidades de aprendizaje permanente para el desarrollo de las habilidades digitales. Se presta especial atención a la eficacia de la recogida de datos sobre los niveles de habilidades digitales y las prácticas de monitoreo y evaluación.

Figura 10.1. Marco de evaluación - Digitalización

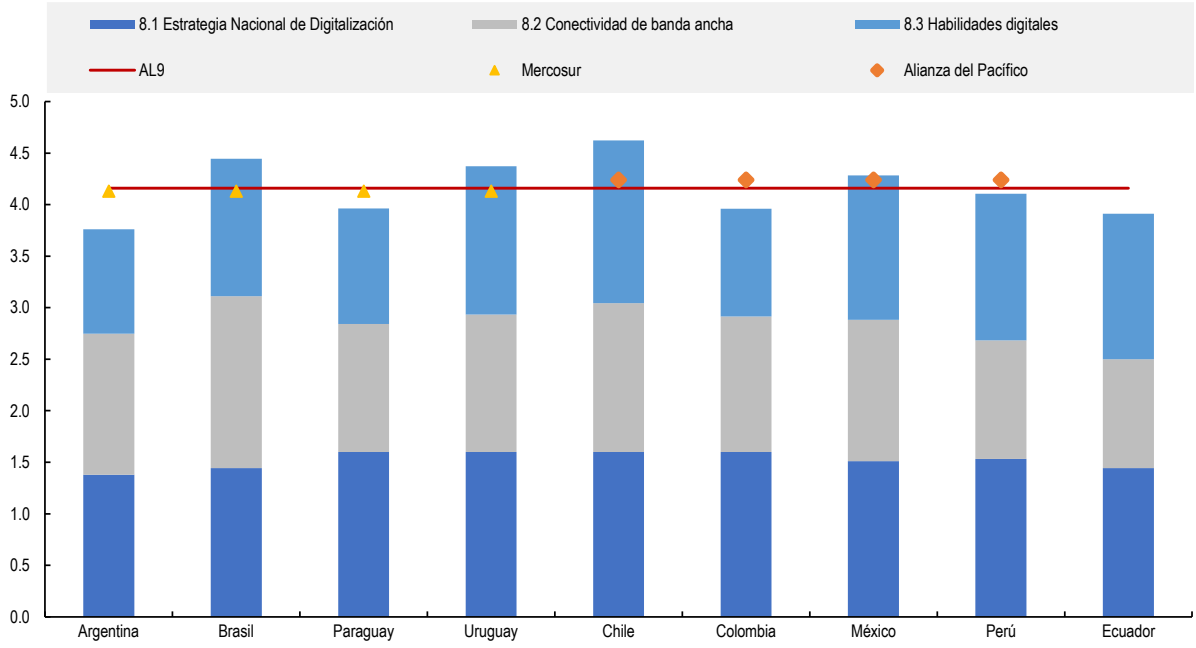


Análisis

En la dimensión de política de digitalización, la puntuación media entre los nueve países latinoamericanos (AL9) es de 4,16. Las estrategias digitales son comunes en la región, aunque el nivel de atención a las PyMEs varía de un país a otro. El marco analítico utilizado para apoyar la transformación digital de las PyMEs tiene en cuenta tanto la mejora de las condiciones para una economía digital como la aplicación de instrumentos políticos precisos para ayudar a la digitalización de las PyMEs.

En cuanto a las condiciones marco, se trata de los requisitos previos para el éxito de la transformación digital, incluida la conectividad de banda ancha, la infraestructura física y la alfabetización digital de los ciudadanos. Garantizar una conexión a internet accesible, asequible y fiable es crucial para fomentar una participación más amplia en la economía digital y evitar disparidades entre las zonas urbanas y rurales, así como entre las PyMEs y las grandes empresas. La alfabetización digital es igualmente vital y requiere la adquisición de habilidades digitales en todas las etapas de la vida a través de programas escolares bien diseñados y oportunidades de aprendizaje continuo para el desarrollo de las habilidades de los adultos. Además de estos facilitadores fundamentales, las PyMEs necesitan medidas políticas específicas para incentivar su viaje hacia la digitalización, como servicios específicos de apoyo a las empresas, servicios financieros digitales y ayuda para aprovechar el potencial del comercio electrónico.

Figura 10.2. Puntuaciones ponderadas para la dimensión 8: Digitalización



Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Subdimensión 1: Estrategia Nacional de Digitalización

En numerosos países de la región de ALC, la configuración de la política digital está guiada por una estrategia digital nacional global o un plan de digitalización. Estos planes sirven como marcos globales que integran los esfuerzos de las entidades pertinentes. Además, los países están estableciendo consejos y comités interministeriales encargados de supervisar la creación y ejecución de estrategias de digitalización. Estos organismos desempeñan un papel fundamental en la coordinación de las políticas destinadas a fomentar la digitalización de las PyMEs. Además, celebran consultas con diversas partes interesadas, tanto públicas como privadas, para recabar información que sirva de base para el desarrollo de futuras políticas. En ocasiones, esta estrategia global incorpora un enfoque específico para las PyMEs a través de una Estrategia de Digitalización de las PyMEs.

Cuadro 10.1. Puntuaciones subdimensión 8.1: Estrategia Nacional de Digitalización

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	4.13	4.33	4.80	4.80	4.80	4.80	4.53	4.60	4.33	4.57	4.52	4.68

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

Las estrategias de digitalización están muy extendidas en la región, pero la atención específica a las PyMEs es limitada

Todos los países de AL9 han implementado una estrategia nacional de digitalización, un elemento crucial dentro de un marco institucional eficaz. En toda la región existen divergencias en las áreas prioritarias, como la Cuarta Revolución Industrial en Colombia o la inclusión digital en Uruguay. Sin embargo, las estrategias de digitalización de algunos países carecen de detalles cruciales esenciales para una implementación efectiva, incluyendo objetivos medibles, planes de acción, entidades responsables,

presupuestos y plazos. Las estrategias también difieren en su énfasis en el apoyo a la digitalización de las PyMEs, destacando la necesidad de una estrategia específica para mejorar la competitividad. En particular, las Estrategias Nacionales de Digitalización de Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay destacan con puntuaciones de 4,80, superando la media regional. Estas estrategias integrales hacen hincapié en el apoyo a las pequeñas empresas, la racionalización de los servicios gubernamentales y la promoción de la alfabetización digital.

La mayoría de los países cuentan con acciones de digitalización, pero para que la aplicación tenga éxito es crucial que existan mecanismos de coordinación eficaces

Todos los países de la región obtuvieron puntuaciones elevadas en materia de aplicación. Esto se atribuye a que muchos países prestan servicios de apoyo a la digitalización a las empresas a través de organismos especializados, aunque sigue siendo necesario contar con mecanismos de coordinación eficaces. La colaboración entre ministerios es crucial para el éxito de la transformación digital. Por ejemplo, la NDS de México, dirigida por la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, o la NDS de Paraguay, guiada por el Comité de Coordinación e Interoperabilidad.

Hay lagunas en el monitoreo y la evaluación de la política de digitalización a nivel estratégico para las PyMEs

Muchos países de AL9 realizan un monitoreo del avance de sus estrategias de digitalización en relación con sus objetivos. Sin embargo, existen notables deficiencias en la supervisión y evaluación de las políticas de digitalización a nivel estratégico, especialmente para las PyMEs. Por ejemplo, la mayoría de los países carecen de indicadores nacionales para evaluar la eficacia global de las políticas de digitalización de las PyMEs. Esta deficiencia hace que el monitoreo y la evaluación sean los elementos menos sólidos de los tres que componen la subdimensión de la Estrategia Nacional de Digitalización en todos los países de ALC. Reforzar los procesos de monitoreo y evaluación es imperativo para el triunfo de estas estrategias.

Subdimensión 2: Conectividad de banda ancha

El acceso a la banda ancha de alta velocidad y a una conectividad fiable a Internet es esencial para el éxito de la digitalización. La velocidad de la conexión influye en la gama de tecnologías digitales que pueden emplear las PyMEs, necesitando conexiones más rápidas para las tecnologías más avanzadas. En consecuencia, las disparidades en el uso de Internet afectarán a las PyMEs que se conecten en línea y utilicen herramientas digitales, influyendo así en el atractivo de las zonas regionales.

Los países de ALC cuentan con importantes políticas para mejorar la conectividad de banda ancha de las PyMEs. Varios países han dado pasos significativos en el desarrollo de políticas dirigidas a la conectividad de banda ancha, mostrando su compromiso con el desarrollo digital. Planes nacionales ambiciosos, como el Plan de Conectividad de Argentina y el Plan Nacional de Banda Ancha de Brasil, demuestran un esfuerzo colectivo hacia el acceso universal a Internet.

Cuadro 10.2. Puntuaciones de la subdimensión 8.2: Conectividad de banda ancha

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	4.11	5.00	3.72	4.00	4.33	3.94	4.11	3.44	3.17	3.98	4.21	3.96

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

En toda la región de ALC se observa un notable progreso en la conectividad de banda ancha, lo que refleja una trayectoria positiva hacia la inclusión digital

Países como Argentina, Brasil, Chile y México obtuvieron puntuaciones altas en la subdimensión de conexión de banda ancha. Las iniciativas de banda ancha no sólo tienen que ver con el avance tecnológico; son profundamente arraigada en el fomento de la inclusión social y el desarrollo económico. Los gobiernos reconocen la importancia de garantizar que la conectividad llegue incluso a las zonas más remotas y desatendidas. Iniciativas como las de Colombia y Paraguay demuestran el compromiso de reducir la brecha digital mediante la mejora de la conectividad en zonas remotas y socialmente desfavorecidas. A pesar de ello, en muchos países se necesitan políticas de banda ancha centradas en las PyMEs para abordar sus necesidades y retos específicos en el proceso de digitalización.

La colaboración con las partes interesadas, incluidos los operadores de redes y los consumidores, pone de relieve un esfuerzo de cooperación para evaluar y satisfacer las necesidades de conectividad de las diversas poblaciones de la región

Las consultas periódicas con las partes interesadas, incluidos los operadores de redes, los consumidores y las autoridades reguladoras, ponen de relieve un planteamiento de colaboración para comprender y satisfacer las necesidades de conectividad. Las asociaciones público-privadas desempeñan un papel crucial en el establecimiento y la mejora de la infraestructura digital, garantizando que ambos sectores colaboren en beneficio de los ciudadanos y las empresas. Colaborar con organizaciones internacionales, como es el caso de Brasil, facilita el intercambio de conocimientos y la adopción de las mejores prácticas. Esta perspectiva internacional contribuye a la adopción de modelos eficientes de conectividad digital.

Subdimensión 8.3: Habilidades digitales

Las habilidades digitales son fundamentales para que las PyMEs adopten y utilicen eficazmente las tecnologías digitales. Sin embargo, muchas de ellas carecen de las habilidades digitales necesarias entre sus trabajadores, lo que puede obstaculizar su capacidad para adoptar plenamente la digitalización. La aplicación de medidas políticas específicas, como programas de formación subvencionados, talleres y recursos en línea, puede desempeñar un papel fundamental en la capacitación digital de las PyMEs y garantizar que dispongan de los conocimientos necesarios para integrar con éxito las herramientas digitales en sus operaciones.

Existe un compromiso en toda la región para fomentar las habilidades digitales de las PyMEs, haciendo hincapié en la inclusión, la colaboración, el aprendizaje continuo y la integración de las habilidades digitales en estrategias nacionales más amplias para la transformación digital.

Cuadro 10.3. Puntuación subdimension 8.3: Habilidades digitales

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	México	Perú	Ecuador	AL9	Mercosur	PA
Puntajes	3.03	4.00	3.36	4.32	4.73	3.13	4.21	4.27	4.23	3.92	3.68	4.09

Nota: Las puntuaciones se expresan en una escala de 1 a 5, siendo 5 la más alta.

En toda la región de ALC, los países están adoptando diversas iniciativas educativas para mejorar las habilidades digitales de las PyMEs.

En toda la región de ALC, los países están adoptando diversas iniciativas educativas para mejorar las habilidades digitales de las PyMEs. Estas iniciativas van desde la integración de la tecnología en los planes de estudios escolares hasta programas de educación de adultos y talleres comunitarios. Una tendencia notable es el énfasis en la inclusividad, centrándose en llegar a diversos grupos demográficos.

Se hacen esfuerzos para garantizar que los programas de formación en habilidades digitales sean accesibles a personas de todas las edades y procedencias. Es evidente el cambio hacia una cultura de aprendizaje continuo, con iniciativas como los cursos virtuales abiertos, los MOOC y los programas de aprendizaje permanente. Estos esfuerzos promueven una cultura de mejora continua de las habilidades, especialmente entre los funcionarios y la población en general.

En los países de ALC, existe una variación sustancial en la implementación de iniciativas de habilidades digitales, que van desde la integración temprana en la educación hasta un énfasis notable en programas especializados diseñados para niñas y mujeres.

Mientras que países como Chile, Brasil, Uruguay y México destacaron en la implementación de habilidades digitales para las PyMEs, en otros hay margen de mejora. Varios países, entre ellos Chile y Ecuador, están dando prioridad a la integración temprana de las habilidades digitales en la educación formal. Esta tendencia pretende dotar a los estudiantes de habilidades digitales esenciales desde la educación primaria hasta la educación superior. La región es testigo de una tendencia creciente en la aplicación de programas especializados para fomentar la participación de niñas y mujeres en el desarrollo de habilidades digitales. Las iniciativas suelen centrarse en los campos STEM para abordar las disparidades de género.

A pesar de los avances, hay lagunas considerables en el monitoreo y la evaluación de las políticas de habilidades digitales

A pesar de los avances, existen lagunas considerables en el monitoreo y la evaluación de las políticas de digitalización, especialmente a nivel estratégico para las PyMEs. Todos los países de ALC obtuvieron resultados insuficientes en este ámbito. Por ejemplo, gobiernos como el de Brasil están implementando programas integrales de habilidades digitales, pero es necesario mejorar el monitoreo y la evaluación del impacto de estas políticas. Un reto común es la falta de indicadores nacionales para supervisar el rendimiento general de las políticas de habilidades digitales de las PyMEs, lo que indica un área potencial de mejora en la evaluación del impacto de las iniciativas digitales en las empresas.

Digitalización para el desarrollo de PyMEs dirigidas por mujeres

Las políticas de fomento de las habilidades digitales de las mujeres empresarias son una práctica común en AL9

Argentina ofrece talleres gratuitos "Los viernes de WhatsApp" destinados a mejorar la competencia de las mujeres empresarias en la utilización de WhatsApp Business, una plataforma de mensajería adaptada a las pequeñas empresas. El proyecto REEMUJERPY de Paraguay exige la participación en la formación sobre herramientas digitales y la presentación de los entregables correspondientes para acceder al capital inicial. Además, los telecentros establecidos en los 4 Centros Regionales de la Mujer de Paraguay imparten formación en alfabetización digital.

Las iniciativas para animar a las mujeres a cursar estudios de STEM están muy extendidas en la región.

Como se menciona en la Subdimensión 8.3 Habilidades Digitales la región es testigo de una tendencia creciente en la aplicación de programas especializados para fomentar la participación de niñas y mujeres en el desarrollo de habilidades digitales. Argentina participa como país piloto en el proyecto SAGA de la UNESCO destinado a reducir la brecha de género en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. El programa brasileño "*Mulher e Ciência"*, lanzado en 2005, persigue el mismo objetivo. Además, la iniciativa "*Ponte en Modo STEM*" del Gobierno mexicano ofrece una estrategia nacional

gratuita de sensibilización para coordinar acciones entre diversos actores institucionales y sociales, fomentando la participación de más mujeres adolescentes y jóvenes en carreras relacionadas con STEM.

El camino a seguir

Como se indica en el Cuadro 10.4 en la región de ALC, las recomendaciones para la digitalización de las PyMEs incluyen la mejora de las estrategias digitales nacionales con detalles específicos para su aplicación efectiva, el fomento de políticas de banda ancha centradas en las PyMEs para hacer frente a desafíos únicos, y la defensa de procesos integrales de monitoreo y evaluación de las políticas de habilidades digitales. La región muestra avances en la conectividad de banda ancha, con países como Argentina, Brasil, Chile y México a la cabeza. El énfasis en iniciativas educativas inclusivas y en una cultura de aprendizaje continuo para el desarrollo de habilidades digitales pone de relieve el compromiso de reducir la brecha digital y garantizar una amplia participación en la economía digital. Por ejemplo, los centros digitales han demostrado su eficacia en otras regiones, como Europa, a la hora de facilitar el acceso de las PyMEs a la infraestructura digital. Estos centros ofrecen a las PyMEs acceso a infraestructuras digitales esenciales, como banda ancha rápida, tecnologías avanzadas y software, lo que les permite mejorar sus operaciones y su competitividad. Además, los centros de innovación digital desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de habilidades, ofreciendo programas de formación, talleres y recursos para dotar a las PyMEs de las capacidades digitales necesarias.

Cuadro 10.4. Recomendaciones para la dimensión 8: digitalización

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
Estrategia Nacional de Digitalización	Escasa atención específica a las PyMEs en las estrategias de digitalización, y falta de detalles esenciales para una aplicación eficaz.	• Animar a los países a enriquecer sus estrategias de digitalización con objetivos mensurables, planes de acción, entidades responsables, presupuestos y plazos, garantizando una aplicación exhaustiva y eficaz. • Abogar por el desarrollo de Estrategias de Digitalización de las PyMEs dedicadas dentro de los planes digitales nacionales generales para abordar específicamente las necesidades únicas de las pequeñas empresas.
Conectividad de banda ancha	Las disparidades en el uso de Internet afectan a las PyMEs; se necesitan políticas de banda ancha centradas en las PyMEs. El impresionante progreso de la conectividad de banda ancha en países como Argentina, Brasil, Chile y México ilustra el potencial de inclusión social y económica mediante la inclusión digital en las zonas rurales.	• Animar a los países a desarrollar políticas específicamente adaptadas para abordar las necesidades y retos únicos de las PyMEs en el proceso de digitalización, garantizando un acceso de banda ancha inclusivo, por ejemplo, un centro de innovación digital. • Promover las asociaciones público-privadas para establecer y mejorar la infraestructura digital, fomentando la colaboración en beneficio de los ciudadanos y las empresas. • Mejorar la transparencia de los datos y la normalización de los indicadores para facilitar evaluaciones más precisas y comparables del progreso de la digitalización en toda la región.

Ámbito	Retos y oportunidades	Recomendaciones
Habilidades digitales	Deficiencias en el monitoreo y la evaluación de las políticas de habilidades digitales.	• Aumentar la oferta de formación digital para la mano de obra de las PyMEs, garantizando la inclusión y la accesibilidad de los programas de formación en habilidades digitales para personas de todas las edades y procedencias. • Promover una cultura de aprendizaje continuo con iniciativas como cursos virtuales abiertos y programas de aprendizaje permanente, fomentando una cultura de mejora continua de las habilidades entre la población en general. • Ayudar a los países a mejorar sus procesos de monitoreo y evaluación de las políticas de capacitación digital, centrándose en medir el impacto a nivel estratégico para las PyMEs.

Referencias

OECD (2021), *The Digital Transformation of SMEs*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/bdb9256a-en. [1]

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [2]

OECD/EBRD (2023), *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2024: Building Resilience in Challenging Times*, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/3197420e-en. [3]

11 Las PyMEs en la economía verde

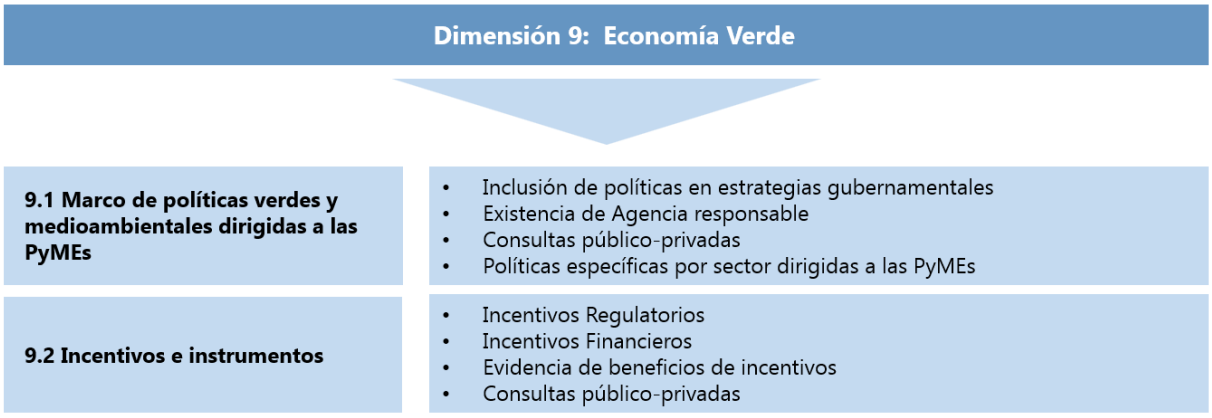
Este capítulo evalúa la provisión de políticas que promueven el comportamiento verde de las PyMEs entre los países latinoamericanos, tanto a través del marco político general para las políticas verdes y medioambientales, como a través de incentivos regulatorios y financieros específicos.

Marco de evaluación

Esta dimensión piloto analiza los enfoques de los gobiernos para ayudar a las PyMEs a mejorar su comportamiento medioambiental, tanto a través del marco político general de políticas verdes y medioambientales, como a través de incentivos normativos y financieros específicos. En consecuencia, el marco de evaluación de esta dimensión se compone de lo siguiente (véase Cuadro 11.1):

- **Marco de políticas verdes y medioambientales dirigidas a las PyMEs:** Esta subdimensión examina el conjunto global de políticas medioambientales dirigidas a las PyMEs, así como los aspectos ecológicos en los marcos políticos nacionales de las PyMEs, sectoriales y de innovación. También considera la presencia de agencias gubernamentales operativas que ayuden a las PyMEs a adoptar prácticas más ecológicas.
- **Incentivos e instrumentos:** La segunda subdimensión explora la existencia y aplicación de diferentes instrumentos y medidas para determinar si el gobierno ofrece incentivos normativos y financieros a las PyMEs, si existen pruebas de que las PyMEs se benefician de dichos incentivos y cómo se estructuran y ofrecen dichos planes de apoyo.

Figura 11.1. Marco de evaluación - Economía verde



Análisis

Subdimensión 9.1 Políticas verdes y medioambientales dirigidas a las PyMEs

La primera subdimensión evalúa la integración de las iniciativas ecológicas en los marcos políticos de las PyMEs. Examina si los documentos estratégicos sobre política empresarial y de innovación incluyen la ecoeficiencia y la ecoinnovación, y en qué medida se reconoce explícitamente a las PyMEs como grupo destinatario.

En toda la región, las políticas medioambientales rara vez tienen en cuenta las necesidades específicas de las PyMEs, y los incentivos financieros para iniciativas medioambientales son escasos. Aunque todos los países cuentan con algún tipo de normativa o estrategia medioambiental, sólo Colombia y Uruguay han realizado esfuerzos para abordar los problemas medioambientales específicos de las PyMEs. Sin embargo, en general estas estrategias suelen carecer de metas claras, objetivos con plazos definidos e impactos esperados.

Además, los ministerios responsables de las cuestiones medioambientales suelen tener un compromiso limitado con las PyMEs. Como resultado, las PyMEs reciben una orientación y un apoyo mínimos en relación con las políticas medioambientales, lo que obstaculiza su capacidad para adoptar prácticas más ecológicas. Además, la participación del sector privado en el diseño y la aplicación de las políticas medioambientales sigue siendo limitada.

Por último, el seguimiento y la evaluación de las políticas medioambientales para PyME son, en general, deficientes en la región. La ausencia de actividades y objetivos específicos para las PyMEs en los documentos de política medioambiental refleja una falta de compromiso por parte de los gobiernos a la hora de evaluar el impacto de sus políticas en las PyMEs.

Subdimensión 9.2 Incentivos e instrumentos

En la segunda subdimensión, se presta atención al conjunto de mecanismos disponibles para ayudar a las PyMEs en sus esfuerzos ecológicos. Se analiza si los gobiernos ofrecen incentivos normativos y financieros a las PyMEs, si hay resultados tangibles que indiquen que las PyMEs utilizan estos incentivos, y el marco y la aplicación de estas medidas de apoyo.

Los incentivos financieros específicos para la ecologización de las PyMEs son poco comunes en la región de ALC. Los esfuerzos en este ámbito van a la zaga en la mayoría de los países de AL9, aunque existen algunos planes de incentivos para que las empresas adopten prácticas más ecológicas, aunque no específicamente para las PyMEs. En muchos casos, las iniciativas financiadas por donantes desempeñan un papel crucial a la hora de cubrir el déficit de financiación de las inversiones orientadas a la ecología.

La contratación pública también ofrece oportunidades e incentivos para que las empresas adopten prácticas más ecológicas. La contratación pública "verde" está prevista o ya es operativa en algunos países. Por ejemplo, la Dirección Nacional de Contratación Pública (DNCP) de Paraguay ha estado trabajando en la aplicación de la Política de Contratación Pública Sostenible, aprobada mediante la Resolución nº 922/2020, que compromete al Sistema de Contratación Pública con el desarrollo sostenible en las dimensiones medioambiental, social y económica.

Box 11.1. Programa de Asociación Medioambiental de Filipinas

El Programa de Asociación Medioambiental de Filipinas (PEPP) fue creado en 2003 por la Oficina de Gestión Medioambiental del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DENR-EMB) para apoyar la autorregulación de la industria y la presentación de informes, mejorando al mismo tiempo el comportamiento medioambiental. Incluye incentivos y ayudas para que las PyMEs alcancen normas de producción más limpia. El PEPP tiene dos vías:

- La **Vía 1** ofrece reconocimiento e incentivos a las empresas que van más allá del cumplimiento en su comportamiento medioambiental.
- La **Vía 2** es un programa de asistencia dirigido a asociaciones industriales y empresas individuales, en particular PyME que aún no cumplen la normativa medioambiental pero que se comprometen a mejorar sus resultados. Los solicitantes seleccionados firman un acuerdo de consentimiento medioambiental, un acuerdo jurídicamente vinculante entre la empresa/asociación industrial y el DENR-EMB que compromete a la empresa a:
  - aplicar planes de gestión medioambiental en el marco de un sistema de gestión medioambiental
  - alcanzar objetivos de reducción de residuos en un plazo acordado y acordar medios de verificación
  - adoptar medidas de prevención de la contaminación y/o de producción más limpia
  - presentar un informe de comportamiento medioambiental

Fuente: (DENR-EMB, 2017[1]), Philippines Environmental Partnership Program (PEPP): Catalyst for Holistic Environment Partnership, http://pepp.emb.gov.ph/.

El camino a seguir

Cuadro 11.1. Recomendaciones dimension 9: Economía verde

Ámbito	Retos y Oportunidades	Recomendaciones
Políticas verdes y medioambientales dirigidas a las PyMEs	Las políticas medioambientales rara vez toman en cuenta las necesidades específicas de las PyMEs	• Los gobiernos deberían alinear las políticas de apoyo a las PyMEs con los objetivos nacionales de descarbonización y economía verde. Las iniciativas ecologistas deben integrarse en documentos políticos más amplios sobre las PyMEs, como las estrategias nacionales para el desarrollo o la innovación de las PyMEs (OECD/EBRD, 2023[1]).
Incentivos e instrumentos Incentivos e instrumentos	Los incentivos financieros específicos para la ecologización de las PyMEs son poco comúnes en la región	• Aumentar la disponibilidad de instrumentos de financiación para invertir en equipos y procesos más ecológicos. • Mejorar la producción estadística de indicadores medioambientales, que son un requisito previo para reforzar las herramientas de evaluación del

Ámbito	Retos y Oportunidades	Recomendaciones
		impacto de las políticas ecológicas de las PyMEs (OECD/EBRD, 2023[1]).

References

DENR-EMB (2017), *Philippines Environmental Partnership Program (PEPP): Catalyst for Holistic*, https://pepp.emb.gov.ph/. [1]

OECD/EBRD (2023), *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2024: Building Resilience in Challenging Times*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/3197420e-en. [2]

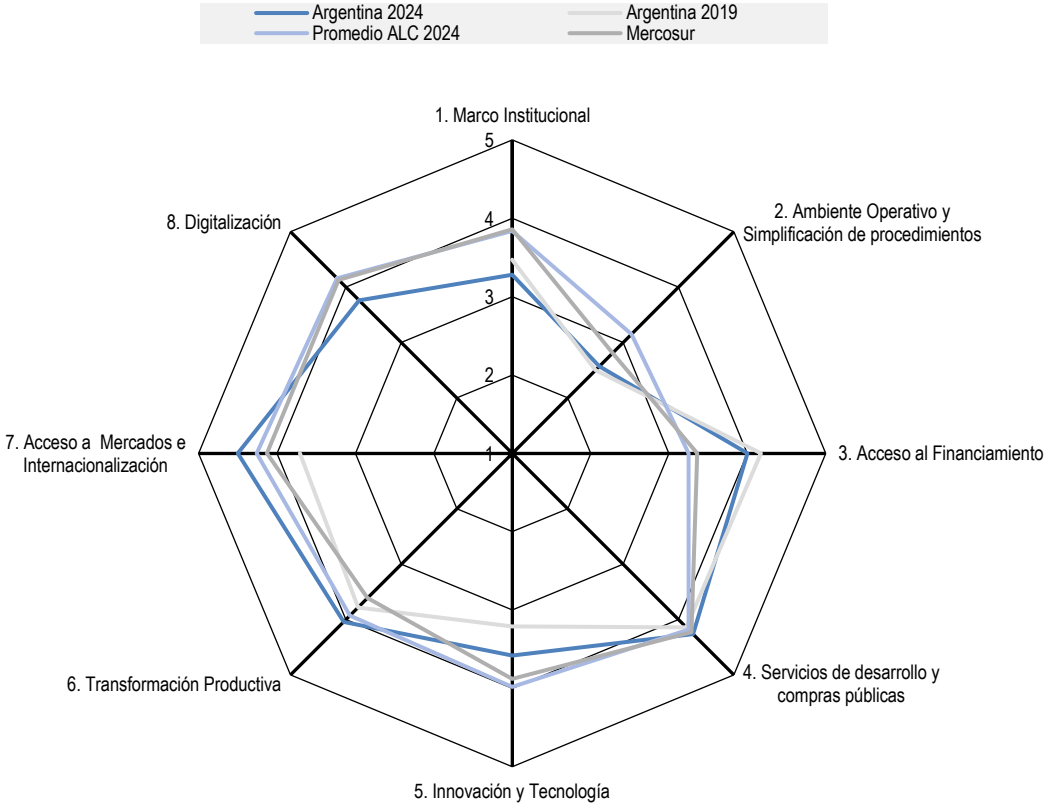
Part II. Hallazgos por país

12 Argentina

Este capítulo ofrece una evaluación de Argentina. Comienza con una visión general del contexto de Argentina y, a continuación, analiza los progresos del país en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 12.1. Puntuación de Argentina SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

La segunda evaluación del Índice de Políticas para PyMEs de la OCDE en Argentina destaca la amplia gama de programas e iniciativas del país destinados a fomentar el desarrollo de las PyMEs. Estos esfuerzos abarcan varios esquemas de apoyo para PyMEs y emprendedores, al ofrecer una amplia gama de servicios de desarrollo empresarial y medidas para mejorar el acceso a las oportunidades de contratación pública. Además, Argentina ofrece un sólido conjunto de ayudas financieras diseñadas para permitir y fomentar la innovación de las PyMEs. Así como un plan que promueve la integración de las PyMEs en las cadenas de suministro, con el objetivo de transformar la estructura productiva y tecnológica del país.

Desde la evaluación de 2019, Argentina ha intensificado sus esfuerzos para facilitar los negocios internacionales mediante la creación del Consejo Público Privado para la Promoción de Exportaciones (CPPPE) en 2020. Este consejo ha sido fundamental en la promoción de rondas de negocios, misiones comerciales y talleres de oferta tecnológica. Se han puesto en marcha programas específicos como *Desafío Exportar, Argentina para el Mundo, Proyectos Argentina, PyMEs para el Mundo y Formación para Invertir y Exportar*, para apoyar a las PyMEs en sus esfuerzos de internacionalización.

Como se señaló en la edición de 2019, Argentina sigue obteniendo buenos resultados en el ámbito del acceso al financiamiento (Figura 12.1). El país ha avanzado notablemente en el desarrollo de procesos para el tratamiento de la bancarrota y la insolvencia de las PyMEs. También ha ampliado las opciones de financiación

alternativa para las PyMEs, incluidos los sistemas de préstamos basados en activos (ABL) y los instrumentos de inversión de capital, respaldados por un marco normativo específico.

A pesar de estos avances, Argentina enfrenta continuos retos en su marco institucional para las PyMEs, principalmente debido a la falta de claridad de las orientaciones estratégicas y a la falta de continuidad de las políticas. Estos problemas se han visto exacerbados por la pandemia del COVID-19 y el progresivo deterioro del entorno macroeconómico. Para abordar estos retos, Argentina podría estructurar y revisar los esfuerzos actuales y nuevos a la luz de objetivos estratégicos transversales. Este enfoque permitirá optimizar las sinergias entre las acciones existentes e integrarlas en un plan estratégico cohesivo para las PyMEs.

De la misma manera, Argentina sigue lidiando con un sistema normativo complejo y unas cargas administrativas elevadas. Sinembargo, la nueva administración está trabajando activamente para racionalizar los procesos normativos. Estas iniciativas pretenden simplificar el entorno operativo, reduciendo así las cargas administrativas y fomentando un entorno más propicio para el crecimiento y el desarrollo de las PyMEs.

Contexto

Tras experimentar una tasa de crecimiento negativa del 9,9% en 2020 debido a la crisis del COVID-19, Argentina repuntó con fuerza con un crecimiento del 10,7% en 2021, atribuido al rápido progreso en la aplicación de dosis de refuerzo de las vacunas contra el COVID-19 (BCRA, 2023[1]). En 2022, la economía se expandió un 5%, volviendo a los niveles de producción de 2017 (OECD, 2024[2]). Sin embargo, a partir de septiembre de ese año, muchos sectores productivos perdieron impulso, influidos por una menor cosecha de trigo en comparación con los excepcionales resultados de la campaña anterior y contracciones en sectores como la construcción, el comercio y algunas ramas industriales (BCRA, 2022[3]). Esto ocurrió en un contexto de alta inflación y mayor incertidumbre financiera, tanto a nivel local como internacional. Para el cuarto trimestre de 2023, la actividad se contrajo en 1,4%; para 2024, se espera que el PIB se contraiga en 3,3%, antes de crecer en 2,7% en 2025 (OECD, 2024[4]). Uno de los principales desequilibrios macroeconómicos de Argentina es la inflación. En marzo, la inflación anual alcanzó el 288%, pero las variaciones mensuales de los precios han empezado a moderarse (OECD, 2024[4]).

En el cuarto trimestre de 2022, la tasa de empleo alcanzó el 44,6%, lo que supuso un aumento de un punto porcentual en términos interanuales y dio lugar a un descenso en la tasa de desempleo abierto a 6,3% a finales de ese año. El crecimiento de la tasa de empleo fue impulsado principalmente por un aumento en el número de asalariados informales. Sin embargo, los salarios reales se mantuvieron por debajo de los niveles de 2019 (OECD, 2022[5]). En 2023, la tasa de desempleo siguió disminuyendo hasta alcanzar 5,7%, y el empleo formal continuó experimentando un crecimiento constante en los sectores no agrícolas (BCRA, 2023[6])

Además, Argentina se ha integrado al comercio internacional principalmente en la región latinoamericana; el proceso de registro de nuevas empresas y de declaración de impuestos es medio en comparación con los países de la región, y el país ofrece un buen acceso al mercado de financiación para las PyMEs. Más allá de América Latina, Argentina ha establecido acuerdos comerciales con la Unión Aduanera de África Meridional, Israel, India y Egipto (Government of Argentina, n.d.[7]). La Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación destaca la importancia de las PyMEs en la economía argentina, ya que constituyen el 99,4% del total de empresas y emplean al 64% de los trabajadores registrados. Además, datos de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa revelan que las PyMEs generaron 140.000 puestos de trabajo en el primer trimestre de 2023 (Ministry of Economy Argentina, 2023[8]).

Dimensión 1. Marco institucional

Argentina tiene una puntuación global de 3,28 en la dimensión Marco institucional del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI), ligeramente inferior a la de la evaluación de 2019 (3,47). Este descenso se atribuye a las persistentes inconsistencias en el marco político, a direcciones estratégicas poco claras y a la falta de continuidad de las políticas, influidas por la pandemia del COVID-19 y el progresivo deterioro del marco macroeconómico, junto con cambios metodológicos en la evaluación.

La reducción de la puntuación global en comparación con la evaluación de 2019 también se ve influida por una disminución de la puntuación en la subdimensión de Definición de PyME. Argentina adopta una definición de PyME basada principalmente en la facturación anual total, con umbrales actualizados una vez al año. La población de PyMEs se segmenta en cuatro categorías: microempresas, pequeñas empresas y dos subcategorías de medianas empresas (*medianas tramo 1* y *medianas tramo 2*), variando los umbrales de facturación y empleo por sectores. Las PyMEs deben registrarse en el Registro de PyMEs gestionado por el Ministerio de Economía para beneficiarse de los incentivos. El proceso de inscripción es un requisito único, con renovaciones posteriores que se producen automáticamente. Esto supone un cambio notable con respecto a la evaluación de 2019, cuando las renovaciones se gestionaban manualmente. Argentina obtuvo una puntuación de 4,00 en esta subdimensión, atribuida principalmente a ajustes metodológicos en los valores de ponderación individuales asignados a los elementos evaluados.

En 2022, el Ministerio de Economía absorbió al Ministerio de Desarrollo Productivo, transformándolo en la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo dentro del Ministerio. Además, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca también se incorporó como Secretaría dependiente del Ministerio de Economía.

Argentina aún no ha formulado una estrategia específica para el desarrollo del sector de las PyMEs. Sin embargo, en 2023, el Gobierno aprobó un plan a mediano plazo denominado Argentina Productiva 2030. Plan de desarrollo productivo, industrial y tecnológico. Este plan esboza orientaciones y objetivos estratégicos en once áreas de política, que abarcan el desarrollo de las exportaciones, la economía verde, la transformación digital, la modernización industrial, el sector turístico y el desarrollo de la cadena de suministro. En particular, el plan da prioridad al desarrollo de sectores predominantemente liderados por grandes empresas, como el petrolero y el minero. A pesar de este enfoque general, una sección del plan está dedicada a la integración de las PyMEs en las cadenas de suministro, fomentando los vínculos con las grandes empresas e introduciendo la Factura de Crédito Electrónica MiPyME como una herramienta similar al *factoring*. Esta herramienta tiene como objetivo proporcionar apoyo financiero alas PyMEs que buscan integrarse en las cadenas de valor. La ejecución del plan está supervisada por el Ministerio de Desarrollo Productivo, y el monitoreo está a cargo del Consejo de Seguimiento y Competitividad.

Las medidas de políticas para PyMEs se introducen en respuesta a las solicitudes del sector o a emergencias económicas. La elección de un nuevo presidente en noviembre de 2023 que apoya un enfoque de *laissez-faire* económico puede llevar a una revisión significativa del enfoque intervencionista, lo que repercutirá en la política para PyMEs del país. La puntuación de la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación es 2,89.

Además, en 2021, un total de ciento cuarenta y cinco cámaras y federaciones locales unieron sus fuerzas para crear la Confederación Nacional de PyMEs, con el objetivo de mejorar la participación de las PyMEs en las Asociaciones Público-Privadas (APP). Esta iniciativa de colaboración se refleja en la puntuación de 2,77 obtenida por Argentina en la subdimensión de Consultas público-privadas (CPP). No obstante, las CPP se producen con relativa frecuencia, aunque no son sistemáticamente regulares. El gobierno participa en consultas con el sector privado cuando se introduce una nueva legislación que afecta a las empresas privadas o en respuesta a los esfuerzos de cabildeo de las organizaciones del sector privado,

en particular los organismos de la industria. Por otro lado, en la subdimensión de Medidas para abordar la informalidad, Argentina demuestra un aumento marginal en la puntuación, alcanzando 3,82 en comparación con 3,76 en 2019. El gobierno ha concentrado sus esfuerzos en reducir el trabajo informal, principalmente a través de la creación del Registro Público de Empleadores sancionados por incumplir la normativa laboral. Además, ha habido una reducción de las cotizaciones sociales para los emprendedores individuales y las microempresas.

El camino a seguir

- Revisar y simplificar la definición actual de PyME incorporando parámetros adicionales, como el empleo y los activos totales, junto al criterio existente de volumen de negocios total anual. Garantizar la aplicación uniforme de la definición en todos los niveles de la administración pública, incluidas las autoridades locales y la oficina nacional de estadísticas. Incluir una cláusula de independencia para garantizar que las PyMEs no estén controladas por grandes empresas. Eliminar el requisito de registro anual de las PyMEs en el Ministerio de Economía. Otorgar al Ministerio la autoridad para confirmar la condición de PyME accediendo a los datos del registro público de empresas, la administración tributaria y el registro de mano de obra.
- Definir objetivos a mediano plazo para el sector de las PyMEs en el contexto de las recientes medidas de recuperación económica del país. Crear un grupo ejecutivo encargado de desarrollar un plan de acción a mediano plazo para el sector de las PyMEs. Definir objetivos a mediano plazo para el sector de las PyMEs en el contexto de las recientes medidas de recuperación económica del país. Crear un grupo ejecutivo encargado de elaborar una estrategia de desarrollo de PyMEs/empresas a largo plazo para alcanzar los objetivos definidos. Incluir en este grupo de trabajo a instituciones públicas clave, representantes del sector privado, autoridades locales, instituciones internacionales y expertos en PyMEs. Evaluar el impacto de las medidas de recuperación económica del país en el sector de las PyMEs y revisar el marco institucional y los incentivos existentes a la luz de la nueva estrategia.
- Formalizar y ampliar las CPP, garantizando una representación significativa de los jóvenes emprendedores, las mujeres emprendedoras, las empresas de nueva creación y las empresas de sectores emergentes. Realizar encuestas empresariales periódicas, con la colaboración de las asociaciones empresariales y las autoridades locales, que abarquen diversos tipos de empresas. Identificar y abordar los obstáculos significativos al desarrollo empresarial basándose en los resultados de las encuestas.
- Abordar el alto nivel de informalidad evaluando sus consecuencias tanto en las condiciones laborales como en el desarrollo empresarial. Esto incluye examinar el impacto de la informalidad en la competencia desleal, las posibles distorsiones en el crecimiento empresarial causadas por las normativas fiscales y laborales, y las barreras para acceder a la financiación externa formal. Al identificar estos retos, podemos desarrollar medidas para mitigar los efectos negativos de la informalidad y promover un entorno justo y propicio tanto para las empresas ya establecidas como para las nuevas.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Argentina tiene un sistema normativo complejo y unas cargas administrativas elevadas. El anterior SME PI destacaba que los procedimientos de registro de empresas y de declaración de impuestos eran complejos y lentos. Esto también se reflejó en un bajo rendimiento general en el informe de Indicadores de Regulación de Mercados de Productos de la OCDE de 2017. En aquel momento, el gobierno reconoció la necesidad de proceder a reformas normativas y a la simplificación legislativa, y creó una Secretaría de Simplificación Productiva en el entonces Ministerio de Producción y Trabajo. Promulgó varias reformas legislativas, incluidas modificaciones de la Ley de Sociedades, y tomó medidas para aplicar de forma más

sistemática el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) durante el proceso de elaboración de nuevos actos legislativos y reglamentarios.

Durante la administración 2019-2023, la simplificación legislativa y la reforma regulatoria se estancaron. Esto se debe en parte al impacto de la pandemia del COVID-19 en la actividad legislativa y en parte al deterioro del marco macroeconómico, que obligó al gobierno a reaccionar ante emergencias económicas y limitar su compromiso en la búsqueda de reformas regulatorias. Sin embargo, hubo avances en la prestación de servicios de administración electrónica, como refleja la puntuación global de 2,57 para el Entorno Operativo y la Simplificación de Procedimientos.

Hasta octubre de 2023, el gobierno no disponía de un plan estratégico para llevar a cabo programas de simplificación legislativa y reforma normativa. El AIR siguió siendo opcional y sólo se realiza para los actos legislativos más importantes, y los informes no se hicieron públicos. La puntuación de Argentina para la subdimensión de Simplificación legislativa y análisis de impacto Regulatorio se mantiene en el mismo nivel que en 2019, en 1,63. Sin embargo, la nueva administración está participando activamente en los esfuerzos para agilizar los procesos regulatorios. Recientemente ha declarado su intención de presentar al Congreso un proyecto de ley destinado a suprimir 160 reglamentos. El 15 de diciembre se creó, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de ministros, la Secretaría de Simplificación del Estado que, entre sus funciones, incluye colaborar en el diseño de la política de simplificación y agilización de trámites y procesos en el Sector Público Nacional, provincial, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y municipal, coordinando acciones con las áreas con competencia específica.

Para la subdimensión de Registro de empresas, la puntuación de Argentina es de 2,54. Esto se atribuye a su naturaleza relativamente compleja, que implica un elevado número de procedimientos. Completar el proceso de registro formalmente lleva 15 días, ya que requiere la realización secuencial de cada paso. Aunque sólo algunos trámites pueden realizarse en línea, el costo global del proceso de registro es relativamente bajo. No existe una ventanilla única, sino un sistema de ventanillas múltiples. Las empresas reciben dos números de registro, uno del Registro de Comercio, que es el Número de Inscripción en el Registro Público y es propio de cada registro provincial, y uno de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que es la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y se utiliza a nivel nacional

Desde 2019, el gobierno implementó dos medidas impositivas relevantes para las PyMEs: una extensión del monotributo aplicado a microempresas y emprendedores individuales, y la introducción de un "puente" para promover la transición del monotributo a un régimen impositivo corporativo completo. Como paso positivo, en respuesta a las necesidades generadas por la pandemia del COVID-19, la administración tributaria ha ampliado la gama de servicios prestados en línea. Este cambio se refleja en el aumento de su puntuación con respecto a 2019, de 2,33 a 2,50. Sin embargo, los procedimientos administrativos para la declaración de impuestos por parte de las empresas privadas son complejos y lentos. Los principales puntos débiles del sistema de administración tributaria están relacionados con el número de horas necesarias para la declaración de impuestos y la tasa total de impuestos y aportes (% de los beneficios). El sistema fiscal se complica aún más por la autonomía fiscal concedida a los gobiernos provinciales.

La mayor fortaleza de Argentina en esta dimensión reside en sus servicios de gobierno electrónico, demostrada por una puntuación de 4,08 en esta subdimensión, siguiendo la tendencia de otros países latinoamericanos evaluados. En 2015 se desarrolló el primer programa que promueve la digitalización de la administración pública y la prestación de servicios de gobierno electrónico. El programa fue reforzado con el lanzamiento de la Agenda Digital Argentina en 2018 mediante el Decreto 996/2018, que establece los lineamientos estratégicos para la digitalización de la administración pública. A nivel nacional, el principal servicio de gobierno electrónico es la plataforma de Trámites a Distancia (TAD), que actualmente brinda 2456 enlaces con entidades de la administración pública. El alcance y la difusión de los servicios de administración electrónica se han ampliado considerablemente, también en respuesta al aumento de la demanda de servicios en línea durante la pandemia del COVID-19. Una de las aplicaciones más

importantes para las PyMEs es el Legajo Único Financiero y Económico (LUFE), que permite centralizar todos los datos financieros y personales. Su objetivo es facilitar y agilizar los trámites de las PyMEs con los distintos agentes del sistema financiero y la administración pública en general.

El camino a seguir:

Argentina debería emprender una revisión exhaustiva de sus leyes y normativas para mejorar el entorno operativo de las empresas privadas, liberar el potencial emprendedor del país y fomentar la contestabilidad del mercado al:

- Crear un grupo de trabajo interministerial que opere bajo la alta autoridad gubernamental, encargado de identificar los principales obstáculos al crecimiento de la empresa privada y de proponer un programa de reformas. Para garantizar la inclusión y unas perspectivas equilibradas, el grupo de trabajo debería complementarse con un comité consultivo, que incluya a representantes del sector privado, en particular los defensores de las nuevas empresas y los que operan en sectores de alto crecimiento. Este enfoque pretende contrarrestar la influencia de las empresas bien establecidas y conectadas.
- Evitar la introducción de leyes y reglamentos ineficaces, implantando una aplicación sistemática del AIR para todas las nuevas medidas legislativas que afecten a la actividad empresarial. Esto implica aprobar oficialmente la metodología más avanzada del AIR, designar a un órgano rector que supervise la aplicación del AIR y garantice la calidad del análisis, designar a la autoridad responsable de llevar a cabo los ejercicios de AIR y ordenar la publicación de todos los informes de AIR, facilitando así las consultas públicas. Este enfoque aumenta la transparencia y la eficacia en la toma de decisiones reguladoras.
- Mejorar el entorno empresarial, llevando a cabo una profunda revisión y simplificación de los procedimientos de registro para todos los tipos de empresas. Implantar un OSS para el registro físico e introducir procedimientos de registro en línea. Este planteamiento agilizaría considerablemente el proceso, fomentando un entorno más eficiente y favorable a las empresas.
- Realizar una evaluación exhaustiva del tipo impositivo efectivo total aplicado a las distintas categorías de PyME. Identificar las posibles distorsiones del sistema fiscal que obstaculizan o distorsionan el crecimiento de las empresas. Además, simplificar y revisar los procedimientos de administración fiscal puede contribuir a crear un entorno fiscal más transparente y favorable para las PyMEs.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

Argentina obtiene una puntuación global de 4,00 en la dimensión Acceso al financiamiento, la más alta de la región. El país ha avanzado notablemente en el desarrollo de procesos para gestionar la quiebra y la insolvencia de las PyMEs. También ha ampliado las opciones de financiación alternativa para las PyMEs, incluidos los planes de préstamos basados en activos (ABL) y los instrumentos de inversión de capital, respaldados por un marco normativo específico.

Además, el país obtiene una puntuación de 3,87 en la subdimensión del Marco legal, regulatorio e institucional,por encima de la media regional de AL9, debido principalmente al sólido desarrollo en la regulación del mercado de valores y el registro de activos, y a una ponderación relativamente menor en las garantías para las PyMEs.

El desarrollo del marco jurídico para el acceso a la financiación está impulsado principalmente por las disposiciones del gobierno en el mercado de valores para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización y disponer de una sección o mercado separado para las PyMEs de baja capitalización. Las PyMEss pueden abrir su capital cotizando en bolsa, con un régimen de información simplificado, sin

obligación de establecer comités de auditoría ni de aplicar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), sin tasas de supervisión o control, ni tasas de emisión de la Comisión Nacional de Valores (CNV), y sólo pueden ser adquiridas por inversores cualificados.

La puntuación global del país en esta subdimensión se ve ligeramente afectada por un menor desarrollo en la regulación e institucionalización del registro de bienes tangibles e intangibles. Aunque los bienes muebles están ampliamente aceptados como garantía en el país y el catastro es accesible en línea para el público, el registro de garantías reales sobre bienes muebles no tiene la misma accesibilidad.

Por otro lado, Argentina alcanza la segunda mejor puntuación en AL9 en el indicador de diversificación de las fuentes de financiación para las empresas, con una puntuación de 4,57, gracias a su amplia gama de productos financieros a disposición de las PyMEs. Entre esta gama se encuentran productos diseñados para apoyar las iniciativas de internacionalización de las PyMEs, como los créditos a la exportación del Banco de la Nación (BNA) y del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), las garantías otorgadas por fondos públicos (FOGABA y FOGAR), y otros esquemas que incluyen servicios de asesoramiento comercial y técnico específicos para PyMEs. Además, en abril de 2024 entró en vigor el Cupo MiPyME Mínimo, un esquema simplificado de incentivos para fomentar la asistencia crediticia basado en la reducción de encajes, a cargo del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Además, Argentina ha consolidado varias opciones de financiación alternativa para las PyMEs, incluidos los sistemas de préstamos basados en activos (ABL), así como instrumentos de inversión de capital, para los que existe un marco normativo específico. Asimismo, el país ha realizado esfuerzos para modernizar su marco regulatorio en materia de esquemas de microfinanciación para deuda o préstamos entre pares (P2P), bajo la Comunicación "A" 7406 del BCRA, que entró en vigor el 3 de enero de 2022.

En la subdimensión Educación financiera, Argentina obtiene una puntuación de 3,15. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera incluye un Plan Nacional de Educación Financiera (PNEF) destinado a mejorar las capacidades financieras de los usuarios de productos y servicios financieros, promoviendo el acceso y el uso de calidad en toda la población, con especial atención a los sectores más vulnerables. Reconociendo la necesidad de un enfoque personalizado y adaptado a las diversas realidades, el PNEF se dirige a segmentos específicos de la población con una perspectiva social y federal, teniendo en cuenta el género y la diversidad. Estos segmentos incluyen a los adultos mayores, los beneficiarios de programas sociales, los migrantes, los jóvenes y el sector de las PyMEs. Para las PyMEs, el PNEF esboza una acción estratégica para desarrollar campañas que difundan instrumentos financieros adecuados y diseñados específicamente para ellas.

Como en todos los países del AL9, los programas de educación financiera y emprendimiento están integrados en el currículo escolar y son obligatorios en Argentina. Además, el BCRA realiza evaluaciones de conocimientos financieros como parte de sus programas. Entre los participantes en estos programas figuran personas que dirigen PyME, tanto en calidad de instructores como de beneficiarios. Además, Argentina destaca en sus esfuerzos de monitoreo y evaluación. Con el apoyo de organizaciones internacionales como CAF, Argentina ha desarrollado esquemas de monitoreo y evaluación, incluyendo la encuesta de medición de la capacidad financiera, y ha implementado iniciativas de evaluación utilizando grupos de control aleatorios. Estas acciones ponen de manifiesto la importancia que el país concede a la educación financiera de las PyMEs.

Además, Argentina se destaca entre los países participantes del estudio al obtener el puntaje más alto en el desarrollo de procesos para gestionar la quiebra e insolvencia de las PyMEs, alcanzando 4,42 puntos. Este puntaje representa una mejora significativa en comparación con la medición de 2019,donde obtuvo 3,05 puntos. El país cuenta con un marco regulatorio y otros procedimientos establecidos para empresas en condiciones de insolvencia, los cuales son ampliamente aplicados y basados en principios internacionalmente aceptados, aplicables también a empresas estatales.

Por último, Argentina cuenta con sistemas de alerta temprana ante situaciones de insolvencia, la opción de recurrir a acuerdos extrajudiciales menos gravosos que la declaración de quiebra y el *cramdown* regulado en el artículo 48 de la ley de concursos y quiebras. El país también informa de la existencia de registros especiales para almacenar los datos de las empresas y de procedimientos para levantar las restricciones impuestas tras la declaración de quiebra de una empresa. Estos registros están a disposición del público, y las empresas declaradas en quiebra se eliminan del registro tras obtener la liberación total.

El camino a seguir

Si bien Argentina destaca con un buen rendimiento general en esta dimensión, es importante seguir profundizando en las mejoras del marco jurídico de las operaciones garantizadas, especialmente en lo que respecta a la capacidad de los acreedores garantizados para ejecutar su garantía tras la reorganización, así como desarrollar mecanismos de apoyo para que los empresarios aprovechen las segundas oportunidades o recuperen los negocios perdidos. Algunas medidas que podría adoptar Argentina son:

- Establecer una definición estándar de garantía y revisar el porcentaje de garantías exigido para los préstamos a mediano plazo a las PyMEs.
- Liberar la concesión de créditos a las PyMEs y crear mecanismos para la utilización activa de los certificados de garantía de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y los fondos degarantía, de modo que no sólo se beneficien las PyMEs con vínculos internacionales.
- Realizar encuestas específicas para medir las capacidades financieras de las PyMEs con el fin de diseñar programas de educación financiera más acordes con su contexto y necesidades.
- Diseñar y aplicar programas de formación para segundas oportunidades, dirigidos a personas que han visto sus empresas caer en bancarrota.
- Implantar procesos que permitan la eliminación automática de la lista negra de crédito nacional tras la liquidación total.

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas

En Argentina existen varios programas y medidas de apoyo al desarrollo de las PyMEs y el emprendimiento, incluida una serie de servicios de desarrollo empresarial (SDE) y medidas para acceder a las oportunidades de contratación pública. Como reflejo de ello, Argentina registra una puntuación de 4,26 en la dimensión global. Los mejores resultados en este ámbito se registran en la subdimensión de Servicios de desarrollo de emprendedores (4,34), seguida de compras públicas (4,20) y servicios de desarrollo empresarial (4,23). Principales puntos fuertes en la dimensión global se encuentran en el ámbito de la ejecución, con puntos más débiles en lo que respecta a la planificación y el diseño, y al monitoreo y la evaluación.

Las iniciativas emblemáticas de Argentina en materia de SDE se engloban en el *Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC*), financiado mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y administrado por el Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y su Subsecretaría de Desarrollo Empresarial. El PAC otorga Aportes No Reembolsables (ANR) para financiar proyectos como la digitalización de las funciones de las empresas, certificaciones (ambientales, de calidad, etc.) y el acceso a mercados nacionales y extranjeros. Las modalidades incluyen asistencia técnica, adquisición de equipos, estudios, etc. El apoyo se presta a través de convocatorias de proyectos.

Los servicios de desarrollo a emprendedores se prestan a través del programa Escalar, que proporciona ayuda financiera, incluidos préstamos sin intereses, y el programa Emprendimientos

Dinámicos, que consiste en subvenciones (ANR) para proyectos con potencial para convertirse en PyMEs competitivas y que estén patrocinados por Entidades Especializadas de Apoyo al Emprendedor (EEAE) certificadas, como viveros de empresas, aceleradoras y redes de emprendedores.

Argentina obtuvo el segundo mejor desempeño en materia de contratación pública en la edición 2019 del SME PI. Dicho desempeño se vio impulsado principalmente por una planificación y un diseño eficaces en este ámbito, en particular la existencia de leyes y reglamentos que permiten la división de las licitaciones en lotes más pequeños, la formación de consorcios de PyMEs y la obligatoriedad de pagos puntuales por bienes y servicios, entre otros. En esta edición, Argentina sigue mostrando un buen rendimiento de sus políticas, con una puntuación de 4,20, impulsada también por una sólida planificación y diseño e implementación, aunque con un monitoreo y evaluación relativamente débiles.Las leyes clave que regulan y fomentan la participación de las PyMEs y las cooperativas en la contratación pública incluyen la Ley 25.300 y la Ley 27.437, que proporcionan un marco legal para el desarrollo de la industria nacional y la compra por parte del Estado de bienes y servicios nacionales. Permiten, entre otros:

- Una opción de licitación parcial para las PyMEs que oscila entre el 20 y el 35% del valor total de la categoría.
- La posibilidad de dividir las licitaciones en lotes más pequeños para que las PyMEs puedan participar en las ofertas.
- Acuerdos marco que ofrecen a las PyMEs la posibilidad de participar en licitaciones para las que cumplen las condiciones de participación.
- Una preferencia para los bienes nacionales sobre los importados si el precio de los bienes nacionales no supera en un 15% el precio de oferta de los bienes importados, y una preferencia del 5% para los bienes producidos por las PyMEs sobre los bienes importados o los bienes de las grandes empresas.

Además, la Ley 13.064 relativa al Nuevo Régimen de Obras Públicas incluye normas para el pago puntual de las PyMEs proveedoras al Estado, en particular un plazo de 30 días para el pago tras la recepción de una factura. Sin embargo, se dan casos de retrasos en los pagos por parte del Estado de hasta dos años.

En materia de contratación electrónica, Argentina cuenta con dos plataformas: compra.gob.ar, para la compra de bienes y servicios por parte del Estado, y contrat.gob.ar, para obras públicas. La primera plataforma, también conocida como *compr.ar,* permite a los organismos públicos publicar oportunidades de contratación y gestionar todo el proceso de contratación para todos los niveles de la Administración, desde el Gobierno nacional hasta los municipios. *contrat.ar* se utiliza para la compra de servicios de construcción como carreteras, puentes y edificios a nivel nacional. Los sistemas de contratación electrónica argentinos permiten a las instituciones públicas publicar oportunidades de contratación, a los proveedores presentar ofertas y a las autoridades contratantes evaluar dichas ofertas y adjudicar contratos. Está diseñado para promover la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad en la contratación pública.

Argentina también implementa un registro de proveedores, conocido como Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), que es una base de datos que registra la información de contacto de los proveedores, cualificaciones financieras y técnicas, historial de cumplimiento de contratos y leyes, y cualquier sanción o penalización impuesta a los proveedores. El SIPRO no es un requisito obligatorio para que los proveedores participen en procedimientos de contratación pública, pero puede ser una herramienta útil para que participen en contratos públicos.

El camino a seguir

En general, Argentina tiene unos resultados sólidos en la Dimensión 4, con una variedad de servicios de desarrollo empresarial y apoyo a la participación de las PyMEs en la contratación pública. No obstante, Argentina podría:

- Adoptar una estrategia específica y plurianual para el desarrollo de las PyMEs, con objetivos y responsabilidades concretas.
- Reforzar el diálogo público-privado para el diseño, la aplicación, el monitoreo y la evaluación de dicha estrategia para las PyMEs. De hecho, la información recopilada para esta evaluación muestra que hay pocas pruebas ampliamente disponibles sobre la eficacia del apoyo a las PyMEs a través de los SDE y el acceso a la contratación pública.
- Evaluar la sostenibilidad del modelo de prestación de SDE, que actualmente depende de los préstamos del BID, en lugar de aspirar a crear un mercado autosuficiente de SDE, incluso mediante la prestación de esos servicios por parte de agentes del sector privado.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

Argentina tiene una puntuación global de 3,58 en la dimensión de Innovación y tecnología, lo que supone una mejora considerable respecto a la puntuación de 3,21 registrada en 2019. Los resultados relativamente buenos de Argentina en esta dimensión se deben a su marco político cohesionado y bien coordinado y a una sólida oferta de ayudas financieras para permitir y fomentar la innovación de las PyMEs.

El sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación se estructura en torno al marco establecido por la Ley 25.467 de 2001, que creó el Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC) en el seno del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT). El MINCYT es la entidad responsable designada para desarrollar la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación (Plan CTI 2030), que se puso en marcha en 2022. Mientras tanto, el Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECyT) y el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT) trabajan para coordinar las políticas de innovación en todo el Gobierno. La política de innovación también está integrada en otras estrategias gubernamentales en los ámbitos de la política de PyME, la política industrial, la política de educación y cualificaciones y la política científica, lo que apunta a una integración de las políticas y consideraciones de innovación en todo el gobierno. Estos factores contribuyen a la puntuación de 4,01 de Argentina en la subdimensión Marco institucional. Sin embargo, la puntuación de Argentina en esta subdimensión se ve reducida por un rendimiento relativamente débil en el componente de monitoreo y evaluación, lo que refleja áreas de oportunidad en el monitoreo de la aplicación de la estrategia de innovación.

Argentina tiene una puntuación de 2,64 en la subdimensión Servicios de apoyo. Aunque existen iniciativas para vincular a las PyMEs innovadoras con las instituciones de investigación, así como una sólida red de incubadoras y aceleradoras, no se aplican sistemáticamente disposiciones adecuadas de monitoreo y evaluación. Un elemento más sólido de la política de innovación de Argentina es el apoyo financiero que se presta a las PyMEs. La puntuación de 4,08 obtenida por Argentina en la subdimensión Financiación de la innovación se sustenta en una sólida gama de ayudas políticas que incluyen subvenciones a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), incentivos fiscales a la investigación y el desarrollo, y el innovador instrumento de contratación pública de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

El camino a seguir

- Definir indicadores clave de rendimiento y objetivos a nivel estratégico para supervisar el progreso de la aplicación y la eficacia general de la estrategia de innovación.
- Desarrollar un marco de monitoreo y evaluación de las principales políticas y programas de innovación, que debería incluir metodologías de evaluación fiables con grupos de control de empresas que no hayan participado en los programas.

Dimensión 6. Transformación productiva

Argentina alcanza una puntuación global de 4,04 en la dimensión de Transformación productiva, lo que refleja un cambio positivo sustancial con respecto a la puntuación de 3,78 en 2019. Como se destaca en la dimensión Marco Institucional, la nación está mejorando activamente las medidas para aumentar la productividad a través de su plan a mediano plazo denominado Argentina Productiva 2030 Plan de Desarrollo productivo, industrial y tecnológico, aprobado en 2023. Este plan aboga por la integración de las PyMEs en las cadenas de suministro, con el objetivo de remodelar la estructura productiva y tecnológica del país. Constituye una hoja de ruta para mejorar de forma sostenible la calidad del trabajo, incorporar nuevas tecnologías a las actividades productivas, reforzar la competitividad, mejorar los sectores productivos y ampliar las exportaciones a través de 11 objetivos definidos (*misiones*) y 60 áreas temáticas (*proyectos*) que se reflejan en una sólida puntuación de 3,71 en la subdimensión Estrategias para mejorar la productividad. Sin embargo, si bien Argentina Productiva 2030 es unesfuerzo político clave para contribuir a la transformación productiva del país, la inclusión de medidas específicas centradas en las PyMEs sigue siendo el principal desafío.

La solidez de las medidas para mejorar las asociaciones productivas en Argentina persiste, alcanzando una puntuación de 4,57, igualando su desempeño de 2019. Esto se atribuye en gran medida a la eficacia del componente específico de clústeres dentro del programa PAC del BID, implementado a través de convocatorias de propuestas, que ofrecen cofinanciación para establecer nuevos clústeres o fortalecer los existentes. Además, Argentina realiza estudios en profundidad sobre redes empresariales y clústeres existentes, desarrollando estrategias para apoyarlos. Desde 2017, el Programa Nacional de Parques Industriales mantiene un Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI), que brinda apoyo financiero, incluyendo créditos y aportes no reembolsables, a los parques registrados para la realización de estudios y la instalación de infraestructura productiva. Este programa también cuenta con un Observatorio Nacional de Parques Industriales (ONPI) que ofrece un espacio de colaboración e intercambio de conocimientos para fortalecer las industrias regionales aprovechando las experiencias locales. Aunque el país ha establecido mecanismos para supervisar y evaluar estas políticas, y se han realizado ajustes en función de los resultados, Argentina podría beneficiarse del uso de indicadores clave y estadísticas de rendimiento para una toma de decisiones más informada.

Argentina tiene una puntuación de 3,96 en la subdimensión Integración en las cadenas de valor globales. En el marco de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Nación, la Subsecretaría de PyMEs administra la Dirección de Desarrollo de Cadenas de Valor, implementando una estrategia focalizada para reforzarlas, mientras que el plan Argentina Productiva 2030 se incluye una sección específica centrada en la integración de las PyMEs en las cadenas de suministro.

El camino a seguir

Aunque Argentina ha mostrado mejoras en esta dimensión, existen oportunidades para mejorar su enfoque estratégico y programático. Entre las principales recomendaciones figuran:

- Aplicar medidas de monitoreo y evaluación con indicadores claros y sujetos a plazos para mejorar la toma de decisiones y evaluar la eficacia de las políticas.
- Redoblar los esfuerzos para promover la información sobre las medidas y programas existentes. Utilizar el sitio web de Argentina 2030 para proporcionar información exhaustiva, que sirva como mecanismo para supervisar el progreso del plan.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

Argentina obtiene una puntuación de 4,50 en la dimensión Acceso al mercado e internacionalización, apoyada principalmente por los avances en los programas de apoyo a la internacionalización y los beneficios derivados de los procesos de integración regional. El país ha consolidado sus esfuerzos para facilitar los negocios internacionales a través del CPPPE, creado en 2020. Este consejo formula planes anuales de promoción comercial en colaboración con los sectores público y privado, promoviendo rondas de negocios, misiones comerciales y talleres de oferta tecnológica. Además, en colaboración con la *Agencia Argentina de Inversiones y Comercio* Internacional (AAICI), se han puesto en marcha programas específicos para PyMEs, como Desafío Exportar, Argentina al Mundo, Proyectos Argentina, PyMEs al Mundo y Capacitación para Invertir y Exportar.

La AAICI desempeña un papel crucial en la estrategia de exportación y atracción de inversiones, proporcionando asistencia técnica, formación, inteligencia de mercado y apoyo a las PyMEs. Programas como *Export Challenge* han proporcionado asistencia técnica con resultados tangibles en la promoción de las exportaciones. El programa consta de tres fases: diagnóstico, asistencia técnica en el plan de exportación, y asistencia en la promoción internacional. Como parte de las acciones llevadas a cabo para la promoción de las exportaciones y la internacionalización de las PyMEs, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio Internacional y Culto desarrolló el programa "PyME para el Mundo", que ofrece formación, asistencia técnica y líneas de financiación. En este contexto, se han realizado una serie de encuentros denominados "Ciclos PyMEs para el Mundo" (SIDP, 2023[9]). El gobierno también ha implementado iniciativas como Potencia PyMEX*, que* ofrece financiamiento a fondo perdido para proyectos de innovación en empresas manufactureras. Este programa ha beneficiado a un porcentaje importante de las exportaciones de las PyMEs.

Además, el Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP) ha implementado el Plan Federal de Desarrollo Exportador PyME para impulsar las exportaciones de las PyMEs. Este plan incluye acciones como el fortalecimiento de los organismos locales y centros de servicios, la participación de las universidades en el sistema productivo, la capacitación en habilidades para la exportación, la asistencia técnica integral y el financiamiento, la revisión del régimen arancelario y la promoción de productos en el mercado externo (AAICI, 2020[10]),Estas medidas han llevado a Argentina a obtener una puntuación de 4,91 en esta área. Según el Monitor Pyme de Exportación de Productos Industriales, las PyMEs argentinas exportaron 1.714 millones de dólares en el primer semestre de 2023, representando el 6,8% del total nacional, siendo Brasil su principal destino (18,2%) (CAME, 2023[11]).

En la subdimensión de Facilitación del comercio, Argentina obtuvo una puntuación de 4,36. El MDP ha puesto en marcha varias iniciativas para simplificar las exportaciones, como el ABC para Exportar y la plataforma *Exporta Simple 2.0*, que facilita las operaciones de exportación a los pequeños productores a través de *Operadores Logísticos Exporta Simple* (OLES). Además, se ha creado *ExportArgentina*, un directorio federal de oferta exportable. El país también cuenta con Ventanillas Únicas de Comercio Exterior y Nodos VUCE en 11 provincias. Sin embargo, Argentina podría mejorar la interoperabilidadentre estas herramientas y la Aduana para maximizar sus beneficios mediante el desarrollo de servicios web que vinculen a ambas entidades (ALADI, 2023[12]).

En cuanto al programa de Operador Económico Autorizado (OEA), la normativa se actualizó en noviembre de 2021 para ajustarse a las normas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Sin embargo, todavía no se ha visto que este programa conceda derechos específicos a las PyMEs argentinas. Argentina ha firmado tres Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) y está tramitando otros acuerdos significativos. Aunque Argentina supera la media de AL9 en tres de las cuatro categorías de Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC), queda por debajo de la media en la categoría de documentos (ARG: 1,125; ALC: 1,591).

Argentina también obtiene una puntuación relativamente alta en la subdimensión de Comercio electrónico (3,66). Según el *Global Payments Report 2023* (FIS, 2023[13]), Argentina es el tercer mayor mercado de comercio electrónico de América Latina, con una proyección de crecimiento anual del 21%. Se espera que el mercado argentino de comercio electrónico crezca de 19 mil millones de dólares en 2022 a 41 mil millones de dólares en 2026, impulsado principalmente por las transacciones móviles, que representaron el 60% del valor total en 2022. En materia de capacitación y financiamiento en transformación digital para PyMEs, en 2023 el MDP lanzó el concurso Transformación Digital PyMEX, con apoyo del BID ofreciendo aportes no reembolsables de hasta 25 millones de pesos por proyecto para cubrir el 70% del costo. Estos proyectos tienen como objetivo impulsar la transformación digital de las PyMEs exportadoras hacia la Industria 4.0, incluyendo mejoras en procesos, desarrollo de soluciones tecnológicas y estrategias digitales. Además, se han creado Unidades de Transformación Digital (UTD), financiadas por la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, que brindan asistencia técnica y capacitación a las PyMEs en su proceso de digitalización.

Además, Argentina obtiene una puntuación de 4,32 en la subdimensión de Normas de calidad, lo que supone una mejora con respecto a su desempeño en 2019, influida principalmente por el papel fundamental de las normas IRAM e ISO como aliados estratégicos para las PyMEs. Estas normas han demostrado ser herramientas efectivas para la transferencia de conocimiento, al reunir resultados de investigación y desarrollo tecnológico. A través del programa Expertos PyME, se ofrece capacitación para mejorar la productividad y competitividad de las empresas, facilitando el acceso a asistencia técnica profesional en áreas específicas, incluyendo herramientas de calidad.

En la subdimensión de Integración, Argentina obtuvo una puntuación de 4,60. Dentro del Mercosur, se han establecido políticas de apoyo a las PyMEs, incluida la creación de un Fondo de Garantía para respaldar las operaciones de crédito en actividades de integración productiva. Sin embargo, aunque estas iniciativas se han puesto en práctica, no se dispone actualmente de registros públicos sobre la utilización de los fondos o el número de PyMEs beneficiarias.

El camino a seguir

Para mejorar los resultados de Argentina en esta dimensión, podrían considerarse las siguientes acciones:

- Ampliar el alcance de la AAICI a nivel regional mediante la creación de oficinas regionales, con el objetivo de incrementar el acceso de las PyMEs a las oportunidades de formación y a otros beneficios derivados de los distintos programas.
- Reforzar la integración de la formación OEA en los programas de la AAICI y explorar medidas de apoyo adicionales para facilitar la certificación OEA a las PyMEs. Así como mejorar la difusión de los beneficios de la certificación OEA.
- Reforzar la visibilidad del apoyo del sector público a las certificaciones de calidad, aprovechando los esfuerzos y programas existentes.
- Generar e integrar la estrategia de promoción del comercio electrónico en los planes de desarrollo del sector PyME, con objetivos medibles, para lograr una mejor coordinación y monitoreo de las políticas implementadas.
- Promover la integración subregional y los beneficios para las PyMEs a través de la normalización y la colaboración en programas de promoción comercial e internacionalización. Así como fortalecer el marco institucional establecido en Mercosur para el diseño, ejecución y monitoreo de los programas de PyME.

Dimensión 8. Digitalización

Argentina obtiene una puntuación global de 3,76 en la dimensión de Digitalización, su rendimiento relativamente sólido se sustenta en una Estrategia Nacional de Digitalización cohesiva y bien coordinada, junto con una sólida infraestructura de conectividad de banda ancha.

La transformación digital del país está impulsada por la Estrategia Nacional de Digitalización (END), concretamente por el Programa Federal de Transformación Pública Digital. Se apoya en diversas normativas e iniciativas, como el Plan de Modernización del Estado, el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y la Agenda Digital Argentina. Esta iniciativa prioriza la digitalización de las pequeñas empresas, la agilización de los servicios públicos y la alfabetización digital. Más que una visión, la NDS es una fuerza tangible que da forma a la sociedad digital inclusiva de Argentina, implementada a través de la Secretaría de Innovación Pública y el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). Los mecanismos de coordinación incluyen el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP) y sus grupos de trabajo. El compromiso con la gobernanza digital garantiza el acceso universal a los servicios gubernamentales, promoviendo la inclusión. Argentina aprovecha las soluciones digitales eficientes para mejorar los servicios públicos, estimular el crecimiento económico y empoderar a sus ciudadanos, lo que culmina en una puntuación de 4,13 en la subdimensión Estrategia nacional de digitalización. Sin embargo, esta puntuación se ve atenuada por un débil rendimiento en el monitoreo y la evaluación, lo que refleja una supervisión inadecuada de la aplicación de la estrategia.

Argentina destaca en la subdimensión Conectividad de banda ancha con una puntuación de 4,11. El Plan de Conectividad, diseñado para proporcionar acceso a Internet incluso en zonas remotas, fomenta la inclusión social y el desarrollo económico. Las considerables inversiones del Gobierno en la construcción de una sólida infraestructura digital garantizan una conectividad sin fisuras en todo el país. El reconocimiento del papel fundamental del acceso fiable y asequible a Internet en la educación se pone de manifiesto en las iniciativas que equipan a las escuelas con Internet de alta velocidad, enriqueciendo la experiencia de aprendizaje y preparando a los jóvenes para un futuro digital.

Sin embargo, la política de digitalización de Argentina encuentra un obstáculo en la subdimensión de Competencias digitales, donde obtiene una puntuación de 3,03. Los esfuerzos para dotar a los ciudadanos de competencias digitales incluyen la integración de la tecnología en los planes de estudio escolares, programas de educación de adultos que ayudan a las generaciones mayores a adaptarse al mundo digital, y talleres y sesiones de formación en las comunidades locales para mejorar la alfabetización digital entre los adultos. Estas iniciativas tienen como objetivo permitir a las personas acceder a servicios en línea, solicitar empleo y conectarse digitalmente, fomentando una sociedad más inclusiva y digitalmente competente en Argentina.

El camino a seguir

- Reforzar sus mecanismos de monitoreo y evaluación de las iniciativas de digitalización de las PyMEs. Mediante la aplicación de un marco sólido, el gobierno puede evaluar sistemáticamente el impacto de las políticas en curso, identificar áreas de mejora y garantizar la utilización eficaz de los recursos.
- Adoptar un enfoque global del desarrollo de las habilidades

Referencias

AAICI (2020), *Plan integral para el Desarrollo Federal Exportador PyME*, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/11_nov_plan_de_desarrollo_federal_exportador_pyme_-vf.pptx_.pdf. [10]

ALADI (2023), *Relevamiento del estado de situación de las VUCE en los países miembros de ALADI*, https://www2.aladi.org/SitioAladi/documentos/facilitacionComercio/Relevamiento%20Estado%20de%20Situaci%C3%B3n%20de%20las%20VUCE%20en%20los%20pa%C3%ADses%20miembros%20de%20la%20ALADI.pdf. [12]

BCRA (2023), *Informe de política monetaria*, https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PoliticaMonetaria/IPOM0423.pdf (accessed on 11 March 2024). [6]

BCRA (2023), *Informe de política monetaria*, https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PoliticaMonetaria/informe-politica-monetaria-03-trim-2023.pdf (accessed on 11 March 2024). [1]

BCRA (2022), *Informe de política monetaria*, https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PoliticaMonetaria/IPOM0322.pdf (accessed on 11 March 2024). [3]

CAME (2023), *Monitor de Exportaciones Pymes de Productos Industriales*, https://www.redcame.org.ar/advf/documentos/2023/07/64b98987aeb70.pdf. [11]

FIS (2023), *The Global Payment Report 2023*, https://www.fisglobal.com/-/media/fisglobal/files/campaigns/global-payments%20report/FIS_TheGlobalPaymentsReport_2023.pdf. [13]

Government of Argentina (n.d.), *Acuerdos internacionales concluidos*, https://www.argentina.gob.ar/produccion/acuerdos-internacionales/conoce/tlc/vigentes (accessed on 11 March 2024). [7]

Ministry of Economy Argentina (2023), *Las PyMEs argentinas generaron 140.000 puestos de trabajo en el primer trimestre*, https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-pymes-argentinas-generaron-140000-puestos-de-trabajo-en-el-primer-trimestre (accessed on 11 March 2024). [8]

OECD (2024), *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/69a0c310-en. [4]

OECD (2024), *Real GDP forecast* (indicator), https://doi.org/10.1787/1f84150b-en (accessed on 26 June 2024). [2]

OECD (2022), *Argentina Economic Snapshot*, https://www.oecd.org/economy/argentina-economic-snapshot (accessed on March 2024). [5]

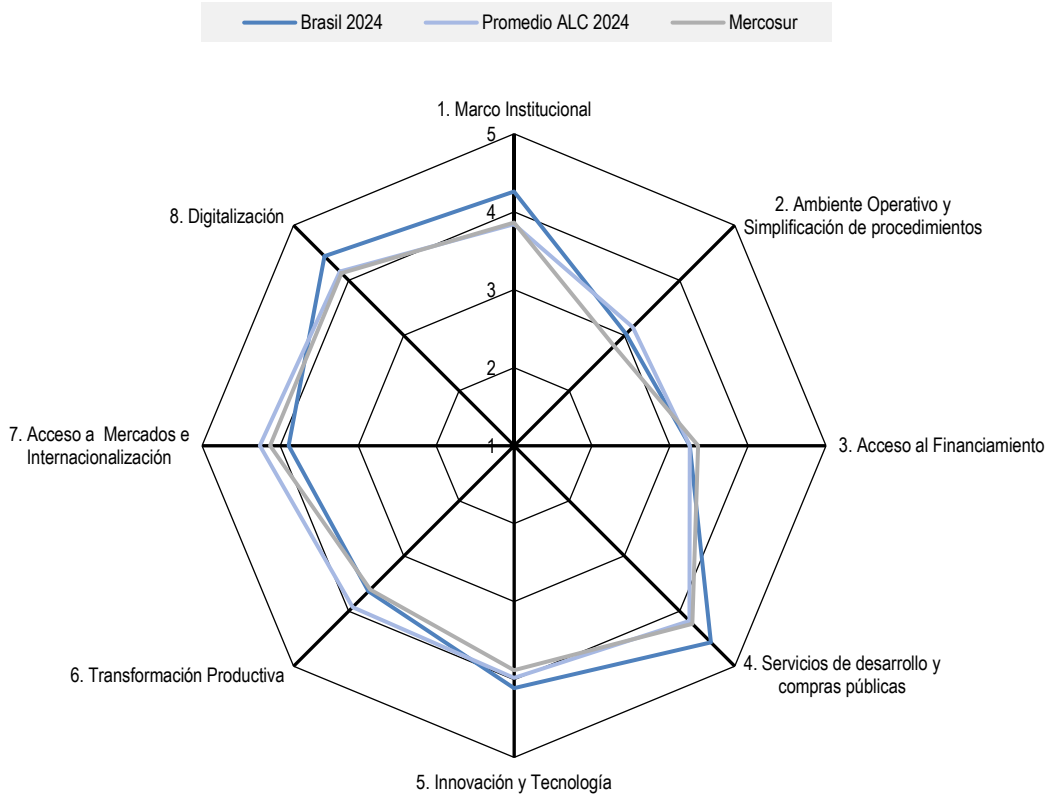
SIDP (2023), *Ciclos Pymes para el Mundo*, https://www.youtube.com/playlist?list=PLyy3c-xBFUSbaB19PEjcAjDpCP_jMDuBM. [9]

13 Brasil

Este capítulo ofrece una evaluación de Brasil. Comienza con una visión general del contexto brasileño y, a continuación, analiza los progresos de Brasil en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 13.1. Puntuación de Brasil SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

Brasil debuta en el Índice de Política para PyMEs (SME PI) de América Latina y el Caribe con un buen rendimiento general (véase Figura 13.1), situándose por encima de la media regional en cuatro de las ocho dimensiones evaluadas: Marco institucional (Dimensión 1), Servicios de desarrollo de las PyMEs y contratación pública (Dimensión 4), Innovación y tecnología (Dimensión 5) y Digitalización (Dimensión 8). Se sitúa en la media en la dimensión Acceso Al Financiamiento (Dimensión 3).

Sin embargo, los notables resultados del país en las medidas de mejora de la productividad y asociación se ven contrarrestados por importantes retos en la integración del comercio global, lo que supone un gran obstáculo para la internacionalización de las PyMEs. Esto afecta a sus resultados en las dimensiones de Transformación Productiva (Dimensión 6) y Acceso al Mercado e Internacionalización (Dimensión 7). Además, a pesar de un compromiso a largo plazo con la simplificación legislativa y la reforma normativa, el entorno operativo de las PyMEs en Brasil sigue siendo relativamente difícil, marcado por procedimientos complejos y elevadas cargas administrativas, especialmente en lo que respecta al registro de empresas y a los procesos de declaración y pago de impuestos.

La creación del nuevo Ministerio de Emprendimiento, Microempresa y Pequeña Empresa subraya la importancia que la administración que asumió el poder el 1 de enero de 2023 atribuye al desarrollo de las PyMEs. Esto representa una valiosa oportunidad para que Brasil siga avanzando en sus políticas de desarrollo de las PyMEs.

Contexto

Durante 2020, Brasil se vio significativamente afectado por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, experimentó una de las contracciones del PIB más bajas de la región, con un 3,6% (OECD, 2024[1]). Los niveles de pobreza y pobreza extrema, del 16,3% y el 1,4% respectivamente, aunque elevados, fueron inferiores a la media de la región de América Latina y el Caribe (ALC) (OECD et al., 2021[2]). En 2021, la economía brasileña mostró una recuperación, alcanzando una tasa de crecimiento del 5,3%, atribuida al éxito de la campaña de vacunación y al impulso del consumo interno. En 2022, el crecimiento se desaceleró hasta el 3%, influido por políticas monetarias restrictivas y efectos meteorológicos adversos que limitaron la producción y la productividad agrícolas (OECD, 2023[3])La economía brasileña creció un 3% en 2023, impulsada por sectores como la agricultura, la industria y los servicios, junto con el aumento del consumo de los hogares. Sin embargo, se prevé una ralentización en 2024, con una tasa decrecimiento prevista del 1,8%, atribuida a la reducción del consumo privado y la inversión debido al endurecimiento de las condiciones crediticias (OECD, 2024[1]).

En Brasil, el principal indicador de la inflación es el *Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio* (IPCA), que registró un aumento del 5,7% en 2022, por debajo del máximo del 10,1% alcanzado en 2021. La tasa de inflación relativamente elevada, unida al endurecimiento de las condiciones crediticias, contribuyó a debilitar el consumo de los hogares en 2022. En respuesta a las presiones inflacionistas observadas en 2021, derivadas de las presiones mundiales sobre los precios de las materias primas y la energía, el Comité de Política Monetaria del Banco Central de Brasil siguió una senda restrictiva, que concluyó con un tipo de interés de referencia del 13,75% a finales de 2022. En 2023, la inflación se moderó hasta el 4,6% en el marco de una política monetaria más restrictiva aplicada desde 2022, alcanzando el tipo de interés oficial el 11,7% en diciembre de ese año (COPOM, 2023[4]). Se prevé un nuevo descenso de la inflación, lo que probablemente dará lugar a nuevas reducciones del tipo de interés, apoyando la inversión y el consumo de los hogares.

En 2022, la tasa de desempleo de Brasil alcanzó un máximo del 9,3%, mostrando una notable disminución con respecto al 13,2% registrado en 2021, lo que indica una recuperación postpandemia (IBGE, 2023[5]). Sin embargo, una parte considerable de la mano de obra sigue ocupada en el trabajo informal. En 2023, la tasa de desempleo seguía disminuyendo hasta el 7,7%, mientras que el sector informal representaba el 39,2% de la población activa. Las microempresas y las pequeñas empresas contribuyen en gran medida a la creación de empleo, ya que se calcula que crearon 12,4 millones de puestos de trabajo entre 2007 y 2019 (OECD, 2022[6]).

Dimensión 1. Marco institucional

Brasil ha establecido un marco institucional avanzado para la política de las PyMEs, marcado por la presencia de una agencia nacional de desarrollo de las PyMEs bien financiada y estructurada: *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, SEBRAE) y varias instituciones especializadas, algunas de las cuales operan en colaboración con el sector privado. Esto queda patente en la puntuación global de 4,26 obtenida por Brasil en la dimensión relativa al marco institucional de las PyMEs. La importancia concedida a la política de las PyMEs se ve subrayada por la reciente creación del Ministerio de Emprendimiento, Microempresa y Pequeña Empresa.

Brasil carece de una definición unificada de PyME. Por un lado, el gobierno federal utiliza ampliamente la definición establecida por la Ley 123/2006 basada en los ingresos brutos anuales. Por otro lado, diversas instituciones implicadas en la política de PyME utilizan criterios diferentes. El *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE) considera el número de

empleados para la investigación, teniendo en cuenta el sector de actividad en la industria, el comercio y los servicios, un método que también utiliza el SEBRAE siempre que no se disponga de datos sobre los ingresos brutos anuales. Según la definición del SEBRAE, una microempresa tiene hasta 19 asalariados (Industria) o hasta 9 asalariados (Comercio y Servicios); una pequeña empresa tiene de 20 a 99 asalariados (Industria) o de 10 a 49 asalariados (Comercio y Servicios); y una mediana empresa tiene de 100 a 499 asalariados (Industria) o de 50 a 99 asalariados (Comercio y Servicios). El *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) emplea su propia definición basada en la facturación anual. Como resultado, la puntuación de Brasil en la subdimensión Definición de PyME es 4.

Por el contrario, Brasil obtiene una de las puntuaciones más altas en la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, con 4,32. Desde octubre de 2023, el mandato federal para la política de las PyMEs se ha asignado al Ministerio de Emprendimiento, Microempresa y Pequeña Empresa mediante la escisión del Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios. Antes de este cambio, entre 2015 y 2023, el mandato dependía del Ministerio de Economía y anteriormente, de 2013 a 2015, fue gestionado por la Secretaría de la Micro y Pequeña Empresa, dependiente de la Presidencia Federal. La creación del nuevo ministerio subraya la importancia atribuida por la administración que asumió el cargo el 1 de enero de 2023 al desarrollo de las PyMEs.

El marco institucional actual para la política de las PyMEs en Brasil ha sido establecido por la Ley nº 123 del 6 de diciembre de 2006. Esta ley introdujo el Estatuto Nacional de la Microempresa y de la Pequeña Empresa, que esboza las normas generales de apoyo a las PyMEs y define las competencias a nivel federal, estatal y municipal, incluido el Distrito Federal de Brasilia, en relación con los regímenes fiscales, el trabajo, las normas de seguridad social y el acceso al crédito para las microempresas y las pequeñas empresas. La ley asigna explícitamente a la Unión (Gobierno Federal) el mandato de formular la Política Nacional de Desarrollo de las Micro y Pequeñas Empresas.

En 2019 se elaboró el primer plan nacional para el desarrollo de las PyMEs. Actualmente se está formulando en Brasil un nuevo plan plurianual para el desarrollo de las PyMEs mediante un proceso de consultas interministeriales y entre los sectores público y privado. Este plan está diseñado para abarcar seis dimensiones políticas e incluirá una sección sobre monitoreo y evaluación.

La aplicación de las políticas en Brasil se lleva a cabo a través del Sistema S. Las organizaciones del Sistema S se clasifican como "organizaciones paraestatales" con autonomía operativa y fuentes de financiación independientes derivadas de un impuesto sobre los salarios. Aunque estos organismos trabajan bajo la dirección del gobierno, gozan de cierto grado de autonomía. El Sistema S incluye varias agencias públicas con tareas especializadas.

Por otro lado, SEBRAE funciona como la principal agencia para el desarrollo de las PyMEs en el país. SEBRAE tiene una plantilla de más de 6.800 empleados y oficinas en todo el país. La agencia está dirigida por el Consejo Deliberativo Nacional, que incluye a representantes de instituciones públicas y de las principales organizaciones del sector privado.

Otros organismos del Sistema S son *el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, SENAI), responsable de la formación profesional industrial, y el Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC), el servicio nacional de formación. El Foro Permanente de la Micro y Pequeña Empresa, compuesto por todos los ministerios y organismos públicos que se ocupan de la política de las PyMEs, junto con representantesde las organizaciones del sector privado, desempeña las funciones de coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas.

Además, Brasil tiene una práctica bien establecida de Consultas público-privadas (CPP), respaldada por un marco jurídico avanzado, como indica su puntuación de 4,33 en esta subdimensión. La base legal para esta práctica se ha fortalecido con el art. 29 de la Ley 13.655 de 2018, que estipula que la emisión de actos normativos puede ser precedida por una Consulta Pública para obtener aportes de las partes

interesadas, preferiblemente a través de medios electrónicos, y estos aportes serán considerados en el proceso de toma de decisiones. Todos los organismos y sectores gubernamentales involucrados en la formulación de normas empresariales están obligados a realizar consultas públicas, permitiendo que la sociedad civil y las entidades privadas expresen sus puntos de vista y contribuyan al proceso.

El sector privado de Brasil demuestra una importante capacidad de presión y participa activamente en todas las fases de elaboración, aplicación y coordinación de las políticas. Las principales asociaciones del sector privado y de PyMEs forman parte de entidades como el *Comitê Gestor do Simples Nacional* (Comité Gestor del Simples Nacional). que contribuye a formular regímenes fiscales para las PyMEs, el Foro Permanente de Microempresas y Pequeñas Empresas, y el Consejo Deliberativo Nacional del SEBRAE.Estas plataformas ofrecen vías de participación y colaboración del sector privado en el proceso de formulación de políticas.

Además, el marco legal para las *startups*, establecido por la Ley 182/2021 y sancionado ese mismo año, representó un compromiso clave para fomentar el emprendimiento innovador en Brasil. Esta legislación introdujo conceptos y criterios para categorizar a las empresas como *startups*, definiéndolas como empresas nuevas o de reciente creación que incorporan la innovación en sus modelos de negocio, productos o servicios. La ley incluye medidas destinadas a mejorar el entorno empresarial general del país. En particular, hace hincapié en reforzar la seguridad jurídica de las inversiones en empresas de nueva creación.

En otro aspecto, el compromiso del gobierno para combatir la informalidad laboral y empresarial es evidente, como refleja la puntuación de 4,30 obtenida por Brasil en la dimensión Medidas para reducir la informalidad. El Estatuto de la Microempresa y de la Pequeña Empresa, aprobado en 2006, tenía comouno de sus principales objetivos la formalización de microempresarios individuales, microempresas y pequeñas empresas. Para estimular la formalización de las empresas, el gobierno brasileño ha tomado medidas para reducir las cargas administrativas y simplificar los procedimientos de administración fiscal.

Ejemplos de estas políticas son las medidas para racionalizar y simplificar el proceso de creación de una empresa, aplicadas a través de iniciativas como REDESIM (véase Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos) y la Ventanilla Única (VU). Además, el gobierno brasileño ha introducido regímenes fiscales simplificados como el *Simples Nacional* y el *Microempreendedor Individual (*MEI) para promover la formalización empresarial en Brasil. La creación del Instituto MEI tiene como objetivo expreso la formalización y la inclusión productiva de los emprendedores. Según las estadísticas disponibles, actualmente hay 15,5 millones de Microempresarios Individuales activos en el país.

El camino a seguir

- Crear un grupo de trabajo compuesto por las instituciones pertinentes, representantes del sector privado, estadísticos y expertos en política de PyME para desarrollar una definición unificada de PyME adoptada por todas las instituciones públicas y autoridades locales.
- Establecer mecanismos para supervisar la aplicación del nuevo plan de desarrollo de las PyMEs a medio plazo y recopilar los datos y la información necesarios para evaluar el impacto del plan en el desarrollo del sector de las PyMEs.
- Garantizar la participación de los representantes del sector privado, incluidos los de los jóvenes empresarios, las mujeres empresarias, las nuevas empresas y las microempresas, en todas las fases de la política de la PyME, desde el diseño y la elaboración hasta la aplicación, el monitoreo y la evaluación.
- Establecer un consejo consultivo integral que reúna y coordine las aportaciones políticas de diversas mesas de consulta, como *Simples Nacional*, el Foro Permanente de la Micro y Pequeña Empresa y el Consejo Deliberativo Nacional del SEBRAE.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

El entorno operativo de las PyMEs en Brasil es relativamente difícil, marcado por procedimientos complejos y elevadas cargas administrativas, especialmente en lo que respecta al proceso de registro de empresas y a la declaración y el pago de impuestos. A pesar del compromiso a largo plazo con la simplificación legislativa y la reforma normativa, el solapamiento de los regímenes jurídicos y normativos federales y estatales añade complejidad al sistema, creando barreras a la introducción y aplicación de reformas eficaces. Brasil obtiene una puntuación global de 3,03 en esta dimensión, ligeramente por debajo de la media regional (3,15).

La creación de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM) por parte del Gobierno Federal en 2007 inició un proceso sistemático de simplificación legislativa y reforma normativa. Centrada inicialmente en los procesos de registro y constitución de empresas, REDESIM pretendía reducir el tiempo y los costes, automatizar y agilizar los procedimientos y eliminar las visitas innecesarias a los organismos públicos. Con el tiempo, el Gobierno amplió la simplificación legislativa y la reforma normativa a otros ámbitos, aunque a un ritmo relativamente lento. En la actualidad, sólo se ha revisado el 25% de la legislación empresarial, y los resultados de estas reformas han sido desiguales. En la actualidad, no existe un plan nacional global de simplificación legislativa y reforma reglamentaria, y las reformas se llevan a cabo de forma ad hoc.

El Análisis de Impacto Normativo (AIN) solo se aplica a los principales actos legislativos, y los informes de AIN no se publican sistemáticamente. Las directrices para el AIR se formalizaron con el Decreto n.º 10.411 en junio de 2020, asignando la supervisión a la Secretaría para la Defensa de la Competencia y la Competitividad de la Secretaría Especial para la Productividad, el Empleo y la Competitividad del Ministerio de Economía. Brasil obtiene una puntuación de 3,08 en la subdimensión de Simplificación legislativa y análisis del impacto regulatorio.

A pesar de las iniciativas emprendidas por REDESIM y las Instrucciones Normativas del *Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração* (Departamento Nacional de Registro e Integración Empresarial, DREI), los procedimientos de registro de empresas en Brasil siguen siendo relativamente complejos, lo que se refleja en la puntuación de 3,06 para la subdimensión Registro de empresas, ligeramente por debajo de la media de ALC (3,24). Desde 2020 se han realizado esfuerzos para agilizar los procedimientos de registro de empresas con diferentes entidades, lo que ha dado lugar a algunos avances. En la actualidad, estos procedimientos se completan, de media, en menos de un día.

Por ahora no hay ninguna ventanilla única operativa, pero los nuevos empresarios pueden interactuar con distintas administraciones en un mismo lugar (multiventanillas). Al registrarse, la nueva empresa recibe un número de identificación único que puede utilizarse en toda la administración pública. Actualmente, el registro en línea sólo está disponible para empresarios individuales y microempresas.

El gobierno federal ha introducido una herramienta de supervisión llamada *Company Map* para seguir los procesos de registro y cierre de empresas en todo el país. La herramienta proporciona datos mensuales sobre los procedimientos de registro de empresas, incluido el tiempo medio para abrir una empresa, el número de empresas abiertas y cerradas, y detalles sobre la ubicación y las actividades.

En otro orden de cosas, los resultados de Brasil en Facilidad para cumplimentar los impuestos son de 2,50, lo que indica importantes áreas de mejora en este ámbito. El sistema fiscal brasileño se caracteriza por un alto nivel de complejidad, lo que impone una pesada carga administrativa a las empresas privadas. Esta complejidad resulta de la combinación de regímenes fiscales y procedimientos administrativos federales y estatales.

Aunque el gobierno brasileño ha puesto en marcha medidas para simplificar el pago de impuestos, como la creación de los regímenes *Simples Nacional* y MEI, persisten los retos para las PyMEs brasileñas. Estos retos incluyen el alto coste del cumplimiento, un elevado número de impuestos y la complejidad de

las normas fiscales tanto a nivel federal como estatal. Se han creado dos comités permanentes para trabajar en la reforma fiscal, y SEBRAE es miembro de ambos comités.

En el ámbito de los servicios de administración electrónica, Brasil obtiene una puntuación de 3,60. La transformación digital del Gobierno Federal se guía por dos documentos estratégicos: la *Estratégia de Governo Digital* (*Estrategia de Gobierno Digital*, EGD) 2020-2023, que se actualiza cada tres años, y la Estrategia Brasileña de Transformación Digital.

Las acciones relacionadas con la prestación de servicios de administración electrónica al sector privado son llevadas a cabo por la *Secretaria de Governo Digital (Secretaría de Gobierno Digital,* SGD) y el Ministério da Gestão e *Inovação em Serviços Públicos (Ministerio de Gestión e Innovación en los Servicios Públicos*). La *Secretaria Extraordinária para Transformação do Estado* (Secretaria Extraordinaria para la Transformación del Estado, SETE) y el *Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos* (Ministerio de Gestión e Innovación en los Servicios Públicos, MGI) también actúan eneste ámbito.

Los mandatos de estas entidades están definidos por el Decreto 10.332, aprobado en abril de 2020. La gama actual de servicios de administración electrónica es relativamente amplia y abarca ámbitos como la cumplimentación de impuestos, la cumplimentación de las cotizaciones a la seguridad social y la realización de encuestas estadísticas de empresas.

La DGA prevé la prestación de algunos servicios que beneficiarán a las PyMEs, incluidos servicios en línea para simplificar y agilizar la apertura, modificación y cierre de empresas en Brasil, con el objetivo de completar estos trámites en un día. Uno de los objetivos de la DGA era introducir al menos veinte nuevos servicios interoperables de interés para empresas y organizaciones de aquí a 2022.

El camino a seguir

- El Gobierno Federal de Brasil podría revitalizar el programa de reforma regulatoria y simplificación legislativa, aprovechando la experiencia acumulada por REDESIM en el registrode empresas. Podría empezar por identificar los principales obstáculos reglamentarios a los que se enfrentan las empresas privadas, realizar un análisis exhaustivo de las barreras actuales al crecimiento de la empresa privada y formular un plan a medio plazo para un programa de reforma reglamentaria con objetivos claramente definidos y seleccionados en cooperación con representantes del sector privado.
- Racionalizar los procedimientos de registro de empresas, incluyendo el registro simultáneo ante las autoridades federales y estatales, estableciendo una red de ventanillas únicas y ampliando los procedimientos de registro en línea a todas las categorías de empresas.
- Considerar la creación de un grupo de trabajo para formular una reforma del régimen fiscal aplicado a las PyMEs, evaluando el tipo impositivo efectivo para los distintos tipos de PyME y minimizando el número de declaraciones y pagos de impuestos exigidos por las autoridades fiscales federales y locales.
- Poner en marcha programas para fomentar la adopción de servicios de administración electrónica por parte de las PyMEs como parte de la Estrategia de Gobierno Digital posterior a 2023.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

Brasil se sitúa en el nivel medio en la dimensión Acceso al financiamiento, con una puntuación de 3,25. En la subdimensión Marco legal, regulatorio e institucional del acceso al financiamiento, Brasil obtiene una puntuación de 3,08, por debajo de la media de 3,46 de AL9. Esta puntuación inferior se debe principalmente a su limitada regulación del mercado de valores. Sin embargo, Brasil destaca en el registro de activos y la ponderación de garantías. El país cuenta con normativas e instituciones muy desarrolladas para el registro de activos tangibles e intangibles. Los bienes muebles son ampliamente aceptados como

garantía, con el apoyo de un catastro accesible, aunque parcialmente en línea, y un registro público de garantías reales sobre bienes muebles. Además, la normativa relativa al porcentajede garantía exigido para los préstamos a medio plazo a las PyMEs es mínima. A pesar de estos puntos fuertes, Brasil se enfrenta a importantes retos debido a la falta de un marco jurídico para el mercado de capitales de las PyMEs, un apoyo mínimo para cumplir los requisitos de cotización y la ausencia de un mercado separado para las PyMEs de baja capitalización.

Por otra parte, Brasil alcanza la puntuación más alta entre los países AL9 en la subdimensión Fuentes diversificadas de financiación empresarial, con un 4,62, gracias a su amplia gama de productos financieros disponibles para las PyMEs. Destacan los programas de financiación a la exportación del *Banco do Brasil* y del BNDES, que proporcionan recursos a los exportadores para la producción y comercialización en el extranjero. Además, la Ley Complementaria nº 123/2006 (Estatuto Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas) prevé, en su artículo 60-A, la creación del Sistema Nacional de Garantía de Crédito (SNGC), que integrará el Sistema Financiero Nacional. Para facilitar esto, se publicó el Decreto No. 10.780/2021, que delinea la propuesta e implementación de acciones destinadas a establecer y consolidar el SNGC, regular la aceptación y provisión de garantías por parte de lasinstituciones financieras dentro del SNGC, y establecer criterios prudenciales y de supervisión, entre otras medidas. Sin embargo, este reglamento sigue siendo objeto de debate en el seno del Grupo de trabajo creado oficialmente en 2021 por la Orden Interministerial SEPEC-SETO-ME-BCB nº 11.591/2021.

Además, Brasil cuenta con planes de microfinanciación financiados por el Estado y regula mecanismos como la microfinanciación a través de la Resolución 88 de la CVM, que ha introducido importantes innovaciones para aumentar los volúmenes de financiación y la seguridad de los inversores en el país.

En la subdimensión de Educación financiera, Brasil obtiene una puntuación de 3,30, una de las más altas de la región. Esta elevada puntuación es el resultado de los esfuerzos realizados para diseñar y aplicar una Estrategia Nacional de Educación Financiera que incluye a las PyMEs como grupo destinatario clave. El SEBRAE de Brasil ofrece en su sitio web una amplia gama de programas y cursos gratuitos de educación financiera dirigidos a PyME y empresarios. Además, se han realizado esfuerzos para recopilar información sobre las capacidades financieras de la población, aunque la mayoría de las mediciones no se han centrado específicamente en los conocimientos de los microempresarios. Por ejemplo, en 2020, la Comisión de Valores, con el apoyo de la CAF, realizó encuestas de capacidad financiera a individuos utilizando la metodología de la OCDE. Sin embargo, estas encuestas se centran en medir la educación financiera de los individuos, no de las PyMEs. La OCDE desarrolló una metodología específica en la que Brasil participó en un ejercicio de medición, y los resultados se publicaron en 2021. Además, como parte de las evaluaciones PISA de la OCDE, se han medido los conocimientos financieros de los jóvenes (15 años) en Brasil.

Por último, Brasil se enfrenta a retos en la subdimensión de Procedimientos eficientes para hacer frente a la quiebra, con una puntuación de 2,02. Aunque cuenta con leyes de aplicación universal basadas en principios internacionalmente aceptados, estas leyes no se aplican a las empresas estatales, y el país carece de sistemas de alerta temprana para situaciones de insolvencia. Aunque la Ley de Insolvencia prevé mecanismos de conciliación antes de la quiebra, no existen sistemas de alerta temprana ni acuerdos extrajudiciales menos gravosos. Además, los datos de las empresas insolventes no son accesibles al público y, una vez pagada la deuda, el caso se elimina casi automáticamente del registro.

En cuanto a ofrecer nuevas oportunidades a los emprendedores cuyas ideas iniciales no han tenido éxito, Brasil aún no ha desarrollado políticas públicas en este sentido, lo que representa un área de mejora que podría complementarse con esfuerzos adicionales de educación financiera dirigidos a las PyMEs. También es destacable la falta de regulación de las operaciones garantizadas, que no contempla la recuperación de activos tras la reorganización empresarial ni prioriza el pago de impuestos u otras deudas. Por último, el tratamiento diferenciado de las micro y pequeñas empresas en los procesos de insolvencia, con plazos de pago ampliados, es otra cuestión relevante en el marco regulatorio brasileño.

El camino a seguir

- Reforzar la accesibilidad y disponibilidad del catastro y los registros de garantías.
- Promover un marco jurídico del mercado de capitales para las PyMEs.
- Desarrollar una estrategia para apoyar a las PyMEs en el cumplimiento de los requisitos de cotización y promover la creación de una sección o mercado separado para las PyMEs escasamente capitalizadas.
- Brasil podría seguir reforzando la coordinación entre las distintas instituciones públicas y privadas que trabajan para promover la educación financiera de las PyMEs, con el fin de mejorar la eficacia de los programas y evitar duplicaciones.
- Diseñar y aplicar mecanismos de alerta temprana para identificar posibles situaciones de quiebra y poder tomar las medidas correctivas necesarias.
- Desarrollar un marco jurídico para las operaciones garantizadas.
- Diseñar y aplicar programas de formación para segundas oportunidades, dirigidos a personas que han visto quebrar sus empresas.

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas

Brasil muestra un buen rendimiento en esta dimensión, con una puntuación global de 4,57, sólo por detrás de otros dos países de la región. El rendimiento es especialmente sólido en los servicios de desarrollo empresarial (4,67) y los servicios de desarrollo empresarial (4,60), con un rendimiento relativamente inferior en las compras públicas (4,40).

SEBRAE tiene el mandato de planificar, coordinar y orientar los programas técnicos de apoyo a las PyMEs, en consonancia con la política nacional de desarrollo y, en concreto, con las políticas relacionadas con la industria, el comercio y la tecnología. La elaboración de la política de servicios de desarrollo empresarial (SDE) se apoya en estudios sobre la demanda de dichos servicios, en particularel Global Entrepreneurship Monitor, y en investigaciones de la *Unidade de Gestão Estratégica* (Unidad de Gestión Estratégica) de SEBRAE.

Las operaciones del SEBRAE se financian mediante impuestos o ingresos de naturaleza fiscal, según la información facilitada por el gobierno. Esto representa una ventaja frente a otros modelos menos sostenibles financiados por préstamos o por la financiación de la asistencia internacional. Algunos de los programas emblemáticos de SDE son el *Programa Brasil Mais Produtivo* (Brasil Más Productivo, BMP), cuyo objetivo es mejorar la calidad de la gestión en las PyMEs y la adopción de tecnologías digitales y procesos innovadores, y que ha sido actualizado recientemente (véase Dimensión 6. Transformación productiva). El apoyo se presta en forma de cursos de formación, apoyo técnico y consultoría especializada totalmente financiados por el SEBRAE para las empresas que reúnen los requisitos, así como planes de cofinanciación con asociaciones empresariales y municipios. Un ejemplo es el programa EMPRETEC para la formación de competencias empresariales en el que SEBRAE financia el 70% del programa y el empresario el 30% restante. El presupuesto para SDE en Brasil es de aproximadamente 5.500 millones de reales (1.280 millones de dólares), financiados principalmente por SEBRAE y que representan el 0,11% del presupuesto total del gobierno.

Además, las acciones de SEBRAE también tienen como objetivo promover el desarrollo de un mercado privado de SDE a través del *Sistema de Gestão de Fornecedores do SEBRAE* (Sistema de Gestión de Proveedores), que ofrece licitaciones abiertas para la acreditación de consultores del sector privado en áreas como recursos humanos, espíritu empresarial, educación, servicios financieros y contables, marketing y ventas, negocios internacionales, planificación empresarial, etc.

Otra iniciativa importante para apoyar a los empresarios emergentes es el llamado *Sistema S* (véase Dimensión 1. Marco institucional), que pretende promover el desarrollo de las empresas brasileñas a través de servicios administrados por entidades privadas que ofrecen formación y asistencia a los empresarios.

Brasil también se beneficia de un sistema de leyes, reglamentos y medidas para promover la participación de las PyMEs en las oportunidades de contratación pública, incluyendo la división en lotes de las licitaciones a partir de un determinado tamaño, la posibilidad de formar consorcios de PyME y participar en licitaciones conjuntas, cuotas de participación para las PyMEs y pagos puntuales.

Brasil cuenta con un sistema bien establecido de contratación electrónica (*e-procurement*), conocido como *Comprasnet*. *Comprasnet* es una plataforma de contratación pública electrónica que utilizan los organismos federales, los gobiernos estatales, los municipios y las empresas públicas. La plataforma se utiliza para una amplia gama de actividades de contratación, incluida la publicación de licitaciones, la presentación de ofertas y la adjudicación de contratos. Se han introducido algunas medidas para facilitar la participación de las PyMEs en *Comprasnet*, incluido un proceso de registro simplificado y regímenes especiales para que las PyMEs participen en la contratación pública. Además, Brasil aplica un *Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores* (Sistema de Registro Unificado de Proveedores) que contribuye a facilitar la participación de las PyMEs en la contratación pública proporcionando una lista de proveedores que pueden participar en la contratación pública en Brasil y facilita la verificación de las cualificaciones de los proveedores. En general, Brasil cuenta con un sólido marco político para la prestación de servicios de desarrollo empresarial para PyME y emprendedores y un marco de contratación pública completo que facilita la participación de las pequeñas empresas en los mercados públicos.

El camino aseguir

Para avanzar, Brasil podría más:

- Aclarar explícitamente cómo el sistema de SDE implementado por SEBRAE ayuda a avanzar en la estrategia nacional de PyMEs y en los objetivos del plan nacional de desarrollo.
- Desarrollar las medidas de apoyo a los emprendedores y a las *startups*, en particular la existencia y el funcionamiento de sistemas nacionales de incubadoras y aceleradoras de empresas, más allá de la existencia del *Sistema S*.
- Aclarar cómo aprovechan las PyMEs el sistema nacional de contratación electrónica y establecer programas o SDE para ayudar a las PyMEs a participar mejor en los mercados públicos.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

Brasil cuenta con un impresionante abanico de ayudas públicas a disposición de las PyMEs para facilitar e incentivar la innovación, que forman parte de un sólido marco para la política de innovación. Sin embargo, las deficiencias en las prácticas de monitoreo y evaluación lastran la puntuación de Brasil enla dimensión Innovación y tecnología que, con un 4,11, se sitúa por encima de la media regional (3,98).

La Política Nacional de Innovación fue establecida por el Decreto nº 10 534 en octubre de 2020. Esto proporciona el marco para la política de innovación de Brasil. La Cámara de Innovación se creó como instrumento para supervisar la aplicación de la Política Nacional de Innovación. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación actúa como secretaría de la Cámara, que es presidida por la Casa Civil y cuenta con la participación de otros nueve ministerios. En 2021, la Cámara de Innovación aprobó la Estrategia Nacional de Innovación y los Planes de Acción, que establecen las iniciativas que deben adoptarse en este ámbito durante el siguiente período de cuatro años. La estrategia contiene una serie de acciones dirigidas a las PyMEs, entre las que se incluyen ayudas para formación y consultoría en sectores específicos, así como subvenciones para el desarrollo tecnológico. En general, el marco de la política de

innovación de Brasil está bien organizado, se centra especialmente en las PyMEs y cuenta con mecanismos para fomentar la coordinación intergubernamental. Estos factores contribuyen a una puntuación de 4,35 en la subdimensión Marco institucional.

La disponibilidad de servicios de apoyo a la innovación de las PyMEs es relativamente fuerte en Brasil. Estos apoyos incluyen una red de 363 incubadoras (el 61% de las cuales tienen su sede en universidades), un portal en línea para conectar a las empresas con los investigadores y una serie de parques tecnológicos, como por ejemplo el Parque Científico y Tecnológico de la Universidad Estatal de Campinas-São Paulo. Sin embargo, podría hacerse más para analizar las necesidades de las PyMEs y las barreras a las que se enfrentan a la hora de llevar a cabo actividades innovadoras. Esto podría facilitar el desarrollo de políticas que aborden con mayor precisión los retos y las oportunidades para la innovación de las PyMEs en Brasil. Como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos incluidos en el estudio, la puntuación de 3,95 obtenida por Brasil en la subdimensión Servicios de apoyo se ve mermada por un débil rendimiento en el componente de monitoreo y evaluación.

Brasil obtiene una puntuación de 4,02 en la subdimensión Financiación de la innovación. Las ayudas directas a la financiación de la innovación de las PyMEs incluyen la concesión de subvenciones a las PyMEs para cubrir los costes de las infraestructuras de investigación, la transferencia de tecnología o la contratación de servicios tecnológicos. Además, en noviembre de 2022, la ahora *Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços* (Secretaría de Desarrollo Industrial, Innovación, Comercio y Servicios, SDIC) del *Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços* (Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios, MDIC) puso en marcha una plataforma de contratación pública para la innovación. También existen incentivos fiscales a la I+D a través de la Ley nº 11 196 de 2005. El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) consolida y publica información sobre el apoyo financiero a la innovación de las PyMEs, aunque existen lagunas evidentes en la cobertura de la información facilitada. Además, a pesar de los diversos canales de apoyo disponibles, la participación de las PyMEs es relativamente baja.

El camino a seguir

En el futuro, el gobierno de Brasil podría considerar:

- Introducir evaluaciones de impacto periódicas de los principales programas de innovación, adoptando metodologías fiables con grupos de control de empresas que no participaron en los programas.
- Crear una ventanilla única digital de información sobre ayudas a la innovación disponibles para las PyMEs.
- Identificar y abordar los obstáculos que impiden a las PyMEs aprovechar las ayudas financieras a la innovación.

Dimensión 6. Transformación productiva

Los esfuerzos bien coordinados de Brasil para mejorar la productividad de las PyMEs quedan patentes en su notable puntuación de 3,64 en la dimensión Transformación productiva. El país alcanza la puntuación más alta de la región en las dos primeras subdimensiones. Sin embargo, su puntuación global se ve afectada negativamente por la puntuación en la subdimensión 3, Integración en las cadenas de valor globales, lo que refleja áreas de oportunidad en este ámbito.

La subdimensión de Estrategias para mejorar la productividad en Brasil recibe una puntuación de 4,85, la más alta entre los países AL9, guiada principalmente por el programa BMP. Esta notable iniciativa del gobierno federal comenzó en 2016 y se reforzó significativamente en 2023 como parte de la *Nova*

Indústria Brasil - la nueva política industrial brasileña. Coordinado por el MDIC en colaboración con la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), SEBRAE, SENAI, *Financiadora de Estudos e Projetos (Agencia de Financiación de Estudios y Proyectos, FINEP), Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial* (Empresa Brasileña de Investigación e Innovación Industrial, EMBRAPII) y el BNDES.

El nuevo BMP se propone llegar a más de 200.000 personas a través de sus nuevas plataformas digitales y apoyar directamente a más de 200.000 personas y 90 000 PyMEs industriales hasta 2027. Desde sus primeras iteraciones, en 2016, el programa ha impactado a más de 170.000 PyMEs, incluidas aproximadamente 30.000 empresas industriales. El programa se desarrolla en fases, en función de las necesidades y el grado de preparación de la empresa, e incluye la mejora de las prácticas de gestión y la optimización de las líneas de producción, la implantación de soluciones digitales y el desarrollo y la adopción de soluciones de Industria 4.0 en las PyMEs. BMP destaca no solo por su estructura bien diseñada, sino también por su clara aplicación y sus sólidos mecanismos de monitoreo y evaluación, lo que allana el camino para su expansión.

Desde 2004, Brasil aplica el *Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais* (Grupo de Trabajo Permanente para los Acuerdos Productivos Locales, GTP-APL) como principal política federal y estatal para promover las aglomeraciones productivas y el desarrollo empresarial local. A lo largo de los años, la política de APL ha evolucionado, ampliando su alcance más allá de la asistencia técnica para abarcar el apoyo a las exportaciones de las PyMEs y la transferencia de tecnología entre las PyMEs y los organismos de investigación.

El desempeño en esta área se mide a través de Indicadores Clave de Desempeño (ICRs) establecidos, haciendo un monitoreo efectivo del progreso positivo de esta política. Además, el SEBRAE lleva a cabo diversas iniciativas para la integración productiva a través de Acuerdos de Cooperación Técnica (ACT) con el gobierno federal, considerando activamente los comentarios del sector privado en el ámbito del Foro Permanente para las Micro y Pequeñas Empresas. El buen desempeño de Brasil en esta área se refleja en su sólida puntuación de 4,93 en la subdimensión de Medidas para Mejorar las Asociaciones Productivas, la más alta entre los AL9.

La puntuación global de Brasil se ve lastrada por sus resultados en la subdimensión Integración de la cadena de valor global (1,26). El país se enfrenta a un reto importante en términos de integración del comercio mundial, lo que supone un gran obstáculo para la internacionalización de las PyMEs. En la actualidad, no existe ninguna política específica que aborde este aspecto. El Programa Nacional de la Cadena Productiva del SEBRAE destaca como una iniciativa clave para el desarrollo de proveedores, centrándose en las micro y pequeñas empresas (MPE). Si bien el programa ayuda a las MPE a satisfacer las demandas de las grandes empresas ancla y a establecer relaciones comprador- proveedor, actualmente no existe ningún esfuerzo para integrar a las MPE nacionales en las cadenas de suministro de las empresas multinacionales (EMN) con sede en Brasil (OECD, 2020[7]).

El camino a seguir

Para mejorar la participación de las PyMEs brasileñas en las cadenas de suministro mundiales,

- Brasil podría remitirse a las recomendaciones de políticas esbozadas en el informe de la OCDE sobre la política para PyMEs y el Emprendimiento en Brasil (OECD, 2020[7]). Una estrategia clavepodría consistir en la aplicación de programas de desarrollo de proveedores, aprovechando los vínculos comerciales entre las PyMEs locales y las empresas multinacionales. Inspirándose en iniciativas exitosas de países pares dentro de los países AL9, Brasil puede adaptar sus programas para fomentar la colaboración, mejorar la competitividad y facilitar la integración de las PyMEs brasileñas en las cadenas de suministro globales.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

Brasil ha alcanzado una notable puntuación de 3,89 en la dimensión Acceso al mercado e internacionalización, mostrando un fuerte rendimiento en varias subdimensiones y destacando las oportunidades de mejora en términos de beneficios de la integración.

En el área de Programas de apoyo a la internacionalización, Brasil obtuvo una puntuación de 4,38. En julio de 2023, el Decreto 11.593 introdujo la Política Nacional de Cultura Exportadora, con el objetivo de fomentar una mentalidad orientada a la exportación y aumentar el número de exportadores brasileños, especialmente entre las PYME. Este decreto también creó el Comité Nacional de Promoción de la Cultura Exportadora, un órgano colegiado encargado de aplicar y supervisar la política. Además, otras iniciativas clave incluyen el Plan Plurianual 2024-2027, destinado a ampliar el papel del país en el comercio internacional de bienes y servicios. Además, el Plan Nacional de Cultura Exportadora (PNCE) y la *Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos* (Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones, ApexBrasil) desempeñan papeles cruciales. ApexBrasil, bajo la supervisión del MDIC, lleva a cabo actividades para promover las exportaciones, atraer inversiones extranjeras y apoyar la internacionalización de las empresas nacionales.

El Plan Estratégico 2020-2023 de ApexBrasil establece objetivos claros para reforzar el posicionamiento de Brasil como socio comercial mundial, generar inteligencia empresarial y mejorar la competitividad internacional. La agencia ofrece varios programas de apoyo, como "Exporta Mais Brasil", que facilita encuentros entre empresas brasileñas y compradores internacionales, y el Programa de Qualificação para Exportação (Programa de Cualificación para la Exportación, PEIEX). En 2022, ApexBrasil apoyó a más de 14.000 empresas, subrayando su compromiso con las PYME. Además, el PEIEX y el SEBRAE desempeñan papeles fundamentales en la formación y orientación de las empresas para operar en el mercado internacional. Desde principios de 2023, el gobierno brasileño pretende aumentar la participación de las mujeres en el comercio exterior.En la subdimensión de Facilitación del comercio, Brasil obtuvo una puntuación sobresaliente de 4,36, lo que refleja su compromiso de apoyar a las empresas en su proceso de internacionalización. El programa “Aprender a Exportar” ofrece una plataforma en línea con contenidos orientados a la educación para la exportación, que abarca una amplia gama de temas relevantes y se adapta al nivel de conocimientos delusuario. Además, la plataforma *"Acesse o Mundo" permite a* cualquier empresa, incluidas las PyMEs de cualquier región o sector, recibir una evaluación gratuita y automatizada de la madurez exportadora y una lista personalizada de acciones para la internacionalización. Esta herramienta ayuda a identificar losservicios de exportación necesarios para acceder o ampliar las ventas en los mercados internacionales.

La plataforma *Brasil Exportação*, financiada por el gobierno británico, tiene como objetivo promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible, centrándose en las microempresas y las pequeñas empresas. ApexBrasil ofrece herramientas y programas que facilitan el acceso de las empresas a los mercados internacionales, con especial atención a las PyMEs. Además, el Portal Único de Comercio Exterior (SISCOMEX), coadministrado por la Secretaría de Comercio Exterior del MDIC y la Secretaría Especial de la *Receita Federal do Brasil (RFB*) del Ministerio de Hacienda, es un sistema integrado que simplifica el registro, monitoreo y control de las operaciones de comercio exterior. Desde julio de 2023,la nueva Instrucción Normativa nº 2154/2023 de la RFB actualiza el Programa OEA (Operador Económico Autorizado) brasileño, promoviendo una mayor seguridad y agilidad en los flujos de comercioexterior, facilitando la inclusión de nuevos actores y reduciendo los costes administrativos tanto para las empresas como para las autoridades. Esta actualización incluye novedades como la incorporación de la Agencia Marítima al Programa OEA, con el objetivo de reforzar la eficiencia y la seguridad en elcomercio internacional.

En la subdimensión de comercio electrónico, Brasil destaca con una puntuación de 4,30. El país ha importantes normativas para proteger a los consumidores en línea, como el Decreto n.º 7.962 de 2013,

que complementa el Código de Protección del Consumidor y establece normas claras para las transacciones electrónicas. Esta medida garantiza la transparencia en la información sobre los productos, la identificación completa del proveedor, un servicio de atención al cliente eficiente y el respeto del derecho de desistimiento del consumidor. Además, la Ley General de Protección de Datos (LGPD) de Brasil de 2018 proporciona un marco legal integral para la protección de datos personales. Elgobierno brasileño también está comprometido con la transformación digital a través de la Estrategia Brasileña de Transformación Digital (E-Digital). Esta iniciativa busca firmar acuerdos internacionalespara garantizar la seguridad del comercio electrónico transfronterizo y apoyar la expansión de las exportaciones a través del comercio electrónico. A nivel nacional, el programa E-xport de ApexBrasil promueve la internacionalización de las empresas brasileñas a través del comercio electrónico, ofreciendo recursos como diagnósticos de preparación, formación en marketing internacional y asesoramiento técnico para la creación de tiendas en línea. El Programa Nacional de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (PRONAMPE) proporciona apoyo financiero a las micro y pequeñas empresas, incluido el acceso a líneas de crédito especiales para invertir en tecnología y desarrollar plataformas de comercio electrónico. El SEBRAE, por su parte, ofrece formación y asesoramiento integral en comercio electrónico, así como eventos y ferias centrados en este ámbito, promoviendo el desarrollo y la competitividad de las microempresas y pequeñas empresas del sector del comercio electrónico enBrasil. Esta sólida infraestructura y el apoyo gubernamental posicionan a Brasil como líder regional en comercio electrónico, ofreciendo importantes oportunidades de crecimiento económico y expansión empresarial.

Por otro lado, el país ha alcanzado una puntuación sobresaliente de 4,53 en la subdimensión Normas de calidad, apoyado por la Ley del Sistema Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (Ley nº 5.966/1973). Esta ley establece la estructura y las competencias del *Instituto Nacional de Metrologia,* Qualidade *e* Tecnologia (Instituto Nacional de Metrología, *Calidad* y Tecnología, INMETRO), responsable de promover la calidad de los productos y servicios, asegurar la fiabilidad de las mediciones y garantizar la seguridad de los productos para los consumidores. El INMETRO, vinculado al Ministerio de Economía, regula las normas técnicas, la evaluación de la conformidad, la acreditación de laboratorios y la certificación de productos. Además, organiza seminarios, conferencias y eventos educativos sobre temas relevantes de metrología y calidad. INMETRO participa activamente en proyectos de cooperación, difundiendo conocimientos metrológicos en ALC y en los países africanos de habla portuguesa.

Por último, en la subdimensión de los Beneficios de la integración regional, Brasil obtuvo una puntuación de 1,09, lo que indica una baja percepción de los beneficios derivados de la integración en ALC. Sin embargo, el Plan Plurianual 2024-2027 destaca la necesidad de que Brasil reivindique su política exterior a través de la participación activa en organismos multilaterales y regionales de integración, tanto en el ámbito económico-comercial como en el social, político y medioambiental. El Plan Estratégico ApexBrasil 2024-2027 también pretende ampliar la participación de las empresas brasileñas en el exterior, diversificando tanto los orígenes como los destinos de las exportaciones, y promoviendo la sostenibilidad. El objetivo es el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la presencia internacional de las empresas brasileñas, haciendo hincapié en el equilibrio entre los estados brasileños en las exportaciones, el desarrollo regional y la expansión de los mercados emergentes. Destacan los acuerdos comerciales firmados por Mercosur, del que Brasil es miembro de pleno derecho, con países como Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Egipto, India, Israel, México y Perú, así como los acuerdos con otros bloques regionales como la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Aduanera del África Austral (SACU).

El camino a seguir

Para mejorar los resultados de Brasil en esta dimensión podrían considerarse las siguientes acciones:

- Reforzar los programas de apoyo a la internacionalización de las PyMEs, incrementando la inclusión de este segmento en las iniciativas puestas en marcha. Esto mejorará la inserción del país en los mercados internacionales. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos en beneficio

de la integración subregional, a través de programas estandarizados y colaborativos, con un adecuado monitoreo.

- Mejorar los canales de información con las PyMEs sobre los procedimientos de exportación, incluidos los programas especiales, las disposiciones y normativas simplificadas, la formación en materia de exportación y los mecanismos de financiación de las exportaciones, entre otros.
- Mejorar los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas aplicados por losdistintos organismos, centrándose en los destinados a mejorar el comercio electrónico y las normas de calidad, mediante indicadores mensurables y su publicación periódica.
- Mejorar el acceso y la información de las PyMEs sobre la certificación como OEA, estableciendo canales de comunicación definidos y ventajas diferenciadas.

Dimensión 8. Digitalización

Brasil cuenta con un impresionante abanico de ayudas públicas diseñadas para facilitar el acceso de las PyMEs a la conexión de banda ancha, un prerrequisito crucial para un sólido marco político de digitalización. Sin embargo, las deficiencias en las prácticas de monitoreo y evaluación afectan a la puntuación de la dimensión de Digitalización de Brasil, que, con un 4,44, se sitúa por encima de la media regional.

El país ha avanzado mucho en su Estrategia Nacional de Digitalización, centrada en garantizar una transformación digital integradora, mejorar la ciberseguridad y fomentar una economía digital próspera. Encabezada por la Secretaría Nacional de Transformación Digital, la estrategia hace hincapié en pilares clave como la gobernanza electrónica, la infraestructura digital y la innovación impulsada por los datos. El enfoque de futuro de Brasil pretende aprovechar las tecnologías digitales para mejorar los servicios públicos, aumentar la eficiencia del gobierno y fomentar el crecimiento económico. La visión holística de la estrategia abarca diversos sectores, con el objetivo de crear una sociedad empoderada digitalmente, lo que contribuye a una puntuación de 4,33 en la subdimensión Estrategia Nacional de Digitalización.

En la subdimensión de Conectividad de banda ancha, Brasil obtiene una impresionante puntuación de 5. El país ha puesto en marcha ambiciosas iniciativas para ampliar el acceso a Internet, especialmente en regiones remotas y desatendidas. Entre los proyectos más destacados figura el Plan Nacional de Banda Ancha, que pretende mejorar las infraestructuras de Internet y su asequibilidad. La colaboración de Brasil con organizaciones internacionales facilita el intercambio de conocimientos, permitiendo la adopción de las mejores prácticas en conectividad digital. A través de asociaciones con los sectores público y privado, Brasil sigue mejorando su panorama de conectividad, garantizando que los ciudadanos, independientemente de su ubicación, puedan participar plenamente en la era digital.

Al igual que muchos países latinoamericanos incluidos en el estudio, la puntuación de 4,00 obtenida por Brasil en la subdimensión de Competencias digitales se ve mermada por su débil rendimiento en el componente de monitoreo y evaluación. A pesar de ello, Brasil ha puesto en marcha programas integrales para mejorar la alfabetización digital, dirigidos a diversos grupos demográficos. Iniciativas como el Programa Nacional de Inclusión Digital se centran en dotar a las personas de habilidades digitales esenciales, fomentando una población digitalmente alfabetizada. Además, el énfasis de Brasil en la educación y la formación subraya su dedicación a cultivar el talento en las tecnologías emergentes. Al integrar las competencias digitales en la educación formal y la formación profesional, Brasil está sentando las bases de una mano de obra cualificada capaz de impulsar la innovación y el crecimiento económico sostenible.

El camino a seguir

En el futuro, el gobierno de Brasil podría considerar:

- Reforzar los mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas de digitalización para, por ejemplo, garantizar el impacto estratégico de las iniciativas destinadas a mejorar la alfabetización digital de las PyMEs.
- Enriquecer su Estrategia Nacional de Digitalización incorporando objetivos cuantificables, planesde acción, entidades responsables, presupuestos y plazos, fomentando una aplicación exhaustiva y estrategias específicas de digitalización de las PyMEs dentro de planes generales.

Referencias

COPOM (2023), *COPOM Statements*, https://www.bcb.gov.br/en/monetarypolicy/copomstatements. [4]

IBGE (2023), *Taxa média de desemprego cai a 9,3% em 2022, menor patamar desde 2015*, https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36351-taxa-media-de-desemprego-cai-a-9-3-em-2022-menor-patamar-desde-2015. [5]

OECD (2024), *Real GDP forecast* (indicator), https://doi.org/10.1787/1f84150b-en (accessed on 13 March 2024). [1]

OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Brazil 2023*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/a2d6acac-en. [3]

OECD (2022), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2022: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e9073a0f-en. [6]

OECD (2020), *SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/cc5feb81-en. [7]

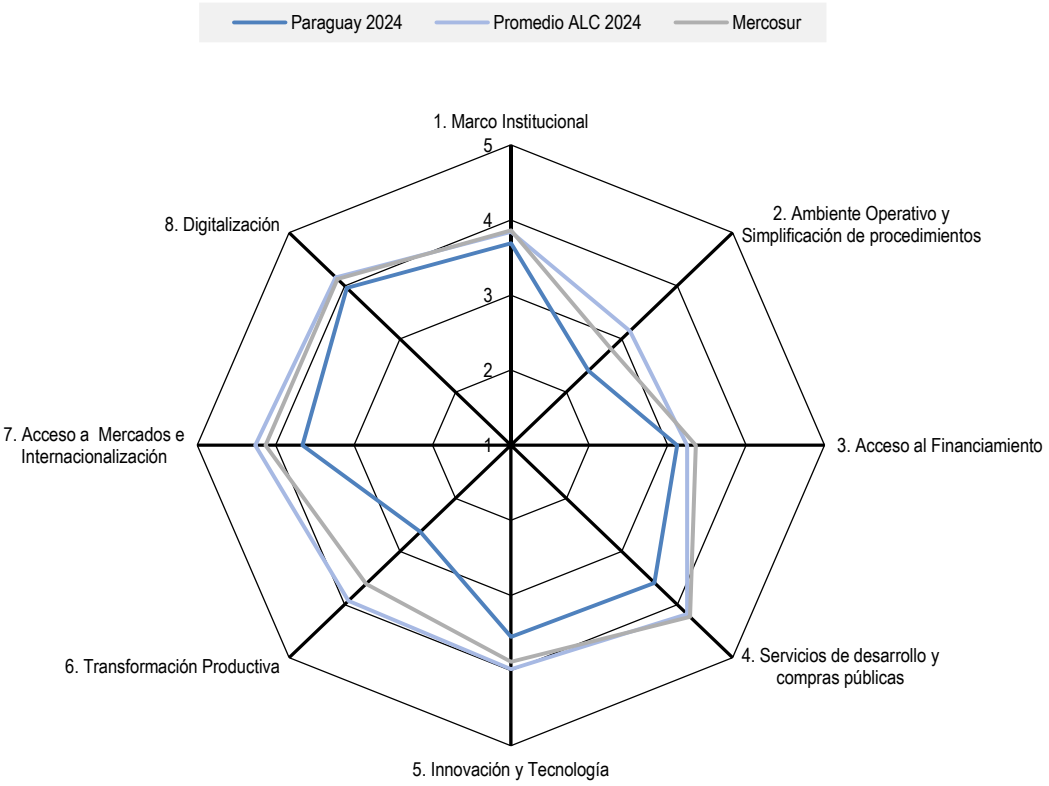
OECD et al. (2021), *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en. [2]

14 Paraguay

Este capítulo ofrece una evaluación de Paraguay. Comienza con una visión general del contexto paraguayo y, a continuación, analiza los progresos de Paraguay en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 14.1. Puntuación de Paraguay SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

La primera participación de Paraguay en la evaluación del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI) reconoce los diversos esfuerzos realizados por el país en materia de política de desarrollo de las PyMEs, pero identifica importantes lagunas en varias dimensiones de la evaluación (véase Figura 14.1). Desde 2012 Paraguay ha establecido un marco institucional relativamente bien definido para la política de PyMEs, con un mandato político claramente asignado y una práctica de planificación política a medio plazo. Sin embargo, se observan deficiencias en la aplicación, el monitoreo y la evaluación de las políticas, así como en su coordinación. Además, Paraguay se encuentra en las primeras etapas de simplificación legislativa y reformas regulatorias, que son cruciales para mejorar su entorno normativo.

El proceso de finalización y aprobación para el lanzamiento del tercer plan estratégico para el desarrollo de las PyMEs presenta una oportunidad para que Paraguay potencie el crecimiento de las PyMEs. Esto puede lograrse asegurando que el plan incluya objetivos cuantificables y con plazos definidos, junto con una sección sobre el monitoreo y la evaluación del impacto del plan y la realización de una evaluación en profundidad de la calidad del entorno operativo para las PyMEs.

Tener en cuenta estas recomendaciones, junto con otras mencionadas a lo largo del capítulo, puede permitir a Paraguay crear un entorno propicio para el desarrollo de las PyMEs. Esto, a su vez, podría repercutir positivamente en su rendimiento en todas las dimensiones y mejorar la productividad de las PyMEs paraguayas.

Contexto

Paraguay ha demostrado un desempeño económico encomiable desde 2003, recuperándose de un período de inestabilidad económica y política prolongada. El país ha mantenido una tasa media anual de crecimiento real del Producto Interior Bruto (PIB) del 4,6%, ha logrado una notable creación de empleo a un ritmo del 2,8% anual y ha reducido con éxito la pobreza del 58% al 27% entre 2003 y 2018 (OECD, 2018[1])Gracias a su estabilidad macroeconómica, Paraguay experimentó una contracción mínima del PIB del 0,8% en 2020, la más baja de la región. Posteriormente, fue testigo de un sólido crecimiento del 4,2% en 2021, impulsado por las inversiones en infraestructura pública y privada, el aumento del consumo privado y el alivio de las condiciones de sequía (World Bank, 2022[2])

La contención efectiva de los casos de COVID-19 jugó un papel crucial en facilitar la recuperación económica al permitir una mayor movilidad y reactivación de varios sectores, incluyendo servicios, industria y construcción (CBP, 2022[3]). Sin embargo, en 2022, la economía paraguaya se desaceleró a un modesto crecimiento de 0,1%, influenciada por los desempeños negativos en la industria manufacturera y la construcción, a pesar de los resultadossatisfactorios en la agricultura, la generación de energía, la ganadería y los servicios. La contracción en la construcción impidió el crecimiento del PIB por el lado del gasto, particularmente en la demanda interna debido a la contracción de la inversión (CBP, 2023[4]). En 2023, el país experimentó un crecimiento del PIB del 4,5%, atribuido principalmente a los efectos positivos de la agricultura y la producción de electricidad, mientras que la industria y los servicios también mostraron un fuerte dinamismo. No obstante, la contracción de la construcción siguió atenuando el crecimiento global del PIB. Por el lado del gasto, aumentaron las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, alineadas con un aumento significativo de las reexportaciones e importaciones en el marco del Régimen de Turismo (CBP, 2023[5]). El Banco Central del Paraguay (BCP) proyecta una tasa de crecimiento del PIB de 3,8% en 2024, anticipando un aumento de la demanda interna y condiciones climáticas favorables (CBP, 2023[5]).

Paraguay experimentó un aumento de la inflación, en consonancia con las tendencias mundiales y regionales. A finales de 2021, la inflación alcanzó el 6,8%, frente al 2,2% de 2020, atribuido principalmente al aumento de los precios de los productos básicos. Este repunte estuvo vinculado a la recuperación de la actividad económica y de la demanda mundial tras el shock de 2020, superando la capacidad de respuesta de la oferta (PFC, 2021[7]). En 2022, el país experimentó un nuevo aumento de los precios, alcanzando el 8,1%, impulsado principalmente por los aumentos de los precios de los alimentos y los combustibles, junto con alzas de precios en la canasta de bienes durables y servicios (CBP, 2022[3]). Sin embargo, para 2023, la inflación retrocedió a 3,7%, influenciada por la disminución de los precios de los combustibles, la política monetaria restrictiva, el anclaje de las expectativas de inflación a la meta de mediano plazo y la reducción de las presiones provenientes de los precios de los alimentos y de los productos energéticos (CBP, 2023[5]). De cara a 2024, las proyecciones sugieren que, con una brecha del PIB interno y externo casi cerrada y unos tipos de interés internacionales que empiezan a reducirse en la primera mitad del año, se espera que la inflación oscile en torno al extremo inferior del rango objetivo en los primeros trimestres de 2024. Posteriormente, en ausencia de nuevas perturbaciones, se prevé que converja gradualmente al 4% a partir del tercer trimestre (CBP, 2023[5]).

En 2021, Paraguay experimentó un leve aumento del desempleo abierto, alcanzando al 6,7% de la población, con una mayor incidencia entre las mujeres (9,4%) y en las zonas urbanas (8,2%). Si bien el subempleo disminuyó, afectó de manera desproporcionada a las mujeres (7%) y a los trabajadores del área rural (7,1%), vinculado al desempeño adverso del sector primario durante el año. Además, sólo el 21,7% de los ocupados cotizaron a la seguridad social, lo que indica un alto nivel de informalidad. La tasa de empleo informal alcanzó el 64,2% para los trabajadores en actividades no agrícolas, elevándoseal menos al 74,7% en las zonas rurales. Para 2022, la tasa de desempleo disminuyó a 5.7%, con una mayor participación de mujeres (NIE, 2022[6]). El empleo informal siguió siendo elevado, con un 63% (NIE,

2022[7]). En 2023, la tasa de desempleo aumentó al 7,3%, principalmente en las zonas urbanas (NIE, 2023[8]), mientras que la informalidad se mantuvo relativamente estable en el 65,5%.

La pandemia de COVID-19 afectó significativamente a las PyMEs paraguayas, ya que aproximadamente el 47,5% experimentó una reducción de la capacidad de empleo, el 70% se enfrentó a una disminución de las ventas y el 68,6% recortó sus inversiones (Sánchez, Sanabria and Paredes, 2021[9]). En respuesta, el gobierno implementó políticas, principalmente centradas en proporcionar apoyo crediticio a las PyMEs. A pesar del papel crucial desempeñado por el sector de las PyMEs, que emplea a cerca del 75% de la población económicamente activa y constituye el 97% detodas las empresas, se enfrenta a importantes retos de productividad (Sánchez, Sanabria and Paredes, 2021[9])

Dimensión 1. Marco institucional

Paraguay ha establecido un marco institucional relativamente bien definido para la política de PyMEs desde 2012. Esto incluye una definición operativa de PyME, un mandato político claramente asignado y una práctica de planificación política a medio plazo. Sin embargo, se observan puntos débiles en la aplicación, el monitoreo y la evaluación de las políticas, así como en la coordinación de las políticas de lucha contra la informalidad laboral y empresarial, lo que se refleja en una puntuación de 3,69 en esta dimensión.

La definición de PyME, que puntúa 4, ha sido establecida por la Ley N° 4.457 de micro, pequeñas y medianas empresas, aprobada en 2012. Esta definición se basa en dos parámetros: el número de trabajadores y el total de ventas anuales, considerándose este último determinante en caso de duda.

El marco institucional para la política de PyME, definido por la Ley de PyME aprobada en 2012, asigna la política de PyME al *Ministerio de Industria y Comercio* (MIC). La ley establece un Viceministerio encargado de la elaboración, coordinación e implementación de la política PyME, así como el *Sistema Nacional de* MIPyMEs (SINAMYPIMES), con la misión de apoyar la elaboración de acciones de política para el desarrollo de las pequeñas empresas, facilitar la coordinación de políticas y promover el diálogo público-privado. La ley también define el alcance de la política para las PyMEs y encomienda al gobierno la elaboración de planes a medio plazo para el desarrollo de las PyMEs. El primer *Plan Estratégico MIPyMEs* abarcaba el periodo 2018-2023. Actualmente se encuentra en la fase final de elaboración un nuevo plan estratégico a medio plazo para el periodo 2024-2028.

El MIC es el responsable directo de la implementación de las políticas, trabajando en coordinación con otras instituciones relevantes en la materia. En 2022 comenzó la puesta en marcha del *Centro de Apoyos a Emprendedores (CAE),* seguido por el establecimiento de los Centros *de Desarrollo Empresarial* (SBDC) en 2023. Los CAE recibieron apoyo de fondos de cooperación técnica proporcionados por China Taiwán, mientras que los SBDC recibieron apoyo conjunto de China Taiwán y Estados Unidos. Esto se refleja en la puntuación de Paraguay para la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, que es de 3,70.

Además, la Ley de PyME de 2012 define canales para las consultas público-privadas (CPP), que se llevan a cabo en el marco de SINAMYPIMES. El principal evento relativo a las CPP es la reunión anual de SINAMYPIMES, en la que el Gobierno presenta iniciativas de apoyo a las PyMEs y escucha a los representantes de las asociaciones de PyMEs. Desde 2022, el Gobierno ha empezado a celebrar reuniones informales con las principales asociaciones de PyME, como FEDEMIPyME, y reuniones técnicas con un mayor número de organizaciones del sector privado. Paraguay obtiene una puntuación de 3,51 en la subdimensión de CPP.

A pesar de las medidas para reducir la informalidad laboral y empresarial, el sector informal en Paraguay sigue siendo amplio. Los datos de la *Encuesta Permanente de Hogares Continua* (EPHC) 2017-2021

indican que el trabajo informal representaba cerca del 65% del empleo total en 2021. El Plan Nacional de Desarrollo busca una reducción significativa del sector informal, con el objetivo de formalizar hasta el 90% de la economía para 2030. El principal objetivo es reducir el trabajo informal, y el Gobierno puso en marcha una estrategia de formalización laboral para 2018-2023. Se han logrado resultados positivos, reflejados en una puntuación de 3,53 para esta subdimensión; sin embargo, la coordinación política entre las instituciones que luchan contra la informalidad sigue siendo débil.

El camino a seguir

- Completar el proceso de elaboración y aprobación para poner en marcha el tercer plan estratégico para el desarrollo de las PyMEs. Garantizar que el plan incluya objetivos cuantificables y sujetos a plazos, junto con un apartado de monitoreo y evaluación del impacto del plan.
- Implicar a los representantes de las PyMEs en la elaboración y aplicación del plan. Establecer un marco formal para las consultas público-privadas, como la creación de un consejo consultivo de PyME dentro del *Sistema Nacional PyMEs*. Garantizar que en las consultas participen representantes de todos los tipos de empresas y tipologías de empresarios, incluidos los jóvenes y las mujeres empresarias, las empresas de nueva creación y las empresas situadas en zonas menos desarrolladas.
- Realizar una evaluación de las medidas implementadas hasta el momento para reducir la informalidad. Diseñar una estrategia integral para la reducción de la informalidad laboral y empresarial, incorporando los resultados del ejercicio de evaluación. Integrar el plan para reducir la informalidad en el próximo plan estratégico para el desarrollo de las PyMEs.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Paraguay se encuentra actualmente en las fases iniciales del desarrollo de la simplificación legislativa y las reformas regulatorias, sentando las bases para mejorar su entorno normativo. Aunque persisten algunos retos, como la complejidad del proceso de creación de una empresa y los procedimientos de cumplimentación de impuestos, se han producido avances en la promoción de los servicios de administración electrónica para las PyMEs, lo que indica una trayectoria positiva en esta dimensión que obtiene una puntuación de 2,40. Aunque falta un plan global de reforma de la reglamentación y la aplicación del Análisis del Impacto Regulatorio (AIR) aún no se ha llevado a cabo, los esfuerzos del país demuestran un compromiso para racionalizar la reglamentación y fomentar unentorno más propicio para las empresas.

Paraguay obtiene una puntuación de 1,90 en la Simplificación legislativa y el AIR.El entorno operativo de las PyMEs en Paraguay se caracteriza por una combinación de normativas complejas y elevadas cargas administrativas. Además, el proceso de simplificación legislativa y reforma normativa se encuentra en una fase muy temprana, con menos del 25% de la legislación relacionadacon la actividad empresarial revisada hasta la fecha. Actualmente, no existe ningún plan activo de simplificación legislativa y reforma reglamentaria, pero la *Federación de MyPEs ha* presentado propuestas y el Gobierno está elaborando un plan de reforma. No se aplica el AIR, pero el Gobiernoestá estudiando su introducción.

Crear una empresa en Paraguay es relativamente complejo. Esto se refleja en la puntuación de 2,54 de la subdimensión de Registro de empresas. Las características críticas incluyen el tiempo requerido (35 días) y el coste, que asciende al 52,2% de la renta media anual per cápita, mientras que el número de procedimientos es relativamente contenido (7 frente a una media de la región de América Latina y el Caribe de 8,1). El trámite que más tiempo consume está relacionado con el registro en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), un registro integral coordinado por el MIC. Según el informe *Doing Business* 2020, el registro en el SUACE tarda una media de 25 días. El elevado coste se debe a la necesidad de recurrir a servicios notariales y al nivel de las tasas que cobran las distintas administraciones que intervienen en el proceso de apertura de una empresa.

Las empresas reciben cuatro números de identificación Registro Único del Contribuyente (RUC); Registro Patronal; Registro de Empresa, y Registro PyME, pero el número RUC es el más relevante. Una empresa sin los números de RUC y Registro Patronal no se considera formal. Algunos trámites de registro pueden realizarse en línea, pero sólo para las Empresas por Acciones Simplificadas (EAS). La EAS es una nueva figura jurídica diseñada con un enfoque empresarial, que permite el ejercicio lícito de actividades lucrativas de forma organizada y ágil. La principal ventaja es que se tramita totalmente en línea y sin coste alguno. La constitución de la empresa se completa en un plazo máximo de 72 horas.

En otro orden de cosas, el llenado y pago de impuestos en Paraguay representa una operación relativamente compleja, aunque no significativamente peor que en muchos otros países de América Latina. Sin embargo, desde finales de 2018, se ha iniciado la primera etapa del Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional (SIFEN). Esto implicó un programa piloto en el que se seleccionaron 14 empresas para emitir las primeras facturas electrónicas. En la actualidad, más de 3.900 empresas ya emiten sus facturas electrónicamente.

A partir de 2019, se han implementado reformas fiscales en Paraguay, lo que ha dado lugar a una reducción del número de impuestos que gravan a las empresas privadas- unificación de varios impuestos. Las reformas también tenían como objetivo simplificar los procedimientos de declaración de impuestos e introducir un régimen fiscal simplificado para las PyMEs. Sin embargo, según la administración tributaria, no todas las PyMEs son conscientes de esta oportunidad. Paraguay obtiene una puntuación de 2,5 en la subdimensión Facilidad para cumplimentar los impuestos.

Finalmente, el desarrollo del gobierno digital en Paraguay se encuentra en una etapa intermedia, con un puntaje de 2.83. El país obtuvo un Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI) de 0,6332 sobre 1 y ocupó el puesto 94 de 193 países en la Encuesta de Gobierno Electrónico de la ONU 2022. El Plan Nacional TIC 2022 al 2030 traza las líneas estratégicas para la digitalización de la administración pública en Paraguay. El Ministerio de Tecnología, Información y Telecomunicaciones (MITIC) es responsable de coordinar la implementación del plan. Se ha creado una plataforma electrónica específica para prestar servicios a las PyMEs, lo que refleja el compromiso del Gobierno de impulsar las iniciativas digitales en la administración pública.

El camino a seguir

- Llevar a cabo una evaluación en profundidad de la calidad del entorno operativo de las PyMEs, seguida de la elaboración de una estrategia de simplificación legislativa y reforma normativa a medio plazo, en estrecha consulta con la *Federación de MyPEs*.
- Paralelamente, el gobierno debe planificar la aplicación del AIR en los nuevos actos legislativos y administrativos más relevantes. Para ello, debe designarse una institución pública que actúe como coordinadora y supervisora de las aplicaciones del AIR y crear un equipo de especialistas en la materia.
- Agilice los procedimientos de registro de empresas y reduzca los costes asociados.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

Paraguay obtiene una puntuación global de 3,12 en la dimensión Acceso al financiamiento, ligeramente por debajo de la media de los países de AL9 (3,25). También obtuvo una puntuación de 4,03 en la sub-dimensión Marco legal, regulatorio e institucional, superando la media regional (3,46). Esta elevada puntuación se debe principalmente a los avances en la regulación del mercado de valores y al desarrollo del registro de activos, así como a los buenos resultados en la ponderación de las garantías.

En cuanto al porcentaje de garantías exigido para los préstamos a las PyMEs a medio plazo, laregulación del país es mínima. El desarrollo normativo e institucional del registro de activos materiales e inmateriales

es medio. Aunque existe un catastro, todavía no es plenamente funcional y sólo es accesible a determinados grupos, con disponibilidad parcial en línea. El sistema de registro de garantías reales sobre bienes muebles es operativo, pero la titularidad de las prendas registradas no está documentada ni es accesible públicamente en línea.

Por otra parte, el desarrollo del marco jurídico para el acceso a la financiación está impulsado por las disposiciones gubernamentales en el mercado de valores. Existe un marco jurídico que regula el mercado de capitales para las PyMEs, incluida una sección separada en el mercado de valores para estas empresas de baja capitalización. Sin embargo, no existe ninguna estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización.

Paraguay obtiene una puntuación de 4,15 en Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas, por debajo de la media regional de 4,32. El país destaca por su Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), el banco de segundo piso del gobierno, que ofrece líneas de crédito para diversos fines, incluyendo capital de trabajo para exportaciones, aunque estos créditos no están diferenciados por tamaño de empresa. Además, Paraguay cuenta con la *Red de Inversiones y Exportaciones* (REDIEX), que proporciona fondos para cofinanciar a las empresas que desean exportar. En cuanto a esquemas garantizados, el país cuenta con el Fondo *de* Garantía *del* Paraguay (FOGAPY), destinado a otorgar garantías y reafianzar préstamos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiación para las PyMEs.

Sin embargo, Paraguay tiene oportunidades de mejora en lo que respecta a los sistemas de microfinanciación, ya que carece de un marco jurídico y los servicios de microfinanciación se han desarrollado principalmente como proyectos piloto e iniciativas autosostenibles. El país cuenta con legislación relacionada con sistemas de préstamos basados en activos (ABL), como la Ley 6542/2020 "De Factoring, Factura Negociable y Sistema Electrónico de Operaciones Garantizadas"; la Ley 1295/1998 "De Arrendamiento Financiero y Mercantil"; la Ley 215/1970 "De Almacenes Generales de Depósito", entre otras. En cuanto al crowdfunding, si bien se han propuesto proyectos e iniciativas desde 2018, aún no han sido presentados ni tratados como proyectos de ley en el Congreso Nacional.

Por otra parte, la dimensión de Educación financiera en Paraguay obtiene una puntuación de 2,45. El país cuenta con una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y un Plan Nacional de Educación Financiera, recientemente actualizados con el apoyo de CAF y en proceso de implementación, con foco prioritario en las PyMEs. Adicionalmente, se realizaron encuestas de capacidad financiera en colaboración con CAF en 2017 y 2022, en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

Por último, en la subdimensión de Procedimientos eficientes para hacer frente a la quiebra, Paraguay obtiene una puntuación de 1,83, lo que indica la necesidad de intensificar los esfuerzos para mejorar su marco normativo en este ámbito. Si bien el país cuenta con leyes y procedimientos para empresas que enfrentan insolvencia o quiebra, los mismos no cumplen con los estándares internacionales y tienen un bajo nivel de cumplimiento. Para las entidades autónomas y autárquicas y las empresas públicas, el Estado tiene responsabilidad subsidiaria; en estos casos, se dictará una ley especial para disolver y liquidar la entidad y, de ser el caso, se establecerán y regularán los procesos de reorganización y transformación en personas jurídicas regidas por las normas pertinentes del derecho privado, presentando ciertas limitaciones.

Aunque existe un registro oficial de quiebras y un registro de insolvencia crediticia, el acceso público al primero está restringido. Además, no existe un mecanismo automático para salir del registro de quiebras una vez obtenida la exoneración total, a diferencia del registro de listas negras de crédito cuando se liquidan las deudas. Tampoco existen sistemas de alerta temprana para identificar a las empresas en riesgo de insolvencia.

En cuanto a las operaciones garantizadas, no se ha identificado un marco jurídico, lo que indica la necesidad de mejorar en este ámbito. En cuanto a la priorización de los pagos de deudas tributarias en empresas en quiebra, se confirma que éstas tienen prioridad y pueden ser fraccionadas, como en el

caso de los impuestos sobre la renta. Sin embargo, no existen mecanismos específicos de apoyo con formación para las empresas que han pasado por procesos concursales. La creación de la Dirección General de Registros Públicos, que incluye el Registro de Prendas, proporciona un marco legal para el registro de garantías reales de prendas sobre bienes muebles. Sin embargo, en la práctica, este registro debería ser más transparente, accesible y menos costoso para las partes interesadas, lo que representa un área importante de mejora.

El camino a seguir

- Reforzar el catastro para que sea funcional, accesible al público y en línea, y promover que el registro de garantías reales sobre bienes muebles sea accesible y en línea.
- Promover una sección o bolsa separada para las PyMEs de pequeña capitalización.
- Desarrollar un marco jurídico para la microfinanciación, fomentando el desarrollo de iniciativas microfinancieras, más allá de los proyectos piloto que se han desarrollado en el pasado.
- Crear un marco regulador para fuentes alternativas de financiación empresarial, como la microfinanciación, o el funcionamiento de fondos de capital semilla, fondos ángel y fondos de capital riesgo.
- Realizar encuestas sobre la capacidad financiera de las PyMEs con el fin de disponer de información actualizada para el diseño de programas de educación financiera, así como diseñar y aplicar un sistema de monitoreo, control y evaluación tanto de las políticas como de los programas.
- Reforzar sus procedimientos de gestión de quiebras mediante la implantación de un registro oficial de quiebras de libre acceso al público y dotado de un mecanismo automático para eliminara las empresas del registro cuando se resuelva la situación, en línea con las mejores prácticas internacionales. Implantar un sistema de alerta temprana para prevenir las quiebras.
- Diseñar programas de formación para segundas oportunidades, dirigidos a personas que han visto quebrar sus empresas.

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras pública

Paraguay debuta en el SME PI con una puntuación general de 3,59, frente a la media regional de 4,18. Los mejores resultados se registran en el ámbito de las compras públicas (4,60), y los mas bajos en los servicios de desarrollo empresarial (SDE) (3,35) y los servicios de apoyo a emprendedores (3,17).

La prestación de servicios de desarrollo empresarial en Paraguay se enmarca en el primer Plan Estratégico PyME 2018-2023, que prioriza la promoción del emprendimiento, el desarrollo empresarial y la formalización de empresas. La agenda política más amplia de las PyMEs está dictada por la Ley de PyMEs de 2012 e implementada por el MIC y dentro del SINAMYPIMES. Según la información proporcionada para esta evaluación, la estrategia de las PyMEs está vinculada a un plan de acción, pero este carece de objetivos cuantitativos y de resultados e impacto esperados. Además, el plan estratégico no se basa en un análisis exhaustivo de las necesidades y la demanda de SDE en todo el país. Además, aunque la prestación de SDE está financiada, la evaluación independiente indica que los recursos son insuficientes para las necesidades del país y carecen de programas específicos en áreas importantes como las empresas de alto crecimiento. La financiación de los SDE procede de una combinación de recursos públicos nacionales, bancos de desarrollo, iniciativas del sector privado y donantes internacionales (por ejemplo, la UE, USAID y China Taiwán).

El apoyo a las incubadoras de empresas también se enmarca en la cooperación internacional con Alemania y Uruguay para reforzar las capacidades institucionales de los proveedores de servicios. Además, el gobierno paraguayo pone en marcha programas como:

- Una plataforma de aprendizaje a distancia (PCD) desarrollada en colaboración con el Ministerio de Tecnología y Comunicaciones. La PCD ofrece a PyME y empresarios acceso a diversos cursos de formación sobre temas como gestión empresarial, marketing y tecnología.
- Centros de servicios tecnológicos y de innovación (CST) en los sectores textil, del calzado, alimentario y lácteo. Los CST facilitan a PyME y empresarios el acceso a asistencia técnica y formación sobre cómo utilizar nuevas tecnologías e innovaciones para mejorar su productividad.
- Centros de apoyo a las empresas (CAE) en territorios de triple hélice. Los CAE reúnen a instituciones públicas, privadas y académicas para ofrecer a PyME y empresarios información, formación y oportunidades de establecer contactos.

La contratación pública se rige por la nueva Ley 7021/2022, que sustituye a la anterior de 2003 y permite avances en "sostenibilidad, relación calidad-precio, economía circular, dinamización de sectores estratégicos, registro de proveedores y compradores, sanciones, cláusulas inhabilitantes y conflictos de intereses". La Dirección Nacional de Compras Públicas (DNCP), a través de su Instituto Técnico Superior (ITS) dicta cursos sobre la nueva Ley para funcionarios públicos, empresas y público en general. El artículo 27 de la Ley contiene el Programa Anual de Contrataciones (PAC), que enumera los bienes, servicios y obras que debe adquirir el Estadoen un ejercicio fiscal. El PAC establece medidas para las PyMEs, como una reserva del 20% para las PyMEs, una preferencia para las PyMEs en los contratos pequeños, la posibilidad de abrir licitaciones exclusivamente para pequeñas empresas, etc. Además, según la *Open Contracting Partnership* (OCP), la DNCP está utilizando el aprendizaje automático para identificar las licitaciones que tienen más probabilidades de ser adjudicadas a empresas más pequeñas, publicar esas licitaciones en una sección "favorable a las pequeñas empresas" en un micrositio dedicado, y proporcionar ayuda a las PyMEs para navegar por el proceso de participación en la contratación. La Ley, sin embargo, no estipula sanciones ni medidas en caso de morosidad en la contratación pública.

El camino a seguir

En general, Paraguay muestra un sólido rendimiento en materia de contratación pública con una ley y un sistema modernos, pero se queda muy atrás en la prestación de servicios de apoyo a las PyMEs y los emprendedores. Para abordar estas áreas, Paraguay podría:

- Reforzar su enfoque estratégico hacia los SDE y los servicios para emprendedores y empresas de nueva creación, en particular mediante la realización de evaluaciones exhaustivas de los obstáculos y desafíos para las pequeñas empresas y el diseño de programas de SDE en consecuencia, así como la definición con mayor precisión de los objetivos cuantitativos de los servicios de apoyo y sus resultados esperados y la contribución al impacto.
- Poner en marcha programas para empresas innovadoras y de alto crecimiento y determinar las necesidades financieras de una gama más completa de SDE. Es positivo que el apoyo se financie con ayuda de donantes internacionales, pero hay que tener en cuenta la sostenibilidad alargo plazo de dicho modelo, ya que los SDE deberían acabar autofinanciándose mediante la provisión del sector privado.
- Seguir reforzando su sistema de contratación pública integrando medidas que garanticen el pago puntual de los contratos públicos y penalizaciones y sanciones por demora en los pagos.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

Paraguay obtiene una puntuación global de 3,55 en la dimensión Innovación y tecnología. Su mejor desempeño proviene de la subdimensión Marco institucional, en la que el país obtiene una puntuación de 3,95.

La estrategia de innovación de Paraguay incluye disposiciones dirigidas a PyMEs yemprendedores, incluyendo, por ejemplo, la creación de un mecanismo público-privado para financiar start-ups innovadoras. El órgano rector de las políticas de ciencia, tecnología e innovación es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que está representado por diversas entidades de los sectores público, privado y académico. El CONACYT formula y propone políticas y estrategias al Gobierno nacional y gestiona varios programas de apoyo a la innovación, como el Programa deInnovación en Empresas Paraguayas (Proinnova) y el Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología (Prociencia).

La subdimensión con menor puntuación de Paraguay es Servicios de apoyo a la innovación, con 3,02 puntos. Esto se debe a una disponibilidad relativamente baja de infraestructuras clave para la innovación, como parques científicos y tecnológicos y aceleradores de empresas. Más positivamente, Paraguay puntúa alto en el componente de monitoreo y evaluación de la subdimensión de Serviciosde apoyo a la innovación, y los esfuerzos previos del CONACYT para analizar el rendimiento de los servicios de apoyo a la innovación son dignos de elogio. Dicho esto, estas evaluaciones no parecen llevarse a cabo con un alto grado de regularidad, y las limitaciones metodológicas hacen que los impactos causales de los programas evaluados no puedan determinarse de forma fiable.

Las PyME disponen de ayudas directas a la financiación, que cubren los costes de proyectos de innovación individuales o colectivos, así como la incorporación de gestores de innovación. Los beneficiarios de estas iniciativas deben aportar al menos el 20% del coste del proyecto. A diferencia de la mayoría de los países de la región, Paraguay no cuenta con incentivos dentro del sistema fiscal para promover la investigación, el desarrollo y la innovación. También hay una ausencia de medidas del lado de la demanda para avivar la innovación, como la contratación pública para iniciativas de innovación. Paraguay tiene una puntuación de 3,69 en la subdimensión Financiación de la innovación.

El camino a seguir

Paraguay podría considerar lo siguiente para reforzar el apoyo a la innovación de las PyMEs:

- Introducir una gama más amplia de ayudas a la financiación de la innovación, por ejemplo,créditos fiscales a la I+D o sistemas de contratación pública para la innovación.
- Invertir en el fortalecimiento del sistema de incubadoras y aceleradoras de empresas, incluso mediante la creación de un programa público de aceleradoras.

Dimensión 6. Transformación productiva

Paraguay obtiene una puntuación de 2,63 en la dimensión Transformación productiva. Si bien demuestra notables esfuerzos en la subdimensión de Estrategias para mejorar la productividad (3,24), su desempeño en la subdimensión de Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas y en la de Integración en las Cadenas Globales de Valor (CGV) repercute en la puntuación global, poniendo de manifiestoáreas de mejora.

Como se presenta en la subdimensión Marco institucional, Paraguay cuenta con el Plan Estratégico PyME 2018-2023. Al momento de escribir esta evaluación, se encuentra en la fase final del plan para 2024. Sin embargo, al igual que los planes de otros países latinoamericanos evaluados, este plan enfrenta desafíos ya que en su mayoría constituye un conjunto de acciones sin metas específicas, objetivos cuantificables

en el tiempo ni presupuesto asignado. Por lo tanto, el nuevo plan representa una oportunidad para establecer objetivos ambiciosos para el próximo periodo, junto con medidas de monitoreo y evaluación útiles para valorar su impacto.

Adicionalmente, Paraguay cuenta con el Plan Nacional de Empleo 2022-2026, enfocado en aumentar la empleabilidad y la productividad laboral en su segundo eje, impactando en las PyMEs. El Programa de Competitividad para PyMEs, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y operado por el MIC - Viceministerio de PyMEs, opera a través de convocatorias con el objetivo de mejorar la productividad de las PyMEs. El programa *MiPyMEs Compite,* una iniciativa de cooperación de la Unión Europea apoya a las PyMEs en la mejora de su competitividad a través de la calidad, la innovación y la gestión ambiental responsable.

Paraguay obtiene una puntuación de 2,33 en la subdimensión de Medidas de mejorar las aglomeraciones productivas, lo que refleja su incipiente desarrollo en este ámbito. Actualmente, no existe ninguna política pública que promueva o incentive la formación de aglomeraciones productivas. Sinembargo, el país está colaborando con organizaciones como el SELA para explorar los beneficios potenciales de las agrupaciones productivas para las PyMEs en el marco del proyecto de Articulación Productiva para PyME.

En cuanto a los parques industriales, la Ley No. 4903/2013 de Parques Industriales incluye disposiciones para promover y otorgar beneficios a los parques industriales, incluidos los parques científicos y tecnológicos. CONACYT otorga incentivos a través de uno de los instrumentos disponibles bajo Proinnova.

Otra área de mejora en Paraguay es el fomento de la integración de las PyMEs en las cadenas globales de valor (2.40). Si bien el Viceministerio de PyMEs promueve la participación en rondas de negocios yla vinculación con grandes empresas con fines de proveeduría, actualmente no existe un programa gubernamental que apoye específicamente la integración de las PyMEs a las cadenas globales de valor.

El camino a seguir

- Continuar evaluando los beneficios y oportunidades asociados a la implementación de medidas de fomento de la asociatividad productiva para PyMEs y delinear medidas considerando las mejores prácticas de otros países latinoamericanos.
- Utilizar los programas de desarrollo de proveedores para promover los vínculos comerciales entre las PyMEs locales y las empresas multinacionales, con vistas a aumentar la participación de las PyMEs en las cadenas globales de valor.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

En conjunto, Paraguay obtuvo una puntuación de 3,66 en la dimensión evaluada, situándose por debajo de la media. En la subdimensión de Programas de apoyo a la internacionalización, obtuvo una puntuación de 4,22. Según la Ley 4457/2012, el Viceministerio de PyMEs del MIC es el órgano rectorde los programas dirigidos a las PyMEs. La activación en 2021 de la Dirección General de Informacióne Internacionalización dentro del Viceministerio de PyMEs ha permitido enfocar las actividades de internacionalización.

El MIC ofrece en su página web una sección dedicada a la internacionalización de las PyMEs, en la que se ofrece asesoramiento técnico, formación, información sobre comercio exterior y enlaces a programas e instituciones asociadas. Entre las asociaciones, destaca la colaboración con DHL Express en el Programa *PyMEXPORTA*, que facilita el proceso de exportación.

REDIEX promueve las inversiones locales y extranjeras, apoya las exportaciones, impulsa la Marca País Paraguay y ofrece servicios como el diagnóstico de exportadores y el diseño de proyectos de cofinanciamiento. Adicionalmente, Paraguay y el BID firmaron el Convenio de Préstamo No. 3865 OC-PR en julio de 2017 para el "Proyecto de Apoyo a Servicios de Desarrollo Empresarial para Empresas Exportadoras Paraguayas", con el objetivo de incrementar y diversificar las exportaciones mediante la provisión de servicios de desarrollo empresarial y financiamiento a empresas exportadoras.

El programa *Exporta Fácil* simplifica el proceso de exportación de las PyMEs mediante envíos postales, reduciendo los trámites burocráticos y los costes logísticos. Además, plataformas como ParaguayExporta facilitan la internacionalización y la promoción de las exportaciones. Estas iniciativas tienen como objetivo promover la internacionalización de las PyMEs paraguayas, facilitando su acceso a los mercados internacionales y fortaleciendo su competitividad global.

En la subdimensión de Facilitación del comercio, Paraguay obtuvo una puntuación de 3,32. El país ofrece guías y asesoramiento a las PyMEs exportadoras, como el documento "Reloj del Exportador" elaborado por el MIC - REDIEX, en el que se detallan los 12 pasos para exportar. También proporciona herramientas como el "Diagnóstico del Exportador" para evaluar la capacidad exportadora de las empresas. Un primer paso es registrarse como exportador en la Ventanilla Única de Exportación (VUE), una iniciativa del MIC para facilitar los procesos de exportación.

El *Comité Nacional de* Facilitación *del* Comercio (CNFC), creado por el Decreto nº 7102/17, reúne a 27 instituciones del sector público y 17 instituciones del sector privado para aplicar medidas de facilitación del comercio en consonancia con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Paraguay ha establecido acuerdos para facilitar el comercio, como la Carta de Intención con el Gobierno de China Taiwán para reforzar la capacidad del Sistema de Orientación a las PyMEs. Además, el Acuerdo Comercial con Chile y el Acuerdo de Facilitación del Comercio del Mercosur promueven la cooperación y el desarrollo económico, especialmente para los empresarios y las PyMEs.

El servicio de aduanas de Paraguay promueve el comercio seguro y fácil a través del Programa de Operador Económico Autorizado (OEA), que busca certificar a las empresas que cumplen las normas de seguridad y transparencia en sus operaciones. Sin embargo, hasta la fecha, ninguna PyME ha obtenido el estatus de Operador Autorizado.

A pesar de estos esfuerzos, Paraguay sigue enfrentándose a retos en la facilitación del comercio, mostrando un rendimiento por debajo de la media regional en los Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC) de la OCDE, como la disponibilidad de información (PRY: 0,905; ALC: 1,467) y los aranceles y cargas (PRY: 0,923; ALC: 1,526).

En la subdimensión de Comercio electrónico, Paraguay alcanza una puntuación de 3,72. La regulación del comercio electrónico está respaldada por la Ley No. 4868/2021, que establece normas para las transacciones electrónicas y designa al MIC como autoridad de aplicación.

En 2018, se firmó un contrato de préstamo por valor de 130 millones USD para el "Programa de Apoyo a la Agenda Digital", liderado por el *Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación* (MITIC), cuyo objetivo es mejorar la competitividad económica y la calidad de los servicios públicos mediante inversiones en tecnologías de la información.

En 2022, MITIC lanzó el programa "+digitales: Extensionismo Digital para MIPES", con el apoyo del BID y Koga Impact Lab, para promover la transformación digital de las PyMEs a través de asistencia técnica y financiación de servicios digitales. Además, el MIC se sumó al Plan de Digitalización Kolau para digitalizar 30.000 PyMEs en tres años, ofreciendo formación y acceso a una plataforma gratuita de creación de páginas web, plan que concluyó en 2022. Recientemente, en abril de 2022, el MIC y CAPACE firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación para formar a las PyMEs en comercio electrónico yrealizar actividades conjuntas de investigación y publicación en este campo.

En la subdimensión de Normas de calidad, Paraguay obtuvo una puntuación de 4,31. El país cuenta con el Organismo Nacional de Normalización (ONN), encargado de desarrollar, promover y difundir normas útiles para la comunidad, de acuerdo con criterios internacionales reconocidos. Este organismo representa oficialmente a Paraguay en los organismos internacionales y regionales de normalización.

Dentro del Plan Estratégico para las PyMEs, se promueven como objetivos transversales la calidad, la innovación y el desarrollo tecnológico de las PyMEs. Se han establecido metas específicas para incrementar los niveles de calidad, establecer una Política de Calidad para las PyMEs, incorporarcriterios de calidad en la oferta turística y artesanal, desarrollar Centros de Certificación de Calidad y formar a las PyMEs en prácticas de calidad.

En 2016, se publicó la Norma Paraguaya como modelo de gestión para las PyMEs. Además, el Programa *MiPyME Compite*, financiado por la Unión Europea, se centra en apoyar a las PyMEs para mejorar su competitividad a través de la calidad, la innovación y la gestión ambiental responsable, beneficiando a 365 PyMEs hasta 2023. Sin embargo, sigue sin haber un apartado específico para programas e iniciativas políticas que cumplan las normas internacionales de calidad.

Por último, en la subdimensión de Beneficios de la integración regional, Paraguay obtuvo una puntuación de 1,81. Como miembro del Mercosur, el país se beneficia de iniciativas destinadas a fortalecer las pequeñas y medianas empresas. También aprovecha los acuerdos comerciales del bloquecon países y regiones como Singapur, la Comisión Económica Euroasiática, Egipto y otros, así como los acuerdos con los Estados Asociados. En reuniones regionales, como el Encuentro de Pymes delMercosur en mayo de 2018, se discute la importancia de la transparencia y la facilitación del comercio para la internacionalización de las PyMEs, así como la necesidad de mantener una posición común en temas relacionados con las PyMEs en las negociaciones internacionales, como se evidencia en el Acuerdo con la Unión Europea.

El camino a seguir

- Poner en marcha programas que maximicen los beneficios de la integración subregional, a través de la cooperación y la coordinación entre países; así como mejorar los canales de comunicación con las PyMEs sobre estos beneficios.
- Proporcionar a las PyMEs más información y apoyo sobre los requisitos, procedimientos y procesos para facilitar las exportaciones y su monitoreo.
- Aumentar la participación de las PyMEs en la formación sobre el uso de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, así como de los OEA y otros programas de facilitación del comercio.
- Mejorar los mecanismos de cumplimiento, monitoreo y evaluación de las normas para las actividades de comercio electrónico, así como los programas destinados a su crecimiento.

Dimensión 8. Digitalización

Paraguay obtiene una puntuación global de 3,96 en la dimensión Digitalización, siendo la subdimensión Estrategia nacional de digitalización la más destacada, con una puntuación de 4,80. Sirviendo como la piedra angular de las iniciativas de transformación digital del país, la Estrategia Nacional de Digitalización de Paraguay se rige por el Comité de Coordinación e Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico, establecido a través de la Ley N ° 6.207/2018 y el Decreto N ° 2145/2019. Esta estrategiase despliega como una hoja de ruta integral que tiene como eje central el ambicioso Plan Nacional de TIC 2022-2030. Los objetivos claros delineados en este plan abarcan la digitalización de todos los procedimientos estatales, el logro del 100% de interoperabilidad entre las entidades gubernamentales y la digitalización de los servicios en municipios y gobernaciones. El progreso se supervisa sistemáticamente mediante

informes anuales que tienen en cuenta diversos factores demográficos y geográficos, garantizando que Paraguay avance constantemente hacia sus aspiraciones digitales.

La dedicación de Paraguay a la inclusión digital es evidente a través de su Estrategia Nacional de Conectividad (ENCONEC). Esta estrategia, que aspira a alcanzar una cobertura de banda ancha del 100% tanto en zonas urbanas como rurales, pretende conectar todos los hogares e institucioneseducativas a Internet de banda ancha. Las consultas periódicas a las múltiples partes interesadas, enlas que participan los operadores de redes y las autoridades reguladoras, garantizan un enfoque global de la conectividad. El compromiso de Paraguay de mejorar su capacidad de conectividad internacional subraya aún más su ambición de convertirse en un actor global conectado digitalmente. A pesar de ello, Paraguay recibe una puntuación de 3,72 en la subdimensión Conectividad de banda ancha.

Las Competencias digitales constituyen la subdimensión con menor puntuación de Paraguay, con una puntuación de 3,36. Aunque no están explícitamente integradas en el currículo nacional, la formación en competencias digitales se imparte en varios niveles educativos. Las iniciativas para fortalecer estas habilidades abarcan programas de capacitación docente, mejoras en la educación técnica y capacitación especializada en TI para ciudadanos y funcionarios públicos. Además, se están realizando esfuerzos para promover la alfabetización digital entre los ciudadanos de todos los grupos de edad, lo que significa el compromiso de Paraguay para empoderar a su población con las habilidades esenciales necesarias para prosperar en la era digital.

El camino a seguir

Paraguay podría considerar lo siguiente para reforzar el apoyo a la digitalización de las PyMEs:

- Reforzar el panorama de competencias digitales de Paraguay mediante la implementación de una política integral de competencias digitales. Hacer hincapié en la integración de las competencias digitales en la educación formal, ampliando las iniciativas de los planes de estudioescolares a los programas de educación de adultos.
- Establecer programas de formación específicos para las PyMEs, incorporando recursos en línea y talleres.

Referencias

CBP (2023), *Informe de Política Monetaria*, https://www.bcp.gov.py/informe-de-politica-monetaria-marzo-2023-i1386. [20]

CBP (2023), *Informe de Política Monetaria*, https://www.bcp.gov.py/informe-de-politica-monetaria-diciembre-2023-i1425. [22]

CBP (2022), *Informe de Inflación (IPC)*, https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362. [13]

CBP (2021), *Informe de Inflación (IPC)*, https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362. [16]

FIS (2023), *The Global Payment Report 2023*, https://www.fisglobal.com/-/media/fisglobal/files/campaigns/global-payments%20report/FIS_TheGlobalPaymentsReport_2023.pdf. [14]

Ministry of Finance Paraguay (2023), *Informe de las Finanzas Públicas de la República Paraguaya*, https://economia.gov.py/application/files/2816/9895/3279/PGN_2023.pdf. [21]

NIE (2023), *Boletín Trimestral de Empleo. EPHC 3er trimestre 2023*, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/235/Bolet%C3%ADn%20Trimestral_EPHC_3er%20Trim%202023.pdf. [4]

NIE (2022), *La ocupación informal se ubicó en el 63% en el año 2022*, https://www.ine.gov.py/noticias/1632/la-ocupacion-informal-se-ubico-en-el-63-en-el-ano-2022. [5]

NIE (2022), *Tasa de desocupación disminuyó en el 4º trimestre del año 2022*, https://www.ine.gov.py/noticias/1480/tasa-de-desocupacion-disminuyo-en-el-4-trimestre-del-ano-2022#:~:text=En%20relaci%C3%B3n%20al%20mismo%20periodo,entre%20mujeres%20del%20%C3%A1rea%20urbana. [3]

OECD (2024), *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/69a0c310-en. [12]

OECD (2018), *Multi-dimensional Review of Paraguay Volume 1. Initial Assessment*, https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Paraguay_Vol_1_Overview_En.pdf. [23]

Sánchez, E., D. Sanabria and J. Paredes (2021), *Impacto Económico de la Crisis COVID-19 Sobre las MIPYMES en Paraguay*, Universidad Nacional de Asunción, FAEDPYME. [17]

STPDES (2020), *MiPyMEs, una de las prioritarias para la reactivación económica ante COVID-19*, https://www.stp.gov.py/v1/miPyMEs-una-de-las-prioritarias-para-la-reactivacion-economica-ante-covid-19/. [10]

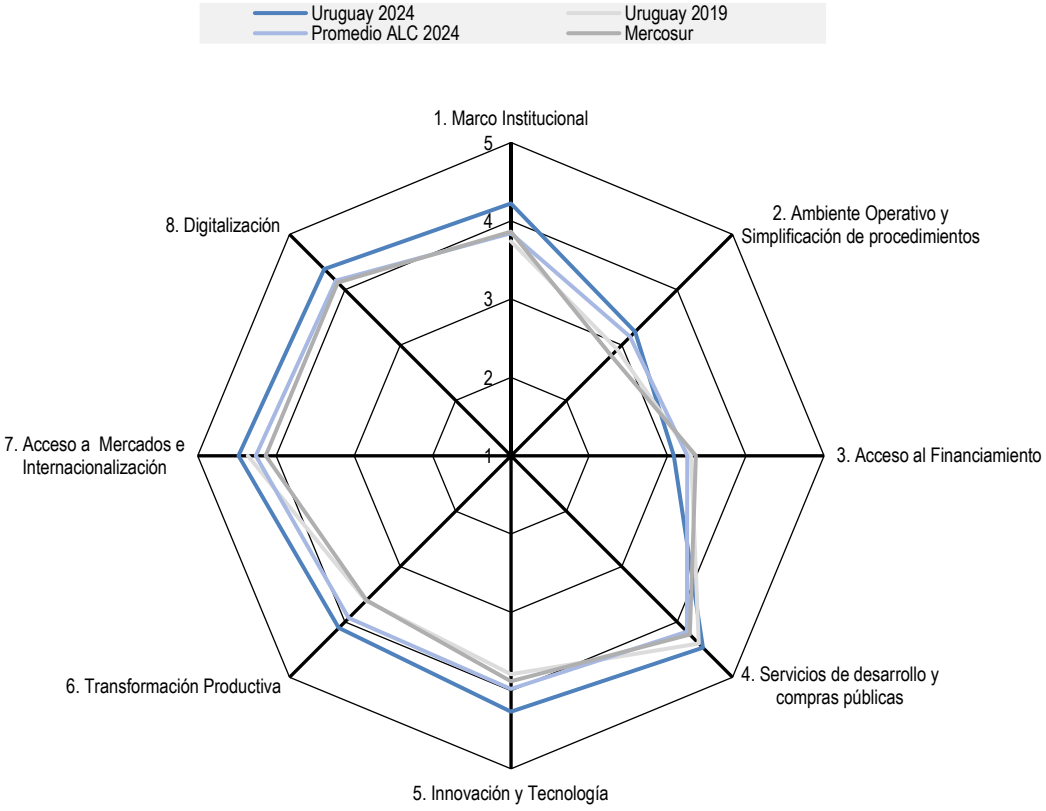
World Bank (2022), *Paraguay overview*, https://www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview (accessed on 12 March 2024). [8]

15 Uruguay

Este capítulo ofrece una evaluación de Uruguay. Comienza con una visión general del contexto uruguayo y, a continuación, analiza los progresos de Uruguay en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 15.1. Puntuación de Uruguay SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

Uruguay se destaca con mejoras significativas en 6 de las 7 dimensiones evaluadas en la edición 2019, posicionándose por encima del promedio regional de los países AL9, y mostrando su compromiso con la adopción de las recomendaciones previas. Este progreso está respaldado por una amplia gama de servicios de apoyo a las PyMEs. Al mismo tiempo, el país demuestra un notable desempeño en la nueva dimensión Digitalización. Sin embargo, las principales oportunidades de mejora para Uruguay siguen estando en el área de Acceso al Financiamiento (Dimensión 3), donde el país podría beneficiarse del aprendizaje entre pares, así como de su capacidad de monitoreo y evaluación para mejorar la eficacia general de sus intervenciones políticas de apoyo a las PyMEs.

Uruguay tiene un mandato político claramente asignado, una estrategia de desarrollo a medio plazo para las PYME, una agencia independiente que trabaja junto con el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) responsable de la aplicación de las políticas, y mecanismos eficaces para las consultas público-privadas. No obstante, podría revisar su estrategia de desarrollo de las PYME (2020-2025) a la luz de la crisis económica desencadenada por la pandemia del COVID-19 y la posterior fase de recuperación con vistas a una nueva estrategia. De cara al futuro, Uruguay podría reforzar aún más sus programas y servicios de desarrollo de las PYME para seguir mejorando y convertirse en uno de los países con mejores resultados de AL9.

Contexto

Dentro de América Latina, Uruguay se distingue por una elevada renta per cápita y bajos niveles de desigualdad y pobreza. En términos relativos, cuenta con la mayor clase media de las Américas, que abarca a más del 60% de su población (World Bank, 2022[1]). Sin embargo, antes del inicio de la pandemia de COVID-19, el modelo de crecimiento inclusivo del país empezó a mostrar signos dedeclive. El crecimiento del PIB, que se situó en el 4,6% en la primera década del milenio, disminuyó al 0,8% en 2019, y la reducción de la pobreza se había estancado con indicios de un aumento en 2019 (World Bank, 2022[1]). En 2020, tras 17 años consecutivos de expansión, el PIB se contrajo un 6,3% (ECLAC, 2021[2]). Gracias a una combinación de factores, como el impulso de la industria manufacturera, una campaña de vacunación temprana, la solidez de las exportaciones y el pacto social del país, la economía repuntó un 5,3% en 2021 (World Bank, 2022[1]) (BCU, 2023[3]).El impulso persistió en 2022, con un crecimiento del PIB del 4,9%, impulsado por importantes inversiones en la fabricación de celulosa, papel y pasta de madera por parte de la empresa finlandesa UPM-*Kymmene Corporation,* junto con un buen comportamiento del comercio exterior en la primera mitad del año. Sin embargo, la actividad económica disminuyó en la segunda mitad del año debido a una grave sequía queafectó a la producción agrícola y a las exportaciones, junto con la finalización de las obras de UPM2. En 2023, la economía experimentó una desaceleración con un crecimiento de 1,3%, atribuido principalmente a contracciones en los sectores agropecuario, pesquero, minero, electricidad, gas y agua, fuertemente impactados por la sequía (BCU, 2023[3])

La inflación alcanzó el 7,5% en 2023 y se prevé que siga disminuyendo hasta el 6,2% en 2024. Al reconocer los signos de desaceleración, el Banco Central del Uruguay (BCU) se convirtió en el primer banco central de la región en bajar el tipo de interés oficial, reduciéndolo en 0,25 puntos porcentuales hasta el 11,2% en su reunión de abril. Este ajuste se produjo luego de un pico de 11,5%, partiendo de 4,5% en septiembre de 2020, cuando fue negativa en términos reales para mitigar los efectos de la pandemia (BBVA, 2023[4]). El déficit global del sector público concluyó 2022 en el 3,2% del PIB y, excluyendo los ingresos extraordinarios del *Fidecomiso de la Seguridad* Social (FSS), se habría situado en el 3,4%. Esto supuso una mejora de 0,7 puntos porcentuales respecto a 2021, lo que representa tres años consecutivos de cumplimiento del objetivo (BBVA, 2023[4]).

En cuanto al mercado laboral, en diciembre de 2021, la tasa de actividad en Uruguay era de 62%, la tasa de empleo de 57,7% y la tasa de desempleo se ubicaba en 7% (INE, 2021[5]). Esto representó una notable mejora de 4 puntos porcentuales en la tasa de desempleo respecto a 2020, alcanzando niveles prepandémicos. Hacia diciembre de 2022, el mercado laboral se mantuvo estable, con una tasa de actividad de 62,7%, una tasa de empleo de 57,7% y una tasa de desempleo de 7,9% (INE, 2022[6]). La tasa de informalidad en 2022 fue de 20,5%, mostrando una disminución de 1,8 puntos porcentuales en términos interanuales (CINVE, 2022[7]). En Diciembre del 2023, la tasa de actividad aumentó a 63,8%, la tasa de ocupación a 58,94% y la tasa de desempleo a 7,8% (INE, 2024[8]).

Dimensión 1. Marco institucional

Uruguay destaca con una mejora significativa en la dimensión del Marco institucional, alcanzando una puntuación de 4,22. Esto refleja el establecimiento de un marco relativamente bien estructurado para la política de PyME, aprovechando algunas de las recomendaciones del IP PyME 2019. Las características clave incluyen una definición operativa de las PyMEs, un mandato político claramente asignado, una estrategia de desarrollo a medio plazo para las PyMEs, una agencia independiente responsable de la implementación de políticas y mecanismos eficaces para las consultas público-privadas. Además, Uruguay ha contenido con éxito el tamaño de su sector informal en comparación con otros países latinoamericanos, atribuido a la aplicación de regímenes fiscales flexibles. Sin embargo, la

capacidad de monitoreo y evaluación de Uruguay puede mejorarse para aumentar la eficacia general de sus intervenciones políticas de apoyo a las PyMEs.

El país obtiene la puntuación más alta (4,7) en la subdimensión de Definición de PyME entre los países de AL9, atribuida principalmente a los ajustes metodológicos en los valores de ponderación individuales asignados a los elementos evaluados. La definición actual de PyME fue establecida por el Decreto 504 emitido en 2007 y se basa en dos parámetros: ventas y empleo. Los valores se denominan en *Unidades Indexadas* (UI), sujetas a ajustes periódicos alineados con la tasa de inflación. La definición incorpora una cláusula de independencia que estipula que una empresa no debe estar bajo el control de una gran empresa para ser clasificada como PyME. Además, las PyMEs deben inscribirse en el *Registro Pyme*, gestionado por el MIEM, y renovar su inscripción anualmentepara confirmar su condición de PyME y acceder a los programas de apoyo a las PyMEs.

El mandato de la política de PyME se confía al MIEM, concretamente a la *Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas* (Dinapyme). Hasta 2020, los objetivos de la política de PyME se esbozaron en dos documentos estratégicos clave. El primer documento presentaba lasdirectrices estratégicas para 2015-2020 dentro del MIEM. El segundo documento significativo fue el PlanNacional de Transformación Productiva y Competitividad (2017-2021), implementado por el sistema de coordinación interministerial conocido como *Transforma Uruguay*. El plan tenía como objetivo fomentar la transformación productiva del país, abarcando proyectos relacionados con la innovación, el desarrollo del capital humano, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y el apoyo a las PyMEs, como la creación de centros de innovación empresarial. Se ha elaborado una nueva estrategia de desarrollo de las PyMEs (2020-2025) como parte del plan de gobierno.

Además, la *Agencia Nacional de* Desarrollo (ANDE), la *Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información de* Uruguay (AGESIC) y el *Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional* (INEFOP) colaboraron en 2022 para iniciar un programa plurianual destinado a promover la digitalización de las empresas. Este programa está respaldado por un préstamo de 15 millones de USD del BID y es ejecutado por la ANDE, que también es responsable de la implementación de programas deapoyo a las PyMEs y de la prestación de servicios empresariales a las pequeñas empresas. La *Agencia Nacional de Investigación e Innovación* (ANII) gestiona los programas de innovación y presta apoyo a las PyMEs innovadoras.

La implementación de los programas y herramientas de Dinapyme se supervisa periódicamente, elaborando un detallado informe anual de actividades integrado en el informe anual del MIEM. Estos esfuerzos concertados han contribuido a que Uruguay alcance una puntuación de 4,23 en la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, superando la puntuación de 3,59 de la evaluación de 2019, lo que demuestra los avances positivos que el país está realizando en este ámbito.

Además, como muestra de progreso, las Consultas público-privadas emergen como otra subdimensión con una notable puntuación de 3,93. A nivel ciudadano, el Gobierno ha establecido una plataforma digital de consulta pública gestionada por la AGESIC-Gobierno Abierto. Además, cada ministerio realiza consultas públicas a través de sus respectivas webs, así como en la web de Gobierno Abierto.

A nivel empresarial, las organizaciones del sector privado son consultadas durante las distintas fases de elaboración y aprobación de los actos legislativos y reglamentarios. Estas consultas se realizan ad hoc, con invitaciones cursadas por el MIEM.

Por último, el sector informal en Uruguay es relativamente menor que en otros países latinoamericanos, ya que el país fue uno de los primeros en abordar sistemáticamente la cuestión de la informalidad laboral y empresarial. Esta iniciativa comenzó con la introducción del *Monotributo* en 2007. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo informal representa en torno al 25% del empleo total. Los datos sobre el trabajo informalse recogen regularmente a través de la Encuesta Continua de Hogares. Además del *Monotributo*, el gobierno ha introducido varios incentivos para promover la

formalización laboral y empresarial. La Dinapyme patrocina la organización de talleres para fomentar la formalización de las nuevas empresas yde los empresarios individuales (puntuación de las medidas para abordar la economía informal: 4,00).

El camino a seguir

- Revisar la estrategia de desarrollo de las PyMEs (2020-2025), teniendo en cuenta el impacto de la crisis económica generada por la pandemia COVID-19 y la posterior fase de recuperación.
- Recopilar sistemáticamente datos sobre la aplicación de la estrategia de desarrollo de las PyMEs y los diversos programas de apoyo a las PyMEs para mejorar los mecanismos de monitoreo y sentar las bases de las evaluaciones de los programas.
- Garantizar la consulta periódica de los representantes de las PyMEs a lo largo de todas las fases de la política en materia de PyME, incluidos el diseño, la elaboración, la aplicación, el monitoreo y la evaluación, abarcando todas las categorías de empresas.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Uruguay se enfrenta a un entorno operativo relativamente complejo para las PyMEs. El proceso de reforma normativa se ha ralentizado en los últimos años. Aunque se han producido algunos avances en la simplificación del proceso de creación de empresas y la racionalización de los procedimientos de declaración de impuestos para las PyMEs, varias áreas siguen estando lastradas por procedimientos complejos y pesados requisitos administrativos. En particular, se han logrado avances significativos en el desarrollo y la prestación de servicios de administración electrónica.

Como indica la puntuación de 1,87, el entorno operativo de las PyMEs en Uruguay sigue estando marcado por importantes cargas administrativas. Las acciones iniciales de reforma regulatoria se llevaron a cabo en el marco del plan *Transforma Uruguay*. Sin embargo, desde la finalización del plan en2021, no se ha puesto en marcha ningún nuevo plan, y las acciones se adoptan únicamente caso por caso. La Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) no se aplica sistemáticamente.

El proceso de apertura de una empresa en Uruguay es relativamente sencillo y puede completarse en un tiempo relativamente corto. El proceso de creación de una empresa requiere un total de cinco trámites y se completa en 6,5 días. Una vez registrada, la nueva empresa recibe un número de identificación único que puede utilizarse en toda la administración pública, el Registro *Único* Tributario (RUT) expedido por la *Dirección* General Impositiva. No existe una Ventanilla Única, sino un sistema basado en varias ventanillas que funcionan en el mismo lugar. El registro de empresas en línea está disponible a través de la plataforma *Empresa en el Día*, aunque no cubre todo el proceso de registro. Uruguay obtiene una puntuación de 3,48 en la subdimensión Registro de empresas.

Además, la carga fiscal administrativa para las PyMEs es relativamente ligera en comparación con otros países de ALC, con una puntuación de 3,5 en la subdimensión de Facilidad para declarar impuestos. Un aspecto destacable del sistema fiscal es la elevada frecuencia de pagos de impuestos al año (20) y el tipo relativamente alto del impuesto de sociedades y las cotizaciones sociales sobre los beneficios totales (41,8%).

Las PyMEs disfrutan inicialmente de un tipo reducido del impuesto sobre la renta. Sin embargo, se encuentran con un aumento significativo del tipo impositivo al pasar del régimen de pequeña empresa al régimen normal del *Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas* (IRAE). Esta transición se produce en dos escenarios posibles: (1) Si una empresa, que tributa bajo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las Pequeñas Empresas, supera las 305.000 UI de facturación, pasa entonces al régimen del IRAE. Si la facturación del año siguiente es inferior al umbral de la Pequeña Empresa, puede volver al

régimen anterior. (2) Si una empresa, sujeta al IVA para las Pequeñas Empresas, opta voluntariamente por el régimen general, debe permanecer en ese régimen durante tres años antes de volver al régimen del IVA para las Pequeñas Empresas.

Por último, el mejor desempeño de Uruguay en la segunda dimensión corresponde a la subdimensión de Gobierno electrónico (4,70). El país ha promovido activamente la transformación digital de la administración estatal y el desarrollo de servicios de gobierno electrónico durante más de una década, logrando avances sustanciales en esta área. Una de las medidas adoptadas para agilizar los procedimientos ha sido aumentar el intercambio de expedientes en formato digital. Uruguay ocupa el puesto 35 de los 193 países incluidos en la Encuesta de Gobierno Electrónico de la ONU, el más alto de América Latina, con un Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE) de 0,85 sobre 1.

El gobierno ha puesto en marcha y aplicado una serie de Estrategias Digitales, la última de las cuales abarca el periodo 2021-2025. El organismo de ejecución es la AGESIC, dependiente de la *Presidencia de la República de Uruguay*. Ya existe una amplia gama de servicios de administración electrónica.

El camino a seguir

- Considerar la posibilidad de lanzar un nuevo programa de simplificación legislativa y reforma de la reglamentación, aprovechando la experiencia adquirida con la aplicación del programa *Transforma Uruguay*. En estrecha colaboración con las organizaciones del sector privado, el gobierno debería identificar las áreas más críticas para la mejora del entorno operativo y formular un plan de acción para la reforma.
- Tomar medidas para la aplicación del AIR en los nuevos actos legislativos y administrativos más relevantes. Para avanzar en esta dirección, el gobierno debería identificar una institución pública que pudiera actuar como coordinadora y supervisora de las aplicaciones del AIR y formar un equipo de especialistas en AIR.
- Hay margen para seguir simplificando los procedimientos de registro de empresas. En este contexto, el gobierno debería considerar la creación de una red de ventanillas únicas.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

Uruguay obtiene una puntuación global de 3,08 en la dimensión Acceso a la financiación. También obtiene una puntuación de 3,45 en la subdimensión Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento, levemente por debajo de la media regional. Este resultado se debe principalmente al desarrollo del registro de activos y a una alta puntuación en la ponderación de garantías, aunque tiene una puntuación ligeramente inferior en la regulación del mercado de valores.

En comparación con otros países de AL9, la regulación relativa al porcentaje de garantía exigido para los préstamos a medio plazo a PyME es relativamente baja en Uruguay. Sin embargo, el país cuenta con un catastro funcional accesible al público en línea. Además, Uruguay cuenta con un registro plenamente operativo de garantías reales sobre bienes muebles, parcialmente disponible en línea, que facilita la documentación de la propiedad pignoraticia. Este sistema garantiza que los bienes muebles sean ampliamente aceptados como garantía en el sistema financiero, proporcionando así vías adicionales para que las PyMEs accedan a la financiación.

Por lo que respecta al desarrollo del marco jurídico para el acceso a la financiación, no existe ninguna normativa especial en el mercado de capitales para las PyMEs, aunque se han promulgado reglamentos sobre Emisiones Simplificadas con Oferta Pública. Sin embargo, no existe una sección o mercado separado en el mercado de valores para estas empresas de pequeña capitalización, y no hay ninguna estrategia para ayudarles a cumplir los requisitos de cotización.

En la subdimensión de Fuentes diversificadas de financiación empresarial, Uruguay obtiene una puntuación de 4,40, lo que refleja su amplia gama de productos financieros a disposición de las PyMEs. Cabe destacar el acceso facilitado al crédito comercial a través del Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SIGA), que desempeña un papel vital en el apoyo a los pequeños empresarios. Además, Uruguay se beneficia de la presencia de varias entidades especializadas en ofrecer soluciones financieras a las PyMEs, proporcionando acceso a múltiples instrumentos de préstamos basados en activos (ABL). Además, el país regula mecanismos alternativos de financiación, como las plataformas de microfinanciación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 19820 y la resolución del Banco Central del Uruguay (BCU), integrando así a las Fintech en el marco regulatorio.

En la dimensión de Educación financiera, Uruguay ha alcanzado una puntuación total de 2,55, marcando un aumento en comparación con la edición de 2019. A diferencia de otros países del AL9, Uruguay no cuenta con estrategias nacionales de inclusión y educación financieras coordinadas por un comité nacional. Sin embargo, sí cuenta con políticas públicas a nivel nacional en estas áreas. Específicamente, se ha desarrollado una política pública nacional de inclusión financiera liderada por el *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF).

Por otra parte, Uruguay cuenta con un programa nacional de educación económica y financiera liderado por el BCU, que involucra acuerdos, convenios y aportes de diversas entidades nacionales como el sistema educativo público, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Universidad de la República (UDELAR), la central sindical y todos los actores públicos y privados del sistema financiero. Aunque este programa no se centra específicamente en los microempresarios, sirve para mejorar los conocimientos financieros de toda la población. Recientemente, el BCU, con el apoyo de la CAF, realizó una encuesta en 2023 para medir las capacidades financieras.

En la subdimensión de Acceso a la financiación, que evalúa los procedimientos eficientes para hacer frente a la quiebra y los mecanismos para facilitar la reinserción productiva de los empresarios fracasados, Uruguay obtiene 1,92 puntos. Este rendimiento, medido únicamente en la fase de diseño e implementación de políticas, se debe a un marco normativo poco desarrollado, basado en principios internacionalmente aceptados, que tampoco se aplica a las empresas estatales.

Uruguay cuenta con un sistema de alerta temprana de situaciones de insolvencia y quiebra a través de la depuración de informes y el Registro Nacional de Personas Jurídicas en la Sección del Registro Nacional de Comercio. Además, existe la posibilidad de recurrir a acuerdos extrajudiciales menos onerosos que la declaración de quiebra, a través de Convenios Privados de Reorganización.

Un aspecto destacable en Uruguay es la existencia de procedimientos formales de exoneración de responsabilidad concursal a través de la Ley de Proceso Concursal número 18.837, que regula las exoneraciones de responsabilidad en casos concretos, sin establecer plazos. También prevé un procedimiento formal para la quiebra y liquidación de empresas, que incluye la clasificación de culposas y fortuitas.

Cuando una empresa se declara insolvente, sus datos se almacenan en registros especiales que no son accesibles al público. Uruguay no cuenta con un sistema de eliminación automática de esta información de todos los registros cuando se remedia la situación. Tampoco ofrece capacitación exclusiva para los empresarios cuyas ideas iniciales no prosperaron.

Uruguay cuenta con una normativa para las operaciones garantizadas que da prioridad a los acreedores garantizados en la liquidación de una empresa en quiebra. Sin embargo, esta normativa no prevé que los acreedores garantizados puedan embargar sus garantías tras la reorganización, ni que se respeten ciertas restricciones cuando un prestatario solicita la reorganización, como el consentimiento de los acreedores. Además, las deudas fiscales tienen prioridad sobre cualquier otra deuda en caso de bancarrota.

El camino a seguir

- Hacer que el registro de derechos de garantía sobre bienes muebles sea plenamente operativo y esté en línea.
- Promover una regulación especial en el mercado de capitales para las PyMEs, y difundirla ampliamente, promover una sección o mercado separado en el mercado de valores para las PyMEs, y establecer una estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización.
- Facilitar programas de asistencia y formación para las PyMEs a través de los sistemas de garantía de crédito disponibles. También podría promover el desarrollo de sistemas de garantía crediticia y, al mismo tiempo, fomentar la participación del sector privado en su gestión.
- Diseñar una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) y una Estrategia Nacional de Educación Financiera con esquemas de gobernanza que permitan coordinar las políticas y mejorar la efectividad de los programas, así como realizar periódicamente encuestas de capacidad financiera a las PyMEsS con el fin de contar con información actualizada para eldiseño de los programas de educación financiera. De igual forma, diseñar e implementar un sistema de monitoreo, monitoreo y evaluación tanto de las políticas como de los programas.
- Reforzar el marco normativo existente relativo a las políticas de quiebra e insolvencia de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados y ampliar su aplicación a las empresas estatales.
- Reforzar sus procedimientos de gestión de quiebras mediante la implantación de un registro oficial de quiebras de libre acceso al público y dotado de un mecanismo automático para eliminara las empresas del registro cuando se resuelva la situación, en línea con las mejores prácticas internacionales.
- Diseñar y aplicar programas de formación para segundas oportunidades, dirigidos a personas que han visto quebrar sus empresas.

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas

Los resultados de Uruguay en servicios de desarrollo de las PyMEs y contratación pública son sólidos, con una puntuación de 4,47, por encima de la media regional de 4,18. Los puntos fuertes son los servicios de desarrollo de emprendedores (4,71) y la contratación pública (4,60), con una puntuación ligeramente inferior en los servicios de desarrollo empresarial (4,19).

Al igual que en la evaluación de 2019, Uruguay es uno de los pocos países que aplican un enfoque estratégico para la prestación de servicios de desarrollo empresarial y apoyo a las nuevas empresas y los emprendedores. Dichos servicios de apoyo consideran los objetivos más amplios de desarrollo y transformación económica nacional, tal como se refleja en la estrategia de desarrollo de las PyMEs 2020-2025. Sin embargo, la oferta de servicios de desarrollo empresarial (SDE) no se ha basado en la elaboración de un estudio detallado de las necesidades del sector de las PyMEs, según las respuestas al cuestionario para esta evaluación.

El abanico de SDE y programas para emprendedores comprende asesoramiento, formación, subvenciones, apoyo en la obtención de certificados de calidad, internacionalización, comercialización, diseño, energía, etc. Los servicios son prestados por diversas instituciones, como el MIEM, la ANDE, el INEFOP y la agencia de exportaciones e inversiones, Uruguay XXI, entre otras. También se prestan servicios a través de una red de Centros PyME repartidos por todo el territorio (anteriormente conocidos como Centros de Competitividad). Además, existen programas para cofinanciar la prestación de servicios por parte de proveedores del sector privado. Según el cuestionario para esta evaluación, la financiación es adecuada para que los SDE alcancen sus objetivos.

La contratación pública se rige por una serie de leyes y reglamentos, entre ellos el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), que establece la forma en que el Estado debe adquirir los bienes y servicios que necesita. El régimen de contratación pública establece que los contratos a partir de cierto monto deben ser divididos en lotes, permite la formación de consorcios de PyMES, incluye reservas para PyMES y establece acuerdos marco. Adicionalmente, el Artículo 43 de la Ley No. 18.362 del 6 de octubre de 2008, estableció el Programa de Compras Públicas para el Desarrollo. Su objetivo es emplear regímenes y procedimientos especiales de contratación que promuevan el desarrollo de proveedores nacionales y estimulen el desarrollo científico-tecnológico y la innovación. Al igual que en el PI PyME de 2019, el artículo 50 del TOCAF establece el carácter obligatorio de la contratación electrónica. Señala que las administraciones públicas deben publicar sus ofertas de contratación (incluidas sus condiciones específicas, modificaciones o aclaraciones) a través de la página web de la Agencia Reguladora de Compras y Contrataciones Estatales (ARCE).

El camino a seguir

En general, Uruguay sigue mostrando un sólido rendimiento en esta dimensión, con algunas áreas en las que trabajar de cara al futuro:

- Elaborar diagnósticos exhaustivos sobre la demanda y la oferta de servicios de desarrollo empresarial en todo el país, de modo que las estrategias para las PyMEs puedan estar mejor informadas y orientadas.
- Reforzar el sistema de contratación pública introduciendo medidas y sanciones para garantizarque los pagos se realizan a tiempo.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

La puntuación global de Uruguay de 4,27 en la dimensión de Innovación y tecnología es la segunda más alta de la región de ALC. Esto se debe a las buenas puntuaciones obtenidas en cada una de las tres subdimensiones. La ANII es el principal organismo de ejecución de los programas de innovación. El Consejo de Administración de la ANII incluye representantes de los principales ministerios y del Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), que representa una importante herramienta para la coordinación horizontal de las políticas de innovación. El CONICYT, en el que están representados el sector privado, el mundo académico y los ministerios competentes, se encarga de elaborar propuestas de políticas y prioridades de innovación. Desde 2007, la estrategia de innovación deUruguay ha tenido históricamente un enfoque relativamente amplio. Sin embargo, a partir de 2023, se hará mayor hincapié en las tecnologías digitales avanzadas, la tecnología verde y la biotecnología.Estas características del marco de la política de innovación de Uruguay apoyan una puntuación de 4,29 en la subdimensión Marco institucional.

Un pilar clave de los servicios de apoyo a la innovación de Uruguay es el Polo de Innovación de Uruguay, liderado por la ANII y otros ministerios y entidades gubernamentales. La iniciativa pretende establecer una aceleradora de base tecnológica centrada en promover la internacionalización de las start-ups uruguayas, un campus de innovación dentro del Parque Tecnológico LATU y laboratorios de innovación abierta en todo el país. Estas medidas reforzarían un sistema ya sólido de servicios e instalaciones de apoyo a la innovación, prestados a través de una serie de programas, incubadoras y centros de ciencia y tecnología. Uruguay tiene una puntuación de 4,23 en la subdimensión Servicios de apoyo a la innovación, la tercera más alta de la región.

Las ayudas no financieras a la innovación se complementan con una importante oferta de medidas de apoyo financiero. Las PyME uruguayas pueden solicitar financiación a la ANII para reforzar sus capacidades internas de innovación, por ejemplo, mediante la contratación de expertos internacionales,

el uso de servicios de consultoría y la realización de estancias en centros tecnológicos o universidades y empresas extranjeras. También existe un plan de contratación pública para la innovación, a través del cual las entidades públicas pueden identificar retos asociados a la mejora de sus servicios públicos. Sin embargo, se informa de que la complejidad de la reglamentación ha reducido el compromiso. Otra fuente de apoyo financiero a la innovación son los créditos fiscales a la I+D. Estos créditos parecen tener una gran aceptación entre las empresas. Estos créditos parecen tener una gran aceptación entre las PyMEs, con el apoyo de esfuerzos proactivos de divulgación a través de canales de medios sociales, ferias empresariales, intercambios con organizaciones representativas de las empresas y la provisión de información en el sitio web de la ANII. Esta sólida prestación de apoyo financiero a la innovación de las PyMEs contribuye a una puntuación de 4,29 en la subdimensión Financiación de la innovación.

El camino a seguir

- Colaborar con las entidades públicas para sensibilizar a las administraciones públicas sobre la contratación pública para la innovación. Estos esfuerzos de divulgación pueden complementarse con formación y desarrollo de capacidades para superar las carencias de conocimientos técnicos y jurídicos que pueden impedir a las entidades públicas participar en la contratación pública para la innovación.
- Realizar evaluaciones sólidas de las iniciativas actuales y previstas del Polo de Innovación de Uruguay. La introducción de estas nuevas iniciativas ofrece una buena oportunidad para integrar procedimientos sólidos de monitoreo y evaluación en los planes desde su inicio.

Dimensión 6. Transformación productiva

El compromiso de Uruguay con la mejora de la transformación productiva y el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en esta dimensión queda patente en su encomiable puntuaciónde 4,11, superando la media regional (3,93). Tras la conclusión de Transforma Uruguay y su primer plan estratégico, evaluado durante la evaluación de 2019, Uruguay delinea su estrategia a largo plazo para el Desarrollo 2050. Lanzada en 2019 tras un minucioso proceso con liderazgo coordinado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a través de la Dirección de Planeamiento, uno de estos ejes está específicamente dedicado a la transformación productiva sostenible. Sin embargo, a pesar de estos avances, el entorno institucional de Uruguay, una vez simplificado por *Transforma Uruguay*, sigue siendo complejo. En particular, la puntuación de Uruguay en la subdimensión de Estrategias para mejorar la productividad (3,82) se ve reforzada por el establecimiento del Sistema de Indicadores de Seguimiento de la Productividad Industrial (SIMPI). Este sistema tiene como objetivo obtener medidas de la productividad total de los factores por sector y está destinado a ser utilizado para la toma de decisiones informadas, así como para proponer, ejecutar y evaluar las políticas públicas.

Por otra parte, Uruguay cuenta con una larga experiencia en programas de apoyo a la asociatividad productiva. En la actualidad, la ANDE supervisa diversas iniciativas, entre las que destacan los Centros PyME y el programa Prácticas Asociativas. Los Centros PyME actúan como núcleos de apoyo y asesoramiento a las PyMEs en su desarrollo y crecimiento. Desempeñan un papel crucial en el marco del programa Prácticas Asociativas, que pretende apoyar a grupos de PyME de un mismo sector, cadena de valor o territorio con recursos financieros para poner en marcha acciones conjuntas.

En materia de parques industriales, el nuevo régimen, basado en la Ley nº 19.784 y regulado por el Decreto nº 79/2020, introduce, por primera vez en la ley, el concepto de Parques Científico- Tecnológicos, manteniendo el concepto de Parques Industriales, y definiendo la modalidad de Parque Especializado. Facilita tarifas o condiciones más accesibles para los servicios públicos y establece un régimen de control

y sanciones. El cambio positivo de Uruguay queda patente al alcanzar una puntuación de 4,16 en la subdimensión Asociación Productiva-Medidas de Mejora.

Por último, Uruguay destaca en la subdimensión Integración en cadenas de valor globales, alcanzando una puntuación de 4,49, la más alta entre los países AL9. El Programa de Desarrollo de Proveedores de UPM tiene como objetivo promover la integración de proveedores y servicios nacionales a la cadena de valor asociada al Proyecto UPM. Esta iniciativa fomenta la adaptación de las condiciones productivas de las empresas nacionales, es implementada por la ANDE y se enmarca en el *Fondo de Innovación Sectorial* (FIS).

El camino a seguir

Uruguay podría reforzar su compromiso con el fomento de la transformación productiva mediante:

- Formular un plan de acción global que abarque varios sectores gubernamentales. Este plan debe articular objetivos claros, indicadores mensurables y plazos concretos para orientar eficazmente las iniciativas de transformación del país. A partir de modelos de éxito en la región como el Plan de Acción CONPES 3866 de Colombia y la Agenda de Competitividad de Perú.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

Uruguay destaca en la dimensión Acceso al mercado e internacionalización, con una puntuación de 4,48. Su puntuación global se ve reforzada por sus buenos resultados en la subdimensión Programas de apoyo a la internacionalización, donde obtiene una puntuación de 4,50. Este éxito se atribuye en gran medida a las sólidas políticas y programas de Uruguay en este ámbito. Este éxito se atribuye en gran medida a las sólidas políticas y programas de Uruguay en este ámbito. La agencia encargada de promover la inversión, las exportaciones y la marca país, Uruguay XXI, lidera la estrategia en este ámbito, basada en cinco pilares clave:

- fomentar la internacionalización y la competitividad de las empresas;
- atraer inversiones extranjeras productivas;
- generar información estratégica;
- posicionar a Uruguay en la escena internacional y;
- mejorar el entorno empresarial nacional.

Uruguay XXI ofrece un conjunto completo de herramientas y servicios para apoyar el crecimiento y la diversificación de las PyME uruguayas, así como la promoción de una cultura exportadora. Entre ellos se incluyen servicios de asesoramiento sobre el proceso de exportación, la facilitación del acceso a los mercados internacionales y la organización de actividades de promoción comercial en colaboración con instituciones públicas y privadas. Todos estos esfuerzos se enmarcan en el plan de desarrollo Uruguay 2050, que prioriza la integración internacional y la promoción de las exportaciones, garantizando que las empresas del país estén bien preparadas para competir y prosperar en el mercado global. Además, mantiene un Sistema de Información al Exportador permanentemente actualizado.

En cuanto a la financiación de las PyMEs, la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) ha desarrollado un Plan de Acción para 2020-2028, que incluye medidas para aumentar el acceso al crédito a través de sistemas garantizados sostenibles. También se han explorado iniciativas de financiación a través del mercado de capitales en coordinación con la ANDE y las bolsas de valores. La ANDE ofrece varios programas de financiación, como Crédito SOS PyMEs y el Fondo de Diversificación de Mercados (FODIME), para promover las exportaciones. Si bien el principal reto de Uruguay reside en el monitoreoy

la evaluación de sus estrategias de promoción de las exportaciones, el país mantiene un diálogo constante con el sector privado para tomar decisiones informadas.

Por otro lado, en la subdimensión de Facilitación del comercio, Uruguay obtuvo una puntuación de 4,35. Uruguay XXI, a través de su Departamento de Promoción de las Exportaciones, proporciona una guía fundamental para las PyMEs que inician su proceso de exportación, ofreciendo orientación práctica y consultas rápidas. Además, el programa *"TUexporta"* facilita las exportaciones eximiendo del pago de impuestos y aranceles a los envíos de hasta 2000 USD, agilizando los trámites aduaneros a través de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE). En noviembre de 2023 se puso en marcha la Ventanilla Única de Inversión (VUI). La Dirección Nacional de Aduanas otorga la certificación de Operador Económico Autorizado (OEA). A pesar de los buenos resultados generales, Uruguay está por debajo de la media latinoamericana en cuanto a procedimientos y documentosrelacionados con la facilitación del comercio (ALC: 1.558; URY: 1.429) y documentos (ALC: 1.591; URY: 1.333).

En la subdimensión Uso del comercio electrónico, Uruguay obtuvo una sólida puntuación de 4,46, lo que refleja un buen rendimiento en este ámbito. El país ha promulgado la Ley 19210, que regula los pagos electrónicos y proporciona un marco jurídico para el desarrollo del sector. Además, la Agenda Digital 2025 de Uruguay, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otras iniciativas internacionales, tiene como objetivo promover la transformación digital y empoderar a las PyMEs para mejorar su sostenibilidad y competitividad. Uruguay XXI apoya el comercio electrónico a través del "Directorio de Comercio Electrónico", facilitando el acceso a información y recursos para que las empresas establezcan su presencia online. Además, Uruguay cuenta con la Ley Nº 18331 de protección de datos personales (IMFO, 2008[13]), que dio lugar a la creación de la Unidad de Regulación y Control de Datos Personales, asegurando mecanismos de protección de los derechos de los datos personales.

En la subdimensión de Normas de calidad, Uruguay obtuvo una puntuación sobresaliente de 5,0. Este alto rendimiento se atribuye a la sólida infraestructura institucional del país en materia de normas de calidad. Este alto rendimiento se atribuye a la sólida infraestructura institucional del país en materia de normas de calidad. El apoyo a las PyMEs para mejorar sus normas de calidad está integrado en la mayoría de los programas de promoción y desarrollo empresarial. Varias instituciones se dedican a formar personal en la implantación, evaluación y mejora de sistemas de gestión de la calidad con arreglo a normas internacionales.

El Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT) juega un papel crucial en este campo, proporcionando certificaciones ISO-9001 y capacitación para la implementación de normas de calidad. En 2022, UNIT formó a 4.921 personas a través de más de 300 cursos, tanto presenciales como virtuales. Adicionalmente, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), creado en 1965, ofrece servicios orientados a la cadena productiva y apoya la certificación de calidad a través de análisis industriales y agroindustriales. El Organismo Uruguayo de Acreditación (OUA) se encarga de acreditar a los organismos nacionales de evaluación de la conformidad.

Uruguay también obtuvo una notable puntuación de 4,05 en la subdimensión relativa a los beneficios de la integración regional. El país destaca por sus estrategias bien definidas a través del Mercosur y su política comercial, que aborda aspectos como la nomenclatura y los aranceles comunes, los acuerdos comerciales, las normas de origen y los regímenes especiales. La difusión de información sobre las oportunidades derivadas de la integración subregional se realiza a través de pronunciamientos institucionales, acciones de difusión y políticas de comunicación con los ciudadanos. Se comparte información en instancias de diálogo y consulta con el sector privado, y se promueven iniciativas como *"Exporta Fácil"* a través de su plataforma web.

Las directrices generales para la integración subregional están recogidas en el Plan Estratégico de Política Exterior 2020- 2025, centrado en la revitalización de la agenda interna del Mercosur y la proyección hacia la Alianza del Pacífico. La Dirección de Inteligencia Comercial y Promoción de Inversiones (DIPCI) del Ministerio de Relaciones Exteriores desempeña un papel fundamental en la promoción de las

exportaciones y la atracción de inversiones. Participa en programas para PyME, organiza misiones comerciales al extranjero y apoya a las empresas a través de la red diplomática. Una herramienta destacada es la "Ruta del Exportador", desarrollada por Uruguay XXI, que proporciona información actualizada y gratuita sobre las etapas del proceso de internacionalización de las empresas.

El camino a seguir

- Promover las certificaciones de las PyMEs como Operadores Económicos Autorizados mediante un apoyo diferenciado y estratégico, estableciendo ventajas particulares y mejorando los canales de comunicación sobre beneficios como: facilitación del comercio internacional, reducción de costes y mejora de la seguridad de la cadena de suministro.
- Seguir reforzando y promoviendo el comercio electrónico como herramienta estratégica para los exportadores, mediante programas que proporcionen a las PyMEs conocimientos y herramientas concretas para su aplicación.
- Continuar mejorando los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas de internacionalización de PyMEs puestos en marcha, destacando el uso de indicadores cuantificables que permitan acelerar el proceso de mejora.
- Fortalecer los mecanismos para que las PyMEsS accedan y se beneficien de los procesos de integración en los que participa Uruguay, con programas definidos y articulados interinstitucionalmente.

Dimensión 8. Digitalización

La puntuación global de Uruguay de 4,37 en la dimensión Digitalización supera la media regional en la región de ALC, respaldada por puntuaciones sólidas en cada una de las tres subdimensiones. La Estrategia Digital Nacional del país, esbozada en los objetivos de la Agenda Uruguay Digital 2025, sirve como hoja de ruta integral, que demuestra el compromiso de Uruguay con la transformación digital. Esta estrategia hace hincapié en la inclusión digital como derecho fundamental, garantizando que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y responsabilidades en el ámbito digital. Objetivos como la mejora de las competencias y habilidades digitales en todos los niveles educativos, la integración de la educación digital en los planes de estudio formales y la promoción de la participación ciudadana digital ponen de relieve la dedicación de Uruguay a cultivar una sociedad digitalmente alfabetizada. Estos aspectos contribuyen a la puntuación de 4,80 de Uruguay en la subdimensión Estrategia nacional de digitalización.

Uruguay adopta un enfoque sólido en materia de conectividad, ejemplificado por una política digital nacional basada en la Agenda Digital Uruguaya. Esta agenda engloba iniciativas para el desarrollo de políticas digitales ejecutadas por la Administración Pública, con una visión de alcance nacional, destinadas a reducir la brecha digital. El plan implica un amplio desarrollo de infraestructuras para mejorar la cobertura, la calidad del servicio y el despliegue de nuevas tecnologías, garantizando el acceso a Internet incluso en zonas remotas. El éxito de este plan se atribuye a la eficacia de las asociaciones público-privadas, que desempeñan un papel crucial en el establecimiento de la infraestructura digital. Además, el compromiso de Uruguay con el acceso a los servicios digitales es evidente a través de iniciativas como la comisaría virtual, que proporciona a los ciudadanos acceso a servicios esenciales las 24 horas del día, los 7 días de la semana. En la subdimensión Conexión de banda ancha, Uruguay obtiene una puntuación de 4,00.

Las competencias digitales son un punto central de la agenda educativa de Uruguay, con la Estrategia Digital Nacional poniendo un énfasis significativo en la integración de la competencia digital en el currículo nacional. Aunque la competencia digital aún no forma parte del plan de estudios de la enseñanza primaria,

se incorpora a la formación profesional. La estrategia también da prioridad al aprendizaje permanente, ofreciendo cursos no formales para mejorar las competencias digitales de la población en general. Iniciativas como "Jóvenes a Programa" y varios programas de educación STEM promueven activamente la participación de las mujeres, fomentando la inclusión de género en laeducación y las carreras digitales. Este apoyo sustancial a la mejora de las competencias de las PyMEs contribuye a una puntuación de 4,32 en la subdimensión de Competencias digitales.

El camino a seguir

De cara al futuro, Uruguay podría plantearse:

- Desarrollar políticas específicamente adaptadas para abordar las necesidades y retos únicos de las PyMEs en el proceso de digitalización. Esto incluye garantizar un acceso inclusivo a la banda ancha, especialmente en las zonas rurales.
- Abogar por una mayor transparencia de los datos y la normalización de los indicadores para facilitar evaluaciones más precisas y comparables de los avances de la digitalización en toda la región. Esto proporcionará una imagen más clara del impacto de las políticas digitales en las PyMEs y ayudará a perfeccionar las estrategias para obtener mejores resultados.

Referencias

BBVA (2023), *Uruguay Economic Outlook 2023*, https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2023/06/Editorial_Uruguay_Economic-Outlook_2023.pdf. [4]

BCU (2023), *Informe de política monetaria*, https://www.bcu.gub.uy/Politica-Economica-y-Mercados/Paginas/Informe-de-Politica-Monetaria.aspx. [3]

BCU (2021), *Cuentas Nacionales e Internacionales y Sector Externo. Producto Interno Bruto y Medidas de Ingreso*, https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Producto-Interno-Bruto.aspx. [9]

CINVE (2022), *Monitor Mensual del Mercado Laboral*, https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/12_2022_Monitor_Laboral.pdf. [7]

ECLAC (2021), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Uruguay*, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/79/EE2021_Uruguay_es.pdf. [2]

IMFO (2008), *Ley No. 18331 Ley de Protección de Datos Personales*, https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008. [10]

INE (2024), *Actividad, Empleo y Desempleo (ECH) Diciembre 2023*, https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/actividad-empleo-desempleo-ech-diciembre-2023 (accessed on 14 June 2024). [8]

INE (2022), *Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo*, https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/actividad-empleo-desempleo-ech-diciembre-2022. [6]

INE (2021), *Boletín Técnico. Actividad, empleo y desempleo*, https://www3.ine.gub.uy/boletin/Informe_MT_Diciembre_2021.html#fnref1. [5]

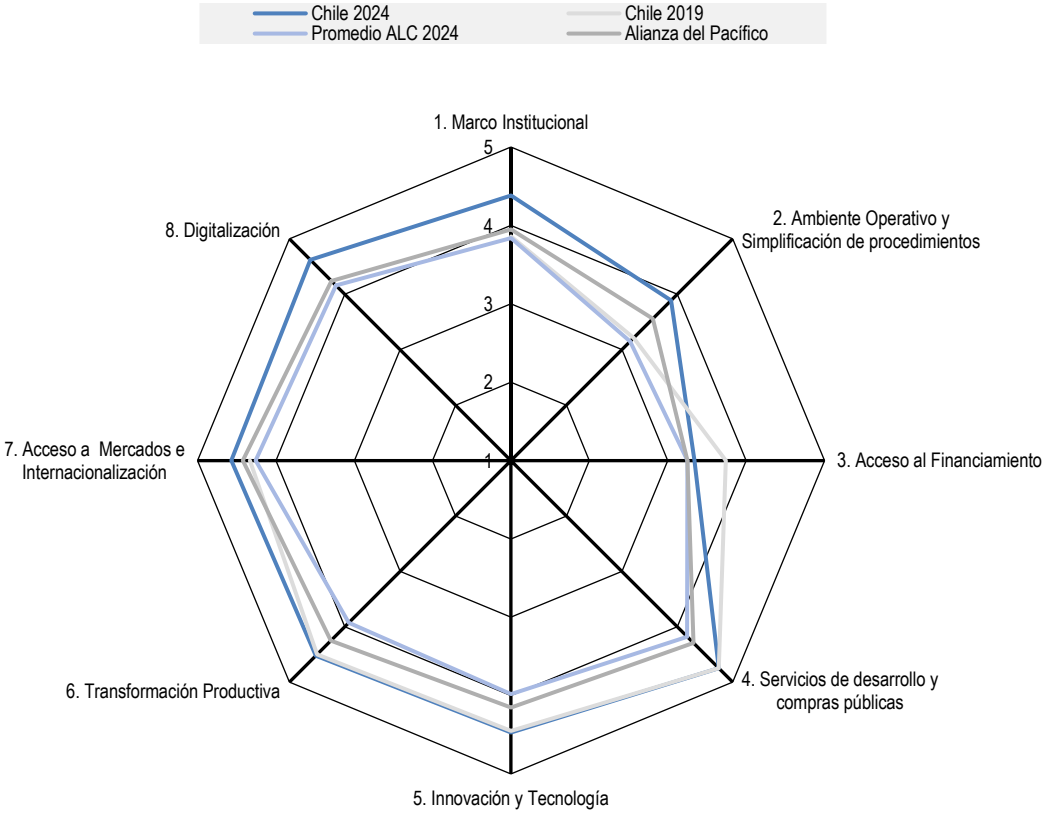
World Bank (2022), *Uruguay overview*, https://www.worldbank.org/en/country/uruguay/overview (accessed on 12 March 2024). [1]

16 Chile

Este capítulo ofrece una evaluación de Chile. Comienza con una visión general del contexto chileno y, a continuación, analiza los progresos de Chile en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 16.1. Puntuación de Chile SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

Chile ha obtenido algunos de los resultados más altos en esta segunda evaluación del Índice de Política para PyMEs (SME PI) (véase Figura 16.1), situándose a la cabeza de AL9 en todas las dimensiones excepto en Acceso al financiamiento (Dimensión 3). Este éxito se atribuye a un marco avanzado para la política de PyME, que incluye mandatos claros para la formulación y supervisión de políticas, un entorno operativo relativamente sólido y una amplia gama de servicios de apoyo a las PyMEs disponibles en todas las dimensiones.

Sin embargo, Chile podría beneficiarse de la elaboración y aprobación del nuevo plan de desarrollo estratégico de las PyMEs, que incorpora mecanismos avanzados de seguimiento y evaluación. Dar prioridad a la integración de acciones políticas para apoyar la transformación digital de las PyMEs dentro de este marco podría ser un enfoque clave de cara al futuro. Además, como se detallará a lo largo de este capítulo, Chile podría desarrollar una estrategia de innovación más completa que incluya acciones políticas propuestas detalladas, entidades responsables de la implementación, plazos, objetivos, indicadores clave de rendimiento y metas.

Contexto

Chile experimentó una recuperación sostenida en 2021, registrando una tasa de crecimiento del PIB del 11,9% (OECD, 2024[1]) a medida que se recuperaba de los efectos de la pandemia de COVID-19. Los principales impulsores de este crecimiento fueron el aumento del consumo alimentado por las retiradas de fondos de pensiones, el apoyo fiscal directo y la rápida vacunación del país. Entre los principales motores de este crecimiento se encuentran el aumento del consumo impulsado por las retiradas de fondos de pensiones, el apoyo fiscal directo y la rápida vacunación del país. (World Bank, 2022[2]). Sin embargo, en 2022, la economía se desaceleró hasta el 2,5%. Se prevé que la producción crezca un 2,3% en 2024 y un 2,5% en 2025 (OECD, 2024[3]).

La inflación ha retrocedido desde que alcanzó su máximo en 2022, impulsada por una resolución gradual de los desequilibrios macroeconómicos. Durante 2021-2022, el Banco Central aumentó considerablemente su tipo de interés oficial (del 0,5% al 11,25%). Esto desempeñó un papel fundamental en la moderación del consumo y la reducción de la brecha de producción, lo que condujo a una disminución de la inflación. La recuperación de la renta disponible de los hogares, impulsada en gran medida por el proceso de convergencia de la inflación, seguirá apoyando estos resultados (CBC, 2023[4]). La inflación convergerá hacia el objetivo del 3% a mediados de 2025 (OECD, 2024[3]).

La recuperación del mercado laboral ha sido gradual, recuperándose en 2021 el 60% de los empleos perdidos en 2020 (World Bank, 2022[2]). Para 2023 los ocupados logran superar los niveles prepandémicos manteniendo una brecha significativa (500.000 personas) respecto a la tendencia. La tasa de desempleo se mantiene en niveles más altos que antes del inicio de la COVID-19. Sin embargo, en este caso, la desaceleración económica tiene una influencia importante (Bastidas and Vergara, 2023[5]).

El sector de las PyMEs en Chile, que comprende el 98,6% de todas las empresas, se ha visto particularmente afectado por la pandemia y las consiguientes perturbaciones macroeconómicas. Entre estas empresas, el 75,5% son microempresas, el 20,2% pequeñas empresas y el 2,9% medianas empresas (OECD, 2022[6]). A pesar de su predominio numérico, las grandes empresas (1,5% del total de empresas) contribuyen significativamente a las ventas totales, comprendiendo el 86,9%, mientras que las PyMEs representan sólo el 13,1% (OECD, 2022[7]) El sólido marco institucional de Chile, junto con los recientes esfuerzos del gobierno, ha permitido un enfoque más integrado de la recuperación de las PyMEs. El gobierno ha puesto en marcha varias medidas para apoyar al sector, incluidas iniciativas para impulsar la inversión, desarrollar infraestructuras, agilizar los procedimientos burocráticos y promover la innovación (Ministry of Economy, Development and Tourism Chile, 2023[8]).

El entorno empresarial de Chile presenta importantes oportunidades, impulsadas por su integración en el comercio exterior, las favorables condiciones regulatorias y las condiciones del mercado crediticio. El país ha establecido 31 acuerdos económico-comerciales que abarcan 65 economías a nivel global, representando el 88% del PIB mundial y dando acceso a un mercado potencial de más de 5 mil millones de personas en todo el mundo (SUBREI, n.d.[9])

Dimensión 1. Marco institucional

Chile ha establecido un marco institucional avanzado para la política de PyME, con mandatos claros para la elaboración y supervisión de políticas asignados al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. La ejecución de las políticas se delega en dos organismos especializados, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), que gozan de una gran autonomía operativa.

La misión de CORFO es promover la inversión, el espíritu empresarial, la innovación y la competitividad. Creada en 1939 con el mandato de aplicar la política industrial del país, la agencia gestiona una serie de

incentivos a la inversión y a la I+D, así como un fondo de garantía de créditos abierto a toda clase de empresas. CORFO está dirigida por un órgano colegiado presidido por el ministro de Economía,Fomento y Turismo, e integrado por representantes de otros ministerios y dos miembros independientes nombrados por el Presidente de la República. La agencia cuenta con una plantilla total de más de 1.000 personas y oficinas en todo el país.

SERCOTEC, creada en 1952, tiene por misión ofrecer programas de formación y asistencia técnica a las microempresas y pequeñas empresas y a los nuevos empresarios. Al igual que CORFO, cuenta con una red de oficinas regionales y su plantilla total se compone de 240 unidades. Ambos organismos gozan de una importante autonomía operativa y reciben una financiación adecuada. Además, CORFO tiene su propio departamento de seguimiento y evaluación.

Además de mandatos bien definidos para la formulación y supervisión de políticas, el país ha demostrado prácticas eficaces en las consultas público-privadas y ha aplicado medidas para reducir la informalidad laboral y empresarial. Este compromiso se refleja en su puntuación global para la dimensión Marco institucional de las PyMEs, que se sitúa en 4,38.

La definición de PyME de Chile, que obtiene una puntuación de 4,5, fue establecida por la Ley 20.416 y adoptada en 2010. Esta definición engloba a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas y se basa en dos parámetros: las ventas anuales y el empleo. Los valores de las ventas se expresan en unidades de fomento, una unidad contable ajustada en función de la inflación. La definición de PyME se utiliza ampliamente en toda la administración pública.

En la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, el desempeño de Chile sigue siendo sólido, con una puntuación de 4,56. El mandato para la política de PyME se asigna al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, concretamente a la Dirección de la Pequeña Empresa dentro de la Subsecretaría de Economía, tal y como se señala en la Ley de PyME de 2010. La misma ley también estableció el Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño, compuesto por las siete asociaciones comerciales más representativas del país, junto con representantes de los gobiernos locales (municipios), instituciones de educación superior y entidades no gubernamentales (ONG) con la misión de promover el espíritu empresarial.

Las orientaciones estratégicas de la política de PyME están incorporadas en el Plan Chile Apoya 2022-2023, que abarca la fase de recuperación de la crisis económica generada por la pandemia del COVID-19. El plan, elaborado en colaboración con el sector privado, se encuentra en su fase final de aplicación. Simultáneamente, desde 2023 se está elaborando un Plan Estratégico de Desarrollo para las PyMEs. Desarrollado en colaboración con las asociaciones comerciales que integran el Consejo Asesor de la Pequeña Empresa, esta iniciativa pretende establecer un consenso sobre objetivos estratégicos que guíen el diseño y la ejecución de las políticas públicas, fomentando el crecimiento sostenido de las PyMEs a medio y largo plazo.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo ha identificado la digitalización como una prioridad clave, junto con la mejora de los servicios para emprendedores e inversores prestados por los dos principales organismos de ejecución, CORFO y SERCOTEC, y el registro de empresas informales. El Ministerio, en colaboración con CORFO y SERCOTEC, ha lanzado recientemente un programa llamado Digitaliza tu PyME que busca promover la transformación digital en las PyMEs y reducir la brecha de digitalización entre las grandes y las pequeñas empresas.

Además, Chile tiene una práctica bien establecida de consultas público-privadas (CPP), como refleja su puntuación de 4,33 en esta subdimensión. La ley recomienda que las deliberaciones públicas relacionadas con la introducción de nuevos actos legislativos, planes políticos y programas se sometan a consultas públicas. Normalmente, se asigna un período de 15 días para las consultas públicas, y cada ministerio tiene su propia plataforma digital de consulta.

El Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño es el principal canal de consulta para las PyMEs. Presidido por el ministro de Economía, Fomento y Turismo, el consejo se reúne varias veces al año, y los representantes del sector privado tienen autoridad para proponer actos jurídicos y medidas políticas para su debate.

Por último, en la subdimensión de Medidas para reducir la informalidad, Chile recibe una puntuación de 3,94. A pesar de un crecimiento significativo del empleo y de las oportunidades empresariales en la última década, la informalidad laboral y empresarial sigue siendo elevada. En 2021, se estimaba que uno de cada cuatro empleos era informal. El Gobierno ha dado prioridad a la reducción de la informalidad laboral y empresarial y ha aplicado varias medidas. Entre ellas, el fortalecimiento de la plataforma Registro de Empresas y Sociedades, destinada a simplificar el registro de empresas, PyME Ágil para reducir las cargas administrativas de las pequeñas empresas y agilizar la emisión de licencias comerciales locales, y el programa Formalízate implementado por SERCOTEC, que es un fondo que apoya la formalización y puesta en marcha de nuevas empresas con la oportunidad de participar en el mercado, financiando un plan de trabajo destinado a implementar un proyecto empresarial. Esto se complementa con talleres sobre formalización impartidos por los Centros de Desarrollo de Negocios para fomentar el registro de empresas informales.

El camino a seguir

- Finalizar la elaboración y aprobación del nuevo plan de desarrollo estratégico de las PyMEs, incorporando mecanismos avanzados de seguimiento y evaluación. Además, integrar acciones políticas para apoyar la transformación digital de las PyMEs en el marco del nuevo plan de desarrollo estratégico.
- Garantizar consultas permanentes con representantes de jóvenes empresarios y empresas incipientes, y diseñar medidas de apoyo implementadas por SERCOTEC y CORFO para abarcar todos los tipos de empresas con potencial de crecimiento.
- Evaluar las medidas introducidas para reducir la informalidad, valorar su impacto a lo largo del tiempo y extraer lecciones para la siguiente fase política.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

El entorno operativo para las PyMEs en Chile es considerablemente funcional, obteniendo el país una puntuación de 3,89, la más alta entre los países de AL9 evaluados. Los procedimientos son relativamente sencillos y la carga administrativa es menor que en otros países latinoamericanos. Chile avanza en la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y en la prestación de servicios gubernamentales. Aunque los procedimientos de declaración y pago de impuestos siguen siendo relativamente complejos, se está aplicando una amplia reforma fiscal. En la actualidad, Chile no dispone de un plan de simplificación legislativa y reforma normativa a medio plazo, sino que ha adoptado un enfoque caso por caso.

El país comenzó a tomar medidas para introducir el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)en 2017, con la publicación de la Instrucción Presidencial n.º 2. Esta directiva ordenaba a los ministerios de economía realizar AIR centradas en el impacto de los nuevos actos legislativos o reglamentarios sobre la productividad durante el proceso de aprobación. La metodología, denominada Evaluación del Impacto sobre la Productividad, se ajustaba a las metodologías estándar del AIR.

En 2019, la Instrucción Presidencial Nº 3 promovió aún más la aplicación del AIR, y la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), organismo responsable de supervisar la aplicación del AIR, elaboró un manual. Aunque el AIR todavía no se aplica sistemáticamente, existe la obligación legal de realizarlo para todos los actos jurídicos y reglamentarios importantes, y todos los informes de AIR se hacen públicos. Sin embargo, no existe un requisito específico de evaluación de las PyMEs.

La Ley nº 20.416, aprobada en 2010, establece que todas las leyes y reglamentos que afecten a las PyMEs deben someterse a una evaluación de impacto simple. Estos cambios se reflejan en la puntuación de 4,00 obtenida por Chile en la subdimensión de Simplificación legislativa y análisis del impacto regulatorio, que es superior a su rendimiento en la evaluación de 2019.

Además, el proceso de registro de empresas en Chile está relativamente bien estructurado, con una puntuación de 4,20. La nueva empresa recibe un único número de identificación emitido por la administración tributaria, el Rol Único Tributario (RUT), válido para todas las interacciones con la administración pública. Existen ventanillas únicas y es posible realizar los trámites de registro deempresas en línea a través de la plataforma Registro de Empresas y Sociedades. Tras una reciente evaluación, los procedimientos de registro de empresas se han simplificado aún más.

En la subdimensión de Facilidad para declarar impuestos, Chile obtiene una puntuación de 3,22. Las PyMES chilenas tienen que hacer frente a un régimen fiscal relativamente complejo. Mientras que el número de pagos de impuestos al año y la contribución fiscal y social sobre los beneficios totales están por debajo de la media de la OCDE, el número de horas para la declaración de impuestos y el pago de impuestos en un año (256) es significativamente superior a la media de la OCDE (158,8).

No obstante, se está aplicando una amplia reforma fiscal. Entre otras medidas, incluye la introducción de un régimen de IVA sobre la venta de servicios. La reforma mantiene un régimen fiscal especial para las PyMEs y establece un nuevo régimen fiscal para las empresas de nueva creación y para las empresas que pasan por el proceso de formalización, con incentivos para facilitar la transición del régimen fiscal especial de las PyMEs al régimen normal del impuesto de sociedades.

Chile ha empezado a desarrollar servicios de gobierno electrónico (puntuación: 4,20) con el lanzamiento de la Agenda Digital 2020 en 2015. La dirección política para la digitalización de los servicios gubernamentales ha sido establecida por la Ley N°21.180 de Transformación Digital del Estado.Se ha prestado especial atención a la promoción de la interoperabilidad entre los bancos de datos gestionados por las distintas administraciones públicas. La función de coordinación de políticas la realiza la División de Gobierno Digital de la SEGPRES.

La gama de servicios de administración electrónica está evolucionando y actualmente abarca la declaración de impuestos, la notificación de datos y los procedimientos de registro de empresas. La plataforma Digitaliza tu PyME presta asistencia a las PyMEs en el uso de la administración electrónica y el fomento de la transformación digital.

El camino a seguir

- Emprender una reforma reglamentaria en los ámbitos en los que presenta debilidades relativas. Para desarrollar un programa específico de reforma y simplificación legislativa, debe llevarse a cabo una evaluación en profundidad del entorno empresarial, utilizando metodologías como las herramientas de reforma regulatoria de la OCDE.
- Considerar la posibilidad de aplicar formalmente una prueba de AIR para las PyMEs evaluando mejor el impacto de la nueva legislación y reglamentación en las distintas categorías de PyME.
- Completar la aplicación de la reforma fiscal y supervisar el tipo impositivo efectivo impuesto a los distintos tipos de PyME como resultado de la reforma.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

Chile obtiene una puntuación de 3,34 en la dimensión Acceso al financiamiento, ligeramente por encima de la media regional. En la subdimensión Marco legal, Chile alcanza una puntuación de 3,28, destacando por su sólido desarrollo en registro de activos y regulación del mercado de valores. Sin embargo, muestra un menor desempeño en el área de garantías para PyMES. El país cuenta con una normativa e

institucionalización avanzadas en materia de registro de activos tangibles e intangibles, con un sistema de registro en línea accesible al público y un registro en línea de derechos de propiedad mobiliaria. Sin embargo, los bienes muebles como garantía sólo son aceptados por algunos bancos o grandes prestatarios.

En cuanto al mercado de valores, existen normas para las PyMEs y disposiciones gubernamentales para facilitar el cumplimiento de los requisitos de cotización. Sin embargo, determinados tipos de ofertas de valores no se consideran públicas y, por lo tanto, están exentas de ciertas obligaciones de información y supervisión. No obstante, la ausencia de un mercado de valores específico para las PyMEs de baja capitalización incide negativamente en este aspecto. Por otra parte, uno de los retos a los que se enfrenta Chile en este ámbito está relacionado con las condiciones de las garantías exigidas para los préstamos a medio plazo destinados a las PyMEs. El alto porcentaje de garantías exigidas representa un obstáculo importante para estas empresas.

Chile ocupa el quinto lugar en el indicador de Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas, con una puntuación de 4,49, distinguiéndose por su sólido marco que abarca todos los elementos recomendados. El país ofrece una amplia gama de productos financieros competitivos y diversificados, con programas de apoyo específicos para las PyMEs que buscan una expansión internacional.

Entre estos programas se encuentran los de cobertura de préstamos bancarios a exportadores, como el COBEX de CORFO, gestionado tanto por instituciones bancarias como no bancarias. También son relevantes los programas de refinanciación, gestionados por instituciones financieras no bancarias, que establecen límites a los tipos de interés para el *factoring*.

Destaca el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), que proporciona avales bancarios para facilitar el acceso al crédito a pequeñas empresas con limitaciones en sus líneas de crédito o que carecen de las garantías exigidas por la banca comercial. Además, se promueve la concesión de financiación digital con garantías digitales.

Además de estas iniciativas para mejorar el acceso a la banca tradicional, Chile cuenta con un sistema microfinanciero que incluye instituciones de ámbito nacional y una variedad de fuentes alternativas de financiación basadas en activos, *crowdfunding* y herramientas de inversión de capital privado. La Ley Fintech (Ley n.º 21.521, de 2022) es un ejemplo destacado en este ámbito, ya que promueve la competencia y la inclusión financiera a través de la innovación y la tecnología en la prestación de servicios financieros.

Chile es líder en educación financiera para PyME con una puntuación de 3,75 puntos. El país ha realizado encuestas de capacidad financiera en colaboración con CAF y la OCDE, así como evaluaciones de conocimientos financieros entre jóvenes de 15 años como parte de las evaluaciones PISA de la OCDE.

El país cuenta además con una Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF) aprobada a fines de 2016. La ENEF incluye planes de acción para programas de educación financiera para pymes y emprendedores, con instituciones como CORFO, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y BancoEstado, que ofrecen programas completos que abarcan módulos de contabilidad, planificación empresarial y acceso a información sobre financiación. La educación financiera está incluida en el plan de estudios de secundaria como asignatura obligatoria para todos los alumnos, y se imparten cursos de formación para profesores. La Comisión del Mercado Financiero (CMF) ha establecido directrices sobre educación financiera para las entidades supervisadas, alineadas con las mejores prácticas internacionales.

Chile muestra un importante rezago en políticas públicas relacionadas con la bancarrota e insolvencia de empresas en comparación con otros países del bloque regional de la Alianza del Pacífico, con una puntuación de 1,83 en AL9. Aunque cuenta con un marco normativo y procedimientos para las empresas insolventes, éstos necesitan un mayor desarrollo para alinearse con los estándares internacionales. Entre las principales áreas de mejora se encuentran la implementación de sistemas de alerta temprana y la

facilitación de acuerdos extrajudiciales menos onerosos. Además, la legislación vigente no se aplica a las empresas estatales.

Por último, aunque el marco jurídico de las operaciones garantizadas existe, tiene oportunidades de mejora. Por ejemplo, permitir a los acreedores garantizados la capacidad de embargar sus garantías tras una reorganización y garantizar que se obtiene el consentimiento de los acreedores para los procesos de reorganización son pasos cruciales. Estas mejoras podrían reforzar el entorno empresarialy mejorar la posición de Chile en este ámbito.

El camino a seguir

- Promover que los activos mobiliarios sean aceptados y utilizados como garantía por todo el sistema financiero. Revisar a la baja la ponderación de las garantías para los préstamos a medio plazo a las PyMEs.
- Promover una sección o mercado de valores separado para las PyMEs de baja capitalización.
- Diseñar e implementar una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) y establecer mecanismos de gobernanza y coordinación entre la ENIF y la ENEF.
- Realizar periódicamente una encuesta para medir las capacidades financieras de las PyMEs con el fin de disponer de información oportuna sobre sus necesidades para un diseño eficaz de los programas.
- Reforzar el marco normativo existente relativo a las políticas de quiebra e insolvencia, incluido el desarrollo de mecanismos de alerta rápida.
- Promover otros mecanismos extrajudiciales para los casos de quiebra que puedan ser más eficientes en cuanto a costes y tiempo para las partes.
- Establecer un mecanismo automático que elimine a las empresas y personas físicas de los registros oficiales de quiebra e insolvencia cuando se resuelva la situación, en línea con las mejores prácticas internacionales.

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas

Chile es el país con mejores resultados en esta dimensión, con una puntuación de 4,75. El rendimiento más alto se registra en la subdimensión de Servicios de desarrollo empresarial (4,80), seguida de servicios de compras públicas (4,80) y servicios de desarrollo de emprendedores (4,67). Ya en la evaluación de 2019, Chile también registró el rendimiento más alto en esta dimensión, lo que apunta a una fuerte consistencia de la política de PyMEs a lo largo de los años.

La prestación de servicios de desarrollo empresarial para las PyMEs está contemplada en el Programa Nacional de Gobierno 2022-2026, que da prioridad a la recuperación económica de la pandemia y al desarrollo de las capacidades y la competitividad de las PyMEs y las cooperativas. Entre las principales áreas de actuación identificadas se encuentran el acceso a la financiación, los mercados y la innovación, la mejora de las capacidades empresariales, el apoyo a las cooperativas y el apoyo a los trabajadores. El programa, sin embargo, no proporciona detalles sobre medidas específicas, objetivos y responsabilidades para la prestación de SDE para abordar esas áreas, al menos en su versión disponible al público. La publicación de tales detalles es necesaria para comprender las prioridades, acciones y objetivos de la política de PyME en general y de los SDE en particular, así como la forma en que los objetivos de la política de PyME se vinculan a las ambiciones nacionales más amplias de desarrollo y transformación.

Al igual que en 2019, varios organismos se dedican al apoyo de distintos tipos de PyME, entre ellos CORFO para empresas innovadoras y de alto potencial, SERCOTEC para la provisión de formación y financiación de empresas más tradicionales, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) para

empresas agrícolas, y Pro-Chile para empresas con orientación internacional. Estos organismos también prestan servicios específicos a los empresarios y a las nuevas empresas. Por ejemplo, CORFO patrocina incubadoras, aceleradoras y centros tecnológicos en colaboración con agentes del sector privado, mientras que SERCOTEC trabaja a través de consultores privados (Agentes operadores) en la prestación de sus programas. Esto contribuye al desarrollo de un mercado de SDE en el sector privado y a la sostenibilidad a largo plazo del apoyo, a diferencia de los modelos puramente dependientes de las instituciones estatales y financiados con recursos públicos, deuda o ayuda internacional. Además, Chile cuenta con un sistema funcional para hacer un seguimiento de la participación o el alcance de los beneficiarios de sus programas y proporciona información general a los empresarios sobre cómo crear una empresa, qué procedimientos y autoridades deben conceder las autorizaciones y qué organizaciones privadas prestan apoyo a los empresarios. Otras medidas destinadas a facilitar laparticipación de las PyMEs en la contratación pública incluyen un mecanismo que permite la simplificación de las licitaciones de bajo valor (Compra Ágil) y un mandato para cumplir plazos de pago estrictos de no más de 30 días, reflejado en la Ley 21.131, que ayuda a evitar la financiación ilegal de actividades gubernamentales a través de las PyMEs.

Como se ha señalado anteriormente, Chile sigue contando con un sistema de contratación pública eficaz que facilita la participación de las PyMEs en este importante mercado. Al igual que en la edición de 2019 del SME PI, el marco jurídico de la contratación pública lo proporciona la Ley de Compras Públicas 19.886 de 2003, que establece las normas y procedimientos para la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de las entidades públicas. La ley es administrada por la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chile Compra) y prevé la posibilidad, pero no la obligación, de dividir las licitaciones que superen un valor determinado en lotes más pequeños y facilitar así la participación de las PyMEs en los procesos de licitación. La ley también permite la formación de consorcios de PyMEs para participar en licitaciones conjuntas, pero no permite ni obliga a establecer reservas o cuotas paralas PyMEs en la contratación pública. A mediados de 2023, se promulgó la Ley nº 21.634, que modernizala Ley nº 19.886 y otros marcos jurídicos con el objetivo de mejorar la calidad del gasto público, elevar los estándares de integridad y transparencia e introducir principios de la economía circular. Esta modernización también pretendía promover la participación de las PyMEs en la contratación pública facilitando acuerdos con organizaciones regionales para mejorar el acceso de las PyMEs a los procesos de contratación pública, así como de los proveedores locales y las empresas dirigidas por mujeres. Se buscaba potenciar la diferenciación de precios para la inscripción delas PyMEs en el Registro de Proveedores en Compra Ágil y fortalecer y formalizar el concepto de Unión Temporal de Proveedores (UTP) como mecanismo de participación conjunta en licitaciones.

Además, Chile no impone requisitos de precalificación para que las empresas participen en la contratación pública (por ejemplo, niveles mínimos de ingresos, garantías y depósitos para participar en licitaciones, cualificaciones, etc.). Según las respuestas del gobierno para esta evaluación, el enfoque en Chile es favorecer activamente la participación de las PyMEs en la contratación pública, y eliminar cualquier barrera que pueda impedir su participación debido a su tamaño. Chile llevó a cabo una evaluación de las principales barreras a las que se enfrentan las pequeñas empresas en la contratación pública y diseñó medidas para abordar dichas barreras, entre las que se incluyen el gran tamaño de los contratos, un conocimiento limitado de los procedimientos, la falta de capacidad y tiempo para preparar las ofertas, la excesiva burocracia, los retrasos en los pagos, los elevados requisitos de cualificación,etc.

Chile cuenta con un completo sistema de contratación electrónica a través de chilecompra.cl, que comprende la publicación de toda la información relevante y la gestión de las distintas etapas del proceso de contratación. También incluye información sobre cómo utilizar el sistema y cuenta con un registro de proveedores que facilita la participación de los oferentes en los distintos procesos. El uso de la plataforma electrónica es obligatorio para todos los organismos y procesos.

En general, Chile muestra un sólido desempeño en esta dimensión, con una diversidad de servicios e iniciativas para el desarrollo de las PyMEs, los emprendedores, las empresas de nueva creación y su participación en las oportunidades de contratación pública. Sin embargo, no está muy claro cómo se relacionan las diferentes medidas de esta dimensión con el Programa Nacional de Desarrollo 2022-2026 y sus objetivos generales, incluida la recuperación de la pandemia y la consecución de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.

El camino a seguir

- Identificar explícitamente cómo los SDE y los servicios para emprendedores se vinculan con el Programa Nacional de Gobierno 2022-26 y cómo las acciones específicas y los actores responsables operan para avanzar en los objetivos establecidos en el Programa.
- Lo anterior incluye especificar cómo las agencias e iniciativas clave como CORFO, SERCOTEC, Start-Up Chile, Pro-Chile y otras, avanzan en los objetivos estratégicos nacionales sobre PyME y emprendimiento.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

Chile obtiene una puntuación global de 4,47 en la dimensión de Innovación y Tecnología. Los buenos resultados de Chile se deben principalmente a las excelentes ayudas financieras a la innovación, así como a su amplia red de servicios de apoyo e infraestructuras de innovación.

Existe un gran número de entidades implicadas en la prestación de ayudas a la innovación en Chile, entre ellas CORFO, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), dependiente del Ministerio de Agricultura. Esto amplifica la importancia de contar con un marco institucional con estructuras que faciliten la coordinación intergubernamental. Esto se consigue en Chile a través del comité interministerial del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (CTCI). La Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo 2022 del CTCI identifica la necesidad de modernización tecnológica y digitalización en las PyMEs, y presenta una serie de iniciativas para promover la innovación en las PyMEs. Es importante señalar que el sector privado fue consultado durante la elaboración de la estrategia, tal y como estipula la Ley nº 20.500, y que existen registros formales de las aportaciones recibidas durante estas consultas. Sin embargo, la estrategia no incluye objetivos mensurables, lo que dificulta los futuros esfuerzos de seguimiento y evaluación para determinar su eficacia. También carece de plazos de ejecución para acciones específicas. Estos factores contribuyen a una puntuación de 4,34 en la subdimensión Marco institucional.

Además, Chile destaca en la prestación de apoyo a la innovación de las PyMEs, con una puntuación de 4,35 en la subdimensión Servicios de apoyo. CORFO participa activamente en este ámbito, entre otras cosas mediante la promoción del Parque Tecnológico CTeC y el funcionamiento de la aceleradora pública de empresas Start-Up Chile. CORFO también alberga en su sitio web un registro de incubadoraspara nuevas empresas innovadoras. Una vez más, la consulta a las partes interesadas es un punto fuerte de Chile, con la participación formal de las PyMEs a través de consultas y encuestas para identificar sus necesidades en materia de política de innovación.

Chile tiene una puntuación de 4,72 en Financiación de la Innovación, que es, con cierto margen, la más alta de la región de ALC. Las PyME disponen de un gran número de ayudas financieras para ayudarlas a innovar, incluidas subvenciones, vales e instrumentos de cofinanciación aplicados por CORFO a través de InnovaChile. También existen programas de financiación dirigidos a grupos específicos, como el programa Expande para empresas de alto crecimiento y el programa Capital Abeja Emprende, dirigido

a las mujeres. También existen créditos fiscales a la I+D, con una elevada aceptación entre las PyMEs. Chile también lleva a cabo un seguimiento regular y evaluaciones de impacto independientes de sus ayudas financieras a la innovación, lo que lo diferencia de la mayoría de los demás países de la región de ALC. Una posible laguna en el marco de apoyo a las políticas es la ausencia de medidas del lado de la demanda para apoyar a las PyMEs innovadoras. En otros países, los programas de contratación pública para la innovación han sido una herramienta eficaz para estimular la demanda de productos o servicios de PyME innovadoras.

El camino a seguir

De cara al futuro, Chile podría plantearse:

- Introducir un programa de contratación pública para la innovación, a fin de proporcionar otra fuente de financiación potencial para las empresas innovadoras.
- Elaborar la estrategia de innovación para incluir más detalles sobre las acciones políticas propuestas, con entidades responsables de su aplicación, plazos, objetivos, indicadores clave de rendimiento y metas.
- Garantizar que la CTCI esté representada por todas las entidades públicas con responsabilidad en el diseño o aplicación de políticas de innovación.

Dimensión 6. Transformación productiva

Chile obtiene la puntuación más alta entre los países AL9 en la dimensión de Transformación Productiva, alcanzando una puntuación de 4,52. Este notable rendimiento se ve impulsado por el eje centrado en las PyMEs de la Agenda de Productividad presentada en 2023. Chile registra una mejora en las puntuaciones de las dos primeras subdimensiones y un descenso en la subdimensión de integración en cadenas globales de valor en comparación con sus resultados de 2019. Este descenso se debe principalmente a los cambios metodológicos detallados en la sección de metodología de la evaluación, pero que también pone de manifiesto una gran oportunidad para mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación.

La Agenda de Productividad de Chile es una iniciativa de colaboración bien coordinada en la que participan el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, junto con diversas asociaciones empresariales y la principal organización de trabajadores del país. Este esfuerzo conjunto se materializa en la puesta en marcha de 40 medidas englobadas en nueve ejes, uno de los cuales prioriza la productividad de las PyMEs. Esta priorización implica la promoción de medidas para agilizar los procesos administrativos, el rediseño del programa Digitaliza tu PyME y la ampliación de la Plataforma PyME Ágil. El compromiso de Chile con la creación de estrategias para mejorar la productividad se refleja en su 4,75 de puntuación en la primera subdimensión, superando la media regional y su rendimiento en la evaluación de 2019 (4,52).

Chile sobresale en la subdimensión de Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas, con una puntuación de 4,84. Esto se atribuye a la implementación en curso de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente liderados por CORFO, que se encontraban en su fase inicial de implementación en el momento de la evaluación de 2019. Estos programas surgieron de un esfuerzo de colaboración entre los sectores público y privado y cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación sofisticado y multifacético basado en las recomendaciones del BID. Aprovechan la oferta programática de CORFO para estimular la creación de redes, promover la innovación y mejorar la competitividad de las empresas. Además, desde 2015, SERCOTEC, inspirándose en experiencias internacionales y fomentando una fuerte coordinación público-privada adaptada al contexto chileno, ha liderado el Fortalecimiento del Programa de Barrios Comerciales. El objetivo principal es mejorar la oferta comercial y el entorno urbano de los barrios comerciales a través de esfuerzos colaborativos. Se trata de

proporcionar apoyo técnico y financiación para inversiones destinadas a reforzar la asociatividad y mejorar la oferta comercial de las PyMEs. El programa pretende elevar la identidad y la comunicación del barrio, mejorando la seguridad, la sostenibilidad y las infraestructuras urbanas. Desde su creación, el programa ha realizado importantes avances, llegando a un tercio de los municipios del país.

Existe cierto margen de mejora con respecto a la subdimensión Integración en las cadenas globalesde Valor, en la que Chile obtuvo una puntuación ligeramente inferior, de 4,12. Si bien Chile demuestra un rendimiento encomiable en los bloques temáticos de planificación y diseño, junto con la implementación de esta subdimensión, estos logros se ven algo ensombrecidos por los esfuerzos comparativamente limitados de su nuevo programa de monitoreo y evaluación. El Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) de Chile, bien establecido y con una larga trayectoria, sirve de modelo con sólidos marcos de monitoreo y evaluación. Mientras tanto, los recientes esfuerzos por promover programas de apoyo a la integración de las PyMEs en las cadenas de valor globales, incluido el programa piloto Pymes Globales, muestran el compromiso de Chile con la evolución de las estrategias. Iniciado por SERCOTEC y basado en la versión 2021 Orgullo Chileno, este programa pretende impulsar a las PyMEs a ampliar sus canales de venta y dar los primeros pasos hacia la internacionalización. Ofrece un programa de 10 meses de asesoramiento y asistencia técnica especializada para posicionar a la empresa en los mercados internacionales, acompañado de cofinanciación para material promocional. Aunque el programa se encuentra sólo en su segunda convocatoria, la puntuación de Chile podría mejorarse reforzando las prácticas de seguimiento y evaluación y realizando evaluaciones fiables de los impactos del programa Pymes Globales.

El camino a seguir

- Chile ha mostrado notables avances desde 2019, pero hay margen para seguir mejorando sus mecanismos de seguimiento. Fortalecer los esfuerzos existentes podría implicar el establecimiento de ICRs con líneas de acción y objetivos bien definidos. Esta mejora es particularmente pertinente a la hora de evaluar los impactos de iniciativas como el programa Pymes Globales.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

Chile ha obtenido una notable puntuación de 4,57 en la dimensión Acceso a los mercados e internacionalización, lo que refleja sus esfuerzos por impulsar el comercio exterior de las PyMEs chilenas a través de políticas bien formuladas y medidas específicas en cuestiones como la facilitación del comercio, el comercio electrónico y las normas de calidad.

En cuanto a las políticas y programas de internacionalización, Chile ha obtenido una puntuación de 5,0, lo que indica un cumplimiento satisfactorio en el diseño, la implementación y la evaluación de los programas. La agencia ProChile, responsable de promover las exportaciones y las inversiones, ha desempeñado un papel crucial en este aspecto desde su autonomía en 2019. A través de ProChile, se coordinan e implementan políticas destinadas a apoyar a las empresas chilenas en la promoción y diversificación de sus exportaciones, con especial atención a las PyMEs exportadoras y a sectores prioritarios como las artes audiovisuales, la eficiencia energética y los productos del mar.

Los programas de ProChile, como "*ProChile a tu medida*" y "*Global X*", están diseñados para mejorar la competitividad y acelerar la participación de las PyMEs en el mercado internacional. Adicionalmente, se ofrecen oportunidades de capacitación y financiamiento para potenciar los negocios internacionales, con fondos concursables y programas específicos según el sector y etapa de las empresas en su proceso exportador.

En términos de promoción y financiación para impulsar los negocios internacionales, tanto ProChile como CORFO ofrecen una amplia gama de programas y actividades para apoyar la internacionalización de las empresas chilenas. ProChile proporciona fondos para actividades como ferias internacionales, misiones comerciales y el establecimiento de oficinas en el extranjero. Por su parte, CORFO proporciona financiación a través de programas como COBEX, Red Asociativa y CORFO Crédito PyME,facilitando operaciones de crédito, leasing y factoring. Estas iniciativas pretenden impulsar el éxito de lasempresas en los mercados internacionales.

En 2022, ProChile logró una importante cobertura de exportadores continuos e intermitentes, generando un impacto significativo en el empleo. Aunque se realiza un seguimiento de las actividades, aún falta información sobre el impacto de los programas implementados. ProChile también ha establecido mecanismos de retroalimentación del sector privado, incluyendo encuestas de satisfacción y consejos regionales de exportación, lo que demuestra un enfoque integral de las necesidades y preocupaciones de las empresas chilenas en el ámbito internacional.

En la subdimensión de Facilitación del comercio, Chile destaca con una puntuación de 4,73, superando la media de AL9. ProChile ofrece guías de exportación denominadas "*Exporta paso a paso*", mientras que la *Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales* (SUBREI) elabora manuales de exportación e importación actualizados de acuerdo con los Términos Comerciales Internacionales vigentes. Además, la Autoridad Nacional de Aduanas, junto con ProChile, ofrece talleres sobre los beneficios y procedimientos de la certificación de Operador Económico Autorizado (OEA). La ventanilla única "SICEX" garantiza la interoperabilidad de los organismos que intervienen en el proceso de importación y exportación, y Chile se beneficia de su pertenencia a la Red Interamericana de VentanillasÚnicas de Comercio Exterior del BID (REDVUCE). Aunque en general Chile supera o iguala el rendimiento medio de AL9 en Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC), está por debajo del rendimiento medio general de la OCDE en todos los indicadores IFC (1,46 frente a 1,67, respectivamente), especialmente en procedimientos de apelación y cooperación entre agencias fronterizas.

En la subdimensión de Comercio electrónico, Chile obtuvo una puntuación de 4,17. En 2022 se lanzó la "Agenda Digital 2035", que aborda siete ejes fundamentales para el desarrollo digital a largo plazo. Aunque se implementaron agendas digitales anteriores, carecían de un marco estratégico sólido y continuo más allá de los ciclos presidenciales. Aunque no existe un sitio web para supervisar su aplicación, los datos de la Cámara de Comercio de Santiago indican que el 50% de las PyMEs utilizaron el comercio electrónico en 2023, lo que representa el 37% de sus ventas totales.

En enero de 2021 se aprobó el Reglamento de Comercio Electrónico para reforzar la transparencia y la calidad de la información en las plataformas de comercio electrónico. Además, la Ley de Derechos de los Consumidores establece un marco normativo para la protección de los consumidores en línea. Por otro lado, ProChile implementa el programa "*E-commerce Export*" para impulsar las ventas y exportaciones a través de canales digitales. Ofrece orientación, formación y consultoría a las empresas para entrar y posicionarse en los principales canales digitales internacionales. Este programa incluye estudios de mercado, capacitación en mercados, logística y marketing digital, y una etapa de implementación con el apoyo de una aceleradora de comercio electrónico.

En la subdimensión de Normas de calidad, Chile obtuvo una puntuación de 4,31. CORFO administra el Programa de Fomento de la Calidad (FOCAL), que apoya la incorporación de normas de gestión en las PyMEs. En 2022, este programa apoyó a 87 empresas con un desembolso superior a 300 mil USD. La Agencia Chilena de Calidad e Inocuidad Alimentaria también ayuda a las PyMEs en la creación y revisión de estándares de calidad, subvencionando la aplicación de estas normas.

Los programas de formación de ProChile también promueven la mejora de los productos y los protocolos de gestión. Sin embargo, los esfuerzos de seguimiento y evaluación en este ámbito se limitana contabilizar el número de beneficiarios y el presupuesto invertido, sin que se disponga actualmente de indicadores de

rendimiento o impacto. Las consultas al sector privado para la formulación de políticas serealizan a través de asociaciones empresariales específicas.

Por último, en la subdimensión sobre los beneficios de la integración de ALC, Chile obtuvo 3,91 puntos. La División de Integración Regional Multilateral del Ministerio de Asuntos Exteriores coordina la política exterior del país. Destaca su participación en la Alianza del Pacífico (AP), donde forma parte del "Grupo Técnico PyME", enfocado en proyectos de facilitación del comercio, desarrollo empresarial y compras públicas. Durante la XIII Cumbre de la AP, en 2018, se creó el Comité Global de Cadenas de Valor y Encadenamientos Productivos (CCGVyEP), cuyo objetivo es promover los encadenamientos productivos entre los países miembros. A través del comité, se promueven plataformas de encuentro empresarial, como CORFO Connect.

El camino a seguir

Para fortalecer el desempeño de Chile en la dimensión 7, Chile podría considerar:

- Mejorar el seguimiento y la evaluación de las políticas aplicadas a medio y largo plazo. Esto permitirá ajustar mejor los programas, así como diseñar mejor los nuevos. Además, la publicación de estas evaluaciones podría servir de guía para cada programa.
- Ampliar los programas y actividades centrados en la ampliación de las operaciones de las PyMEs a través de canales digitales. Esto favorecerá el crecimiento y la consolidación del comercio electrónico local y transfronterizo.
- Generar una mayor difusión de los beneficios disponibles para las PyMEs en los distintos programas y políticas de apoyo a la internacionalización. Esto incluye plataformas digitales, inteligencia de negocios, logística, comercio electrónico transfronterizo, ferias comerciales, entre otros.
- Avanzar en la puesta en marcha de programas para la certificación de un mayor número de PyME como OEA.
- Potenciar los beneficios de la integración subregional a través de programas de promoción del comercio y de internacionalización de las PyMEs, normalizados y con interoperabilidad de las distintas agencias de promoción de las exportaciones de la Alianza del Pacífico.

Dimensión 8. Digitalización

Chile obtiene una puntuación global de 4,62 en la dimensión Digitalización. La fuerza motriz de los buenos resultados de Chile reside principalmente en su destacada Estrategia Nacional de Digitalización, junto con su infraestructura de conectividad de banda ancha y sus iniciativas de habilidades digitales.

Chile está avanzando rápidamente en su panorama digital a través de una amplia Estrategia Nacional de Digitalización (END), que sirve como plan para aprovechar la tecnología para mejorar la vida de los ciudadanos. La END hace hincapié en el apoyo a las pequeñas empresas, la racionalización de los servicios públicos y la alfabetización digital. Subraya el compromiso de Chile para fomentar una sociedad digital inclusiva, destacando la importancia de la gobernanza digital para garantizar la accesibilidad a los servicios gubernamentales, independientemente de la ubicación o el origen. Mediante la implementación de soluciones digitales eficientes, Chile mejora la calidad general de los servicios públicos, impulsa el crecimiento económico y empodera a su población. Estos factores contribuyen a una puntuación de 4,80 en la subdimensión Estrategia nacional de digitalización, superando la media regional.

Chile destaca en la provisión de infraestructuras digitales, obteniendo una puntuación de 4,33 en la subdimensión Conexión de banda ancha. A través de su Plan Brecha Digital Cero, Chile está trabajando ambiciosamente para reducir la brecha digital, garantizando que incluso las zonas más remotas tengan

acceso a Internet para promover la inclusión social y el desarrollo económico. El gobierno invierte en la construcción de una sólida infraestructura digital, facilitando la conectividad sin fisuras a través del país. Además, reconociendo la importancia de un acceso fiable y asequible a Internet en la educación, Chile proporciona a las escuelas e instituciones educativas Internet de alta velocidad. Esta iniciativa enriquece la experiencia de aprendizaje y prepara a los estudiantes para el futuro digital.

En la subdimensión de Habilidades digitales, Chile ostenta una puntuación de 4,73. Capacitar a los ciudadanos con habilidades digitales es una piedra angular de los esfuerzos de transformación digital de Chile. Las escuelas de todo el país integran la tecnología en sus planes de estudio, dotando a los estudiantes de habilidades digitales esenciales desde una edad temprana. Los programas de educación de adultos ayudan a las generaciones mayores a adaptarse al mundo digital, garantizando una amplia participación en la economía digital. La atención de Chile a la educación digital se extiende más allá de los entornos formales, y el Gobierno colabora con organizaciones sin ánimo de lucro para organizar talleres y sesiones de formación en las comunidades locales. El objetivo de estas iniciativas es mejorar la alfabetización digital de los adultos, permitiéndoles acceder a servicios en línea, solicitar empleo y conectarse con otras personas en la esfera digital.

Al mismo tiempo, el programa Digitaliza tu Pyme es un ejemplo notable de los esfuerzos de Chile por mejorar y evaluar la madurez digital de las PyMEs del país. El programa ofrece una amplia gama de eventos, talleres, sesiones de formación y herramientas. También establece una red de socios destinada a fomentar la adopción de tecnologías digitales, centrándose especialmente en las PyMEs.

El camino a seguir

De cara al futuro, Chile podría plantearse:

- Establecer un marco para la retroalimentación y mejora continuas de las políticas de habilidades digitales, garantizando que se ajustan a las necesidades cambiantes de las PyMEs.
- Fomentar las asociaciones público-privadas para mejorar la infraestructura digital, centrándoseen el apoyo a las PyMEs tanto en zonas urbanas como rurales.

Referencias

Bastidas, F. and R. Vergara (2023), “Tendencias en el Mercado Laboral postpandemia en Chile”, *Punto de Referencias. Economía y Políticas Públicas. No. 674, septiembre*, pp. 1-21, https://www.cepchile.cl/investigacion/tendencias-en-el-mercado-laboral-postpandemia-en-chile/ (accessed on 11 March 2024). [5]

CBC (2023), *Informe de Política Monteria: diciembre 2023*, Management of Institutional Affairs Division of the Central Bank of Chile, https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-diciembre-2023. [4]

Ministry of Economy, Development and Tourism Chile (2023), *Pacto Fiscal incluye nuevas medidas para Pymes: ruta del emprendimiento y monotributo*, https://www.economia.gob.cl/2023/08/07/pacto-fiscal-incluye-nuevas-medidas-para-pymes-ruta-del-emprendimiento-y-monotributo.htm#:~:text=La%20llamada%20%22Ruta%20del%20Emprendimiento,Pymes%20hacia%20el%20r%C3%A9gimen%20general. (accessed on 11 March 2024). [8]

OECD (2024), *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1: An unfolding recovery*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/69a0c310-en. [3]

OECD (2024), *Real GDP forecast* (indicator), https://doi.org/10.1787/1f84150b-en (accessed on 26 June 2024). [1]

OECD (2022), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2022: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e9073a0f-en. [6]

OECD (2022), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2022: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e9073a0f-en. [7]

SUBREI (n.d.), *Chile y comercio exterior*, https://www.subrei.gob.cl/. [9]

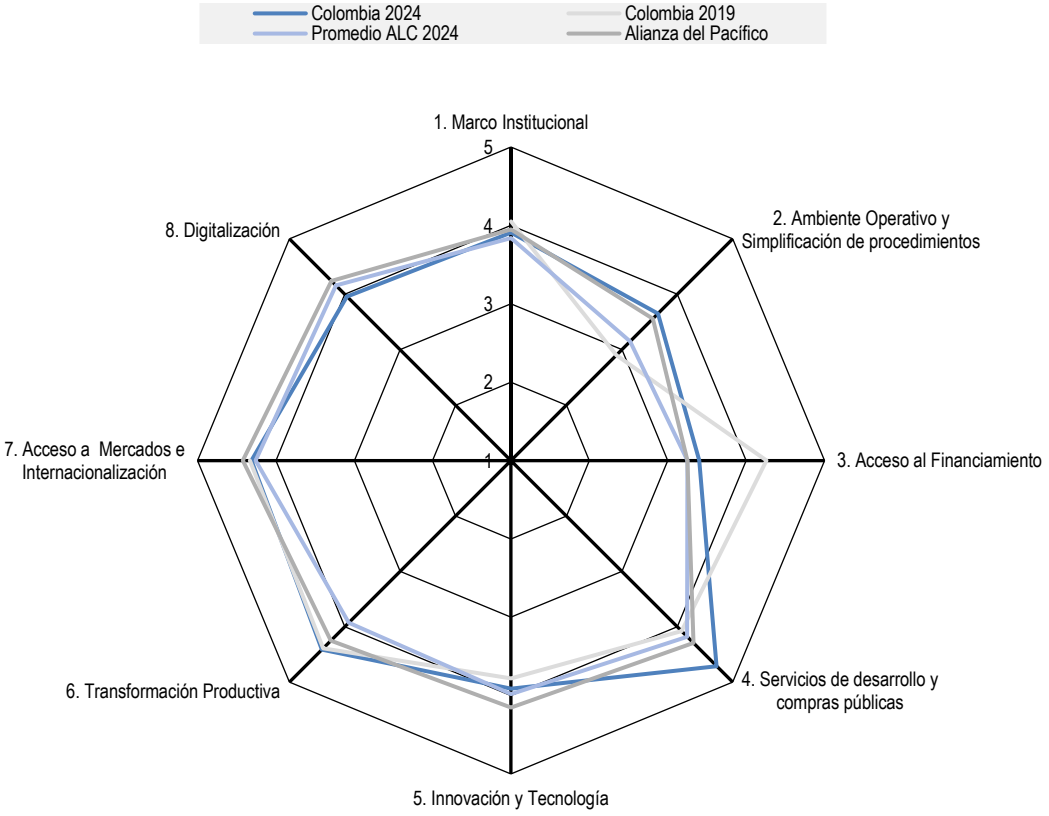
World Bank (2022), *Chile Overview*, https://www.worldbank.org/en/country/chile/overview. [2]

17 Colombia

Este capítulo ofrece una evaluación de Colombia. Comienza con una visión general del contexto colombiano y, a continuación, analiza los progresos de Colombia en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 17.1. Puntuación de Colombia SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.
in this 2024 report. There is no data for the Digitalisation dimension in 2019 as the 2019 report did not include this dimension.

Colombia demuestra una notable mejora en la segunda evaluación del Índice de Políticas para PyMEs, superando el promedio de AL9 en siete de las ocho dimensiones de evaluación (véase Figura 17.1). En comparación con sus puntuaciones de 2019, Colombia ha mejorado su rendimiento en cuatro dimensiones: Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2), Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas (Dimensión 4), Innovación y tecnología (Dimensión 5), y Transformación productiva (Dimensión 6). Sin embargo, persisten los retos en la Dimensión 8, en la que, a pesar de alcanzar una puntuación global razonablemente alta, en gran parte debido a su sólida Estrategia Nacional de Digitalización, su rendimiento se ve algo obstaculizado por las deficiencias en el marco de habilidades digitales.

De cara al futuro, Colombia podría beneficiarse de la definición de prioridades para el desarrollo de las PyMEs dentro del nuevo Plan Nacional de Desarrollo. Estas prioridades deberían traducirse en objetivos realistas, cuantificables y sujetos a plazos, al tiempo que se establece un mecanismo eficaz de monitoreo y evaluación, un punto que se tratará con más detalle en este capítulo.

Contexto

Colombia presenta unas condiciones macroeconómicas sólidas que facilitaron su resistencia al impacto de la pandemia. La prudente gestión fiscal y macroeconómica del país, anclada en un régimen de inflación objetivo, un tipo de cambio flexible y un marco fiscal basado en normas, permitió una rápida recuperación económica después del COVID-19 (World Bank, 2021[1]). Tras alcanzar los niveles de PIB previos a la pandemia en la segunda mitad de 2021, Colombia registró un impresionante crecimiento del 11% ese año. Sin embargo, el crecimiento se moderó al 7,3% en 2022, atribuido a una desaceleración de la demanda interna en medio de una alta inflación, elevadas tasas de interés, condiciones financieras externas restrictivas y desaceleraciones económicas en los socios comerciales (OECD, 2024[2])En 2023, la economía se enfrentó a una nueva desaceleración hasta el 1,2%, influida principalmente por el descenso de la inversión en sectores como la construcción y la maquinaria.

A lo largo de 2022, Colombia enfrentó una inflación creciente, que cerró en 13,1%, una continuación de la tendencia al alza observada desde finales de 2020, lo que motivó una política monetaria restrictiva. A ello contribuyó notablemente la significativa depreciación de la tasa de cambio durante el año, que afectó a varios bienes y servicios, incluidos los alimentos (BANREP, 2023[3]). Las presiones cambiarias se vieron agravadas por la elevada demanda, que superó la capacidad productiva de la economía. A partir de marzo de 2023, las presiones inflacionistas empezaron a remitir, cerrando el año en el 9,6%, a pesar de los notables aumentos de los precios de la energía y de la subida del 16% del salario mínimo. La alineación de los precios nacionales de la gasolina con los tipos internacionales ayudó a aliviar el impacto de las fluctuaciones mundiales del precio del petróleo en las finanzas públicas (OECD, 2023[4])Las proyecciones indican una inflación del 4,2% en 2024 y del 3,0% en 2025 (BANREP, 2023[3]) dependiendo de la gravedad del fenómeno meteorológico de El Niño, que puede provocar sequías y repercutir en los precios de los alimentos debido a la pérdida de cosechas (OECD, 2023[4]).

En 2022, Colombia experimentó mejoras en su mercado laboral, con una tasa de desempleo nacional del 11,2% y una tasa urbana del 11,4%, lo que supone una disminución de 2,6 puntos porcentuales a nivel nacional y de 3,8 puntos porcentuales en las zonas urbanas, en comparación con 2021. La dinámica del empleo superó los niveles anteriores a la pandemia, impulsada por el aumento del empleo formal y una mayor proporción de empleo femenino. Todos los sectores contribuyeron positivamente a la generación de empleo durante 2021-2022. En 2023, la tasa de desempleo mejoró a 10.6%, atribuido a la recuperación del empleo rural y al crecimiento del segmento no asalariado, caracterizado por una alta informalidad (OECD, 2023[4]).

Las PyMEs en Colombia enfrentaron retos significativos durante la pandemia de COVID-19, con 66% de las empresas experimentando una disminución en el volumen de ventas, 46% cesando actividades, 40.1% reduciendo personal, y 52% adoptando el teletrabajo o un modelo de trabajo híbrido (ANIF, 2020[5]). En Colombia, las PyMEs juegan un papel crucial en el impulso del crecimiento económico, la transformación y el empleo, constituyendo el 93,2% de las microempresas, el 6,4% de las PyMEs y el 0,4% de las grandes empresas dentro de la estructura empresarial formal. En conjunto, las microempresas y las PyMEs contribuyen aproximadamente en un 40% al PIB y en un 65% al empleo (OECD, 2022[6]). Colombia, con una integración comercial internacional moderada, participa en numerosos acuerdos de libre comercio, con 18 acuerdos en vigor. El país ha realizado importantes avances en el desarrollo de servicios electrónicos operativos para las empresas y en el mantenimiento de un mercado crediticio que funciona correctamente (OECD/CAF, 2019[7]).

Dimensión 1. Marco institucional

Colombia ha establecido con éxito un sólido marco de la política para PyMEs, evidente en su encomiable puntuación global de 3,91 en la primera dimensión. El país cuenta con una dilatada experiencia en la formulación de planes nacionales de desarrollo que articulan orientaciones estratégicas para las políticas

relativas a las PyMEs, junto con mecanismos eficaces para supervisar su aplicación. Aunque Colombia ha realizado progresos sustanciales, aún queda margen de mejora, sobre todo para perfeccionar los mecanismos de aplicación de las políticas, mejorar la capacidad institucional y abordar el importante reto de la informalidad laboral y empresarial.

La definición de PyME, que obtiene una puntuación de 4,33, se basa en tres parámetros: empleo total, ventas brutas anuales totales y activos totales. Estos valores se expresan en unidades de valor tributario, una unidad contable sujeta a revisiones periódicas para adaptarse a la inflación. La definición de PyME, introducida inicialmente en 2004 mediante la Ley 905, describe el alcance y el marco institucional de la política para PyMEs. La definición sufrió su última revisión en 2019 y se aplica de forma coherente en toda la administración pública.

En la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, Colombia alcanza una puntuación de 3.66. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), en concreto el Viceministerio de Desarrollo Empresarial, Dirección Técnica de la PyME, tiene encomendado el mandato de la política para PyMEs. El panorama normativo se configuró inicialmente con la Ley 905 de 2004, por la que se creó el Sistema Nacional de Apoyo a las MiPyMEs, que incluía instituciones públicas, un Consejo Nacional de la Microempresa y un Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa. La posterior Ley 2069 de 2020 introdujo modificaciones, creando el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) como organismo coordinador de las acciones de política que promueven el desarrollo económico.

Los lineamientos estratégicos de la política para PyMEs están inmersos en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (Ley 1955 de 2019). Los pilares de este plan incluyen iniciativas para reducir la informalidad y mejorar la productividad de las empresas, más detalladas en la Planeación Estratégica Sectorial 2019- 2022 (PES) del MINCIT.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento que sirve de base y proporciona los lineamientos estratégicos para las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y monitoreo son responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El nuevo gobierno elegido en 2022 ha introducido un nuevo plan nacional de desarrollo denominado "Colombia Potencia Mundial de la Vida", que fue aprobado y elevado a la categoría de Ley de la República en mayo de 2023. Este plan da prioridad al reconocimiento y apoyo de la Economía Popular, que engloba a una parte significativa de la población del país que aún se enfrenta a retos de inclusión social y económica.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad nacional de planificación y actúa como órgano asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para ello, coordina y orienta a los órganos encargados de la gestión económica y social del Gobierno, mediante el estudio y aprobación de documentos de política pública.

El MINCIT, que supervisa directamente la aplicación de la política relativa a las PyMEs, colabora con diversas instituciones, como cámaras sectoriales, cámaras de comercio, administraciones locales y otros organismos independientes. Estas colaboraciones se facilitan a través de convocatorias en el marco de programas clave que se llevan a cabo a través de: iNNpulsa Colombia y Colombia Productiva, organismos responsables de la implementación de la política pública para las PyMEs. Cabe destacar que hasta la fecha no se ha realizado una evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022.

Además, Colombia ha instituido un sistema de consultas públicas para el desarrollo de nuevos actos legislativos a través del portal electrónico Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), que permite un periodo de consulta de 15 días. El país exhibe una práctica bien establecida de consultas público- privadas (CPP), reflejada en su puntuación de 4,18 para esta subdimensión. La importante participación de la

mayor asociación de PyMEs y de representantes del sector privado en los procesos legislativos subraya el enfoque de colaboración.

Por otra parte, los esfuerzos para reducir la informalidad laboral y empresarial han sido fundamentales en los últimos Planes Nacionales de Desarrollo. Si bien estas medidas han dado resultados positivos, el sector informal sigue siendo considerable, pues se estima que el 60% del empleo total está compuesto por trabajadores informales. En 2019, el CONPES esbozó una dirección estratégica para reducir la informalidad (Documento CONPES 3956), que requerirá una revisión en alineación con las prioridades del nuevo Plan Nacional de Desarrollo Económico (2022-2026). Recientemente, la creación del Comité Técnico Mixto de Formalización, un comité técnico público-privado, subraya el compromiso de Colombia con la lucha contra la informalidad, lo que queda patente en su puntuación de 3,69 en la subdimensión Medidas para abordar la informalidad.

El camino a seguir

- Definir las prioridades de desarrollo de las PyMEs dentro del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, traduciéndolas en objetivos realistas, cuantificables y sujetos a plazos. Establecer un mecanismo eficaz de monitoreo y evaluación, con la participación de representantes del sector privado en todas las fases de la política para PyMEs, incluidos el diseño, la elaboración, la aplicación, el monitoreo y la evaluación.
- Considerar la creación de una agencia de desarrollo de las PyMEs que funcione bajo la supervisión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pero con un amplio grado de autonomía operativa. Esta agencia podría supervisar la realización de programas de promoción y apoyo empresarial, así como la ejecución de los dos principales programas de apoyo a las PyMEs: iNNpulsa Colombia y Colombia Productiva.
- Definir el mandato del recién creado Comité Técnico Mixto de Formalización y considerar el desarrollo de una estrategia integral para la reducción de la informalidad laboral y empresarial que forme parte del plan nacional de desarrollo del país.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

En general, el panorama operativo para las PyMEs en Colombia funciona bien, aunque existen áreas que no han sido objeto de reforma, lo que da lugar a procedimientos complejos y lentos. Colombia está activamente comprometida en una política de reforma regulatoria, incorporando herramientas analíticas avanzadas. Sin embargo, el progreso de estas reformas se ha visto notablemente obstaculizado por el impacto de la pandemia del COVID-19 y una fase de fluctuaciones políticas posterior a las elecciones presidenciales de 2022. La puntuación global de Colombia en esta dimensión es de 3,65, con puntuaciones específicas de 3,65 en Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio, 3,82 en Registro de empresas, 3,20 en Facilidad para la declaración de impuestos, y un desempeño ejemplar en Gobierno electrónico, 4,00, situándose entre los primeros puestos junto con México y Chile.

Colombia inició una trayectoria de simplificación legislativa y reformas normativas en 2012, marcada por la aprobación del Decreto 019 del 2022, en el que se esbozaban directrices para la revisión legislativa y la eliminación de leyes redundantes. Aunque se han registrado avances significativos en algunos ámbitos, el proceso general de reforma carece de un enfoque sistemático.

La adhesión a la OCDE en 2020 inyectó impulso al proceso de reforma regulatoria, impulsando a Colombia a mejorar sus herramientas regulatorias. En 2020, se promulgó una nueva Ley de Reforma Legislativa y Regulatoria, que introdujo herramientas como el Ciclo de Gobernanza Regulatoria. El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), introducido en 2017, se aplica sistemáticamente, supervisado por el DNP. Se ha

desarrollado una guía metodológica, y ahora se aplica una prueba de PyMEs cuando se espera que los nuevos actos legislativos o reglamentarios afecten significativamente a las PyMEs.

El proceso de creación de una empresa en Colombia es relativamente sencillo. El plazo de 10 días incluye siete trámites obligatorios, siendo los más lentos los relacionados con el registro en entidades como la Caja de Compensación Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano deBienestar Familiar y la Agencia para los trabajadores por cuenta ajena para la cobertura de la sanidad pública.

A través de la plataforma en línea Ventanilla Única Empresarial (VUE), la administración tributaria asigna a las nuevas empresas un número de identificación único Registro Único Tributario (RUT), válido para interactuar con todos los organismos de la administración pública. Los trámites de creación y registro de empresas pueden realizarse eficazmente en línea a través de la plataforma VUE.

El proceso de declaración y pago de impuestos en Colombia es comparativamente complejo. Los desafíos clave incluyen el tiempo requerido para el llenado y pago de impuestos, superando significativamente el promedio de la OCDE, y una alta tasa de impuestos y contribuciones sociales sobrelas ganancias (71,2% frente a un promedio de la OCDE de 39,9%). La reforma fiscal de 2018 introdujo medidas e incentivos que benefician a las PyMEs, junto con una contabilidad simplificada para las microempresas. La plataforma electrónica Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha agilizado aún más los procedimientos de declaración de impuestos.

Colombia ha estado implementando proactivamente su Política de Gobierno Digital, supervisada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). Este documento estratégico tiene como objetivo proporcionar servicios de gobierno digital para las empresas y los ciudadanos, supervisados a través del Índice de Gobierno Digital. El país ya ha establecido una encomiable serie de servicios de administración electrónica para las empresas.

El camino a seguir

- Identificar las áreas de relativa debilidad en relación con la calidad de su reforma del entorno empresarial y reanudar el proceso de reforma reguladora y simplificación legislativa. El programa debería llevar a cabo una evaluación en profundidad del entorno empresarial, posiblemente utilizando la misma metodología que las herramientas de reforma normativa de la OCDE.
- Evaluar el impacto de la reforma fiscal recientemente aplicada y supervisar el tipo impositivo efectivo impuesto a las distintas tipologías de PyMEs como resultado de la reforma.
- Ampliar la gama de servicios de administración electrónica disponibles y poner en marcha programas para promover la adopción de dichos servicios por parte de las PyMEs.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

Colombia obtiene una puntuación global de 3,40 en la dimensión Acceso a la financiación, la segunda más alta de la región. Además, obtiene una puntuación de 3,44 en la subdimensión Marco legal, regulatorio e institucional, impulsada por sus avances en la regulación e institucionalización del registro de activos tangibles e intangibles. El país cuenta con un catastro en línea accesible al público, que documenta la propiedad de las prendas registradas. Aunque existe un registro público de garantías reales sobre bienes muebles, no está disponible en línea. Sin embargo, los bienes muebles sólo son aceptados como garantía por algunos bancos o grandes prestatarios.

En cuanto al acceso a la financiación, el desarrollo del marco jurídico se ve impulsado por las disposiciones gubernamentales en el mercado de valores. Existe un marco jurídico que regula el mercado de capitales para las PyMEs y una sección separada en el mercado de valores para estas empresas de baja capitalización. Sin embargo, falta una estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de

cotización. Además, el país exige un alto porcentaje de garantías para los préstamos a medio plazo a las PyMEs, lo que podría afectar a su acceso al financiamiento. Sin embargo, a través del Fondo Nacional de Garantía, se proporcionan garantías colaterales.

Colombia alcanza una puntuación notable (4,56) en la subdimensión de Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas. Están presentes varias instituciones de microfinanciación reguladas a nivel nacional, junto con Bancóldex, el banco de desarrollo empresarial y de promoción de exportaciones e importaciones del país, cuyos productos son ampliamente utilizados por las PyMEs. Además, el Fondo Nacional de Garantías, con participación pública y privada, facilita el acceso de las PyMEs al crédito proporcionando garantías bancarias cuando carecen de garantías adecuadas.

Se ofrecen tipos de interés preferenciales a través de operaciones de redescuento para los bancos que conceden préstamos a las PyMEs con el objetivo de repercutir parte o todo el beneficio del mejor tipo al usuario final del crédito, y destacan varios mecanismos de acceso al financiamiento el Fondo Emprender y programas específicos para nuevas fuentes de financiación, como los que ofrece el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de su múltiples entidades como Bancóldex, iNNpulsa Colombia y el programa Banca de las Oportunidades.

Además, Colombia cuenta con diversas fuentes de financiación alternativas basadas en activos e instrumentos de inversión de capital privado, incluidos mecanismos de microfinanciación, capital privado, fondos de capital riesgo e inversores ángeles.

Por otro lado, Colombia destaca con una sólida puntuación de 3,2 en la subdimensión de Educación financiera, gracias a sus iniciativas y programas alineados con las mejores prácticas internacionales. Las PyMEs son identificadas como un sector central en su Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEEF), siendo el programa Banca de Oportunidades la encargada de promover la educación financiera de los microempresarios.

El CONPES 3956 de 2019 sobre formalización empresarial encomendó a la Banca de las Oportunidades establecer una hoja de ruta para el diseño, socialización e implementación de metodologías, materiales y contenidos para promover la educación económica y financiera de las PyMEs en el marco de la ENEEF. Adicionalmente, la Superintendencia Financiera de Colombia desarrolló el Sello de Educación Financiera No Formal, un distintivo para las entidades vigiladas por la Superintendencia y los gremios del sector comprometidos con actividades, campañas y programas que cumplan requisitos de pertinencia, calidad e idoneidad. La Iniciativa PyMEs del Sello define los requisitos para identificar estrategias institucionales que faciliten su acceso a los servicios de educación financiera.

Asimismo, en el marco de la ENEEF, se diseñaron iniciativas que incorporaron las necesidades del sector privado a través de un comité asesor coordinado por el programa Banca de las Oportunidades, así como las perspectivas empresariales obtenidas de la Gran Encuesta PyME realizada por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Además, en 2020, el gobierno nacional introdujo la política nacional de inclusión y educación económica y financiera (CONPES 4005 de 2020). Esta política pretende integrar los servicios financieros en las actividades cotidianas de los ciudadanos y las PyMES, atendiendo a sus necesidades y creando oportunidades económicas para fomentar el crecimiento y la inclusión financiera del país. Esboza un plan de acción para mejorar la prestación de servicios financieros pertinentes a toda la población, contribuyendo así a un desarrollo económico más amplio y a la accesibilidad financiera.

Colombia obtiene una puntuación de 2,40 en la subdimensión de Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota. Aunque cuenta con una normativa de aplicación universal basada en principios internacionalmente aceptados, carece de sistemas de alerta temprana ante situaciones de insolvencia y de la posibilidad de recurrir a acuerdos extrajudiciales menos gravosos que la declaración de quiebra.

Los datos de una empresa que se declara insolvente están disponibles en registros especiales de acceso público. Sin embargo, Colombia no establece un plazo máximo para la insolvencia ni elimina

automáticamente esta información de los registros una vez transcurrido dicho plazo. Del mismo modo, el país no ofrece información ni formación especializada para quienes buscan una nueva oportunidad de negocio.

El camino a seguir

- Promover la regulación y las instituciones para que los activos mobiliarios se acepten como garantía en todo el sistema financiero. Revisar a la baja la ponderación de las garantías para los préstamos a medio plazo a las PyMEs.
- Seguir desarrollando el registro de activos para que los sistemas y la información sean accesibles y estén en línea, y establecer una estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización.
- Implementar encuestas para medir las capacidades financieras de las MiPyMEs que permitan contar con diagnósticos para orientar la ENEEF, así como el diseño de programas de educación financiera. Asimismo, establecer sistemas de monitoreo, monitoreo y evaluación de laspolíticas y programas públicos.
- Desarrollar mecanismos de alerta temprana para que los acuerdos extrajudiciales de quiebra sean menos gravosos.
- Promover otros mecanismos extrajudiciales para los casos de quiebra que puedan ser más eficientes en cuanto a costes y tiempo para las partes.
- Diseñar y aplicar programas de formación para segundas oportunidades, dirigidos a personasque han visto quebrar sus empresas.

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas

Con un puntaje total de 4,71, Colombia se desempeña por encima del promedio regional en esta dimensión (4,18). Esto representa una mejora en comparación con la edición de 2019, donde la puntuación total fue de 4,08. El progreso fue impulsado por las mejoras en la contratación pública, que ahora obtiene una puntuación de 4,60, frente al 3,64 de 2019, aunque los servicios de desarrollo rmpresarial (SDE) y los servicios para emprendedores también registraron avances, pasando de 4,35 y 4,07 a 4,63 y 4,89, respectivamente.

Como se señaló en el análisis de la Dimensión 1, Colombia cuenta con un sistema de política de PyMEs establecido, enmarcado por el Sistema de Apoyo a las PyMEs y más recientemente por el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), con la participación de varias entidades gubernamentales y en consulta con actores relevantes, bajo el liderazgo del MINCIT. La política nacional para las PyMEs y, en consecuencia, sus programas, incluidos los SDE y los servicios para emprendedores, están enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que está siendo sucedido por un nuevo Plan de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad" se enfoca en crear una economía dinámica, incluyente y sostenible a través de un sector empresarial robusto y competitivo. El pacto busca fomentar el emprendimiento y el dinamismo empresarial, e impulsar la innovación y la transformación productiva. El diseño y la implementación de los servicios de desarrollo empresarial para PyMEs se derivan de estas estrategias.

Los principales planes para la prestación de SDE en Colombia incluyen iNNpulsa Colombia, que se centra en la innovación y el espíritu empresarial, y Colombia Productiva, que aborda la productividad y la competitividad. Estas iniciativas son supervisadas por el Viceministerio de Desarrollo Empresarial, Dirección Técnica de PyME. Además, el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) se centra en el turismo y

está coordinado por el Viceministerio de Turismo, mientras que ProColombia, que apoya la inversión extranjera, el turismo y las exportaciones, está coordinado por el Viceministerio de Comercio Exterior. Los tres Viceministerios forman parte del MINCIT y colaboran con cámaras de comercio, asociaciones empresariales, universidades y entidades privadas especializadas. La modalidad principal para la entrega de estos programas es la de convocatorias o llamados a proyectos, aunque también se brindan algunos apoyos a través de bonos que se canjean por servicios a través de proveedores privados u otro proveedores en caso de necesidades específicas como soluciones digitales, incrementos de productividad, etc. Los programas se evalúan al final de sus periodos de ejecución y los resultados se utilizan para decidir sobre los ajustes o la continuidad del apoyo. Las evaluaciones son para uso interno y no están a disposición del público.

Además, el gobierno proporciona ayuda a las incubadoras de empresas a través de la Ley 119 de 1994, que establece que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) debe destinar el 20% de sus ingresos al desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. Esto incluye la financiación de incubadoras de empresas. Sin embargo, con la información suministrada para esta evaluación no fue posible conocer el nivel de funcionamiento de un sistema nacional de incubadoras, más allá de la incubadora de empresas Incubar Colombia.

El sistema de contratación pública se rige por la Ley 80 de 1993 y normas posteriores, entre ellas la Ley 1150 de 2007 que adelantó la introducción de la contratación electrónica a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) y el Decreto 4170 de 2011 que creó la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente). Los objetivos del sistema incluyen la facilitación de la participación de las PyMEs en la contratación pública, incluso mediante reservas o cuotas para las PyMEs, procedimientos de precalificación que permitan a las PyMEs ahorrar tiempo y dinero a la hora de licitar, y asistencia técnica mediante información para que las PyMEs preparen y presenten ofertas. El sistema también prevé la posibilidad, aunque no la obligación, de dividirlas licitaciones a partir de un determinado tamaño en lotes más pequeños, permitiendo a las PyMEs formar consorcios para licitar conjuntamente, favoreciendo a las PyMEs en caso de sorteos de licitaciones, y estableciendo pagos puntuales de menos de 45 días tras la emisión de una factura. Según la información facilitada para esta evaluación, los esfuerzos realizados en el pasado han dado lugar a un aumento de la participación de las PyMEs en la contratación pública.

El camino a seguir

- Continuar el enfoque estratégico hacia los SDE y garantizar que el nuevo plan nacional de desarrollo de la Economía de Base sirva para articular la oferta de servicios de desarrollo para PyME y emprendedores de diversos tipos.
- Reforzar la prestación de servicios de apoyo a los empresarios, en particular a través de incubadoras y aceleradores de empresas. Aunque las respuestas a la solicitud de información para esta evaluación muestran que todas las casillas están marcadas, no hay pruebas tan claras sobre la eficacia y el alcance de las medidas.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

La solidez del marco institucional colombiano de apoyo a la innovación de las PyMEs contribuye a una puntuación global bastante alta de 3,91 en la dimensión Innovación y tecnología. Existen variasentidades gubernamentales implicadas en la política de innovación en Colombia, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación. Las actividades de estas entidades son supervisadas por un organismo de coordinación, que ayuda a facilitar las sinergias y evitar el solapamiento o la duplicación de

esfuerzos. iNNpulsa Colombia, es la agencia de innovación de Colombia, centrada en el apoyo a las empresas de alto potencial de escalabilidad.

La estrategia nacional de innovación de Colombia hace hincapié en la innovación dentro de las PyMEs y las empresas de nueva creación. Entre los objetivos de la estrategia se encuentran facilitar la creación de empresas, ampliar el acceso de las PyMEs a los mercados, mejorar el acceso de los empresarios a la financiación y reforzar la cultura empresarial. Existe un sólido sistema de monitoreo de la aplicación de la estrategia nacional, con informes de monitoreo semestrales que se desarrollarán hasta el final del periodo de aplicación en 2025. Otro punto fuerte es el compromiso de Colombia con las principales partes interesadas, incluidas las asociaciones del sector privado y el mundo académico, en el diseño de sus estrategias y políticas de innovación. Estos factores contribuyen a una puntuación de 4,44 en la subdimensión Marco institucional, que es la más alta de la región de ALC.

Existe cierto margen de mejora en lo que respecta a la subdimensión Servicios de apoyo, en la que Colombia obtuvo una puntuación inferior a la media (3,34). El MINCIT apoya los vínculos entre las PyMEs y las instituciones de investigación a través de su estrategia nacional de Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación. Estos esfuerzos podrían complementarse con herramientas en línea para poner en contacto a investigadores y PyME, que actualmente no están disponibles en Colombia. Además, aunque existen políticas de apoyo a las incubadoras y aceleradoras, el número de aceleradoras del sistema parece relativamente bajo y muchas de las incubadoras ofrecen un paquete relativamente básico de ayudas sin acceso a equipos especializados.

En cuanto al apoyo financiero a la innovación, iNNpusla Colombia aplica los programas Aldea y Aldea Escala. Estos programas ofrecen bonos de innovación a los empresarios que cumplan determinados criterios. También existen incentivos fiscales para fomentar la innovación, como exenciones del IVA para la importación de equipos de investigación y deducciones fiscales para los inversores que participen en proyectos de innovación. Sin embargo, el número de PyMEs que se benefician de estas medidas es relativamente baja. La puntuación de Colombia en la subdimensión Financiación de la innovación es de 3,95.

El camino a seguir

- Promover y adaptar los incentivos fiscales a la innovación para hacerlos más pertinentes y accesibles a las PyMEs.
- Invertir en mejorar la calidad del apoyo prestado a las PyMEs innovadoras a través del sistemade incubación y aceleración.

Dimensión 6. Transformación productiva

Colombia mantiene uno de los desempeños más altos en la dimensión de Transformación productiva entre los países del AL9, con una puntuación de 4,41. Esto se atribuye a sus esfuerzos continuos tanto a nivel estratégico como programático, principalmente a través de la implementación sostenida de su Política Nacional de Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 de 2016), que sirve como guía para impulsar la transformación productiva del país. Aunque esta política se encontraba en sus etapas iniciales durante la evaluación de 2019, Colombia ha demostrado grandes esfuerzos, especialmente en materia de monitoreo y evaluación, mediante la incorporación de un detallado Plan de Acción y Seguimiento (PAS) con objetivos cuantificables de duración definida. Este enfoque integral se refleja en la puntuación de 4,85 de Colombia para la primera subdimensión.

La puntuación de 4,36 de Colombia en la subdimensión de Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas se hace eco de su desempeño en 2019. El desarrollo de clústeres en Colombia establecido inicialmente en 2012 persiste como un sistema integral bien establecido en el marco de iNNpulsa

Colombia, bajo el programa Rutas Competitivas, que implica la creación de hojas de ruta dirigidas al establecimiento de nuevos clústeres o al fortalecimiento de los existentes.

En 2019 se creó la entidad autónoma Colombia Productiva mediante la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Anteriormente conocido como el Programa de Transformación Productiva, Colombia Productiva opera bajo el MINCIT con el mandato de promover la productividad, la competitividad y los encadenamientos productivos. En 2021, Colombia Productiva adoptó la Estrategia de Cluster. Este cambio estratégico llevó a la creación de la iniciativa Clúster Más Pro dentro de Colombia Productiva.

El programa Clúster Más Pro tiene como objetivo proporcionar herramientas que fomenten el trabajo colaborativo entre empresas, permitiéndoles mejorar su productividad, calidad y sofisticación para desarrollar productos y servicios con mayor valor añadido. Adicionalmente, el programa busca facilitar la expansión o entrada a mercados, promover la recuperación de mercados y generar nuevos bienes públicos.

Además, la Red Cluster Colombia, representada en forma de página web, cuenta en la actualidad con 148 iniciativas clúster registradas y 37.728 empresas interconectadas. También sirve como base de datos con información sobre programas y convocatorias.

Además de la estrategia Cluster Más Pro y de la Red Cluster Colombia, el MINCIT, a través de Colombia Productiva y en colaboración con cámaras de comercio y socios público-privados, ha puesto en marcha el programa Fábricas de la Productividad. Esta iniciativa contribuye al objetivo de mejorar la productividad, considerada como un motor clave para acelerar el crecimiento del país.

El programa ofrece asistencia técnica y apoyo especializado. El objetivo del programa es abordar las lagunas de asimetría de información relacionadas con el rendimiento de las empresas y la disponibilidad de servicios de asistencia técnica especializada en el país, que impiden a las empresas aplicar mejoras que podrían aumentar su productividad. Para ello, la estrategia de las Fábricas de Productividad se basa en tres pilares principales: (1) prestación de apoyo y asistencia técnica especializada, (2) consolidación de una Base de Datos Nacional de expertos en productividad, y (3) desarrollo de actividades de formación y personal. Con estos esfuerzos se pretende dotar al personal regional de las competencias necesarias para apoyar eficazmente a las empresas, al tiempo que se establece una red de servicios complementarios prestados por socios públicos y privados para seguir avanzando en la consecución de los objetivos del programa.

Los buenos resultados de Colombia en la dimensión de Transformación productiva se ven eclipsados, en cierta medida, por su puntuación (4,14) en la subdimensión de Integración en las cadenas de valor mundiales. Aunque el país ha desarrollado un programa de desarrollo de proveedores que facilita la inclusión de las PyMEs en las cadenas de valor mundiales a través de convocatorias de propuestas, similar a los de Uruguay, Chile y Perú, su diseño y aplicación se ven obstaculizados por los bajos niveles de monitoreo y evaluación. Estos niveles carecen de mecanismos de evaluación claros, a lo que se suma la falta de iniciativas para concienciar a las PyMEs sobre los beneficios potenciales de participar en las cadenas de valor mundiales.

El camino a seguir

- Examinar los resultados derivados de los mecanismos de monitoreo y evaluación implementados en el marco del CONPES 3866 de 2016-2025. Este análisis debe servir de base para la conformación del nuevo plan de desarrollo productivo, extrayendo insumos y lecciones de las experiencias e impactos del plan existente.
- Ampliar esfuerzos similares de supervisión y evaluación para abarcar iniciativas centradas en la integración de las PyMEs en las CGV. Promover sistemáticamente las ventajas potenciales para

las PyMEs asociadas a la participación en las CGV, fomentando una comprensión global de los beneficios.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

Colombia obtiene una puntuación sobresaliente de 4,31 en la dimensión de acceso a los mercados e internacionalización, gracias a sus resultados en normas de calidad (4,49), facilitación del comercio (4,41) y apoyo a los programas de internacionalización (4,64). ProColombia, encargado de promover las exportaciones y los servicios energéticos no mineros, es crucial en este aspecto, contribuyendo al crecimiento sostenible y a la generación de empleo.

ProColombia ha definido seis focos estratégicos, entre ellos la captación de nuevas oportunidades de inversión extranjera directa y el fortalecimiento del sector turístico. Además, participa activamente en los pilares estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, centrándose en la inversión, el espíritu empresarial y el fortalecimiento institucional. La cartera de iniciativas de ProColombia incluye programas de formación y apoyo a los exportadores, como los programas "Formación exportadora" y "Motivación exportadora". El programa "Acompañamiento Exportador" ofrece asesoría a empresas en búsqueda de nuevos mercados, mientras que "Fábricas de Internacionalización" busca incrementar las exportaciones de manera competitiva y sostenible. Durante 2022, estos programas prestaron servicios a 394 empresas, principalmente PyME, con resultados significativos. Además, se ofrecen herramientas digitales para la internacionalización.

Por otro lado, Colombia obtuvo una puntuación sobresaliente de 4,41 en Facilitación del comercio, gracias a diversas iniciativas de apoyo a los exportadores. Entre ellas destacan las guías de exportación facilitadas por el MINCIT, ProColombia y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como los perfiles logísticos de exportación por países. La DIAN sigue aplicando el programa de Operador Económico Autorizado (OEA) en Colombia, aunque la participación es más difícil para las PyMEs debido a los requisitos de certificación. Colombia también ha establecido Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) con varios países y forma parte del ARM Regional de las Américas, facilitando así las operaciones de comercio exterior.

Para agilizar el comercio, Colombia ha instalado el Comité Nacional de Facilitación, que ha generado 415 acciones en 2022 con un alto porcentaje de cumplimiento. Además, se han realizado esfuerzos para fortalecer la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), con un avance del 80% hacia el objetivo de interoperabilidad de los sistemas de información.

El proyecto Acceso a las Exportaciones de bienes, desarrollado con el BID, proporciona información sobre requisitos no arancelarios para las PyMEs, mientras que Acceso a las Exportaciones de servicios proporciona información relevante para la exportación de servicios. Colombia también supera la media latinoamericana en los Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC) de la OCDE, con un índice general de 1,638, excepto en el indicador de documentos.

Además, Colombia ha obtenido una sólida puntuación de 3,90 en el uso del comercio electrónico. Desde 2019, el MINCIT ha concentrado sus esfuerzos en la implementación y expansión de esta modalidad de comercio, acelerando este proceso durante la pandemia de COVID-19. Bancóldex ha contribuido ofreciendo el curso gratuito "Comercio Electrónico: Crea tu tienda online".

A nivel de la Comunidad Andina, se ha trabajado en la propuesta de un marco normativo general para el comercio electrónico. ProColombia ha facilitado la participación de empresas colombianas en mercados a través de su programa "Colombia a un Clic", generando ventas por USD 33 millones desde 2019. Por otro lado, la alianza entre Compra Lo Nuestro y *StoreON* brinda beneficios a las PyMEs colombianas para

impulsar sus ventas en línea. En 2020, se promulgó el Decreto 1692, que regula los sistemas de pago de bajo valor, promoviendo la transparencia, la innovación y la protección de los usuarios.

Igualmente, Colombia destaca en la subdimensión de Normas de calidad con una puntuación de 4,49. Durante 2022 se implementaron importantes acciones como los "Programas de Cofinanciación de Certificados de Calidad para la Exportación" y el "Programa de Capacitación y Apoyo Técnico en Calidad para PyMEs", con una inversión aproximada de 1,9 millones de USD, beneficiando a 1.474 empresas. El objetivo fue fortalecer las instituciones que forman parte de la infraestructura de calidad del país y promover la adopción de los más altos estándares de calidad.

A través del programa "Calidad para Exportar" se entregaron recursos de cofinanciación no reembolsable a empresas y laboratorios para la obtención de certificaciones internacionales de calidad.A la fecha, 52 empresas han obtenido certificaciones de calidad requeridas para acceder a mercados internacionales, y 5 laboratorios han acreditado ensayos requeridos para exportar. El programa "Calidad para Crecer", liderado por el MINCIT y Colombia Productiva, lanzó cuatro convocatorias que beneficiaron a cerca de 700 empresas, entre PyMEs, unidades productivas y laboratorios. Estas iniciativas permitieron a las empresas elevar sus estándares de calidad, mejorar su productividad y preparar su oferta para los mercados más exigentes. Además, a través del proyecto "Formación en Calidad", se brindó capacitación especializada y asistencia técnica a PyMEs de sectores estratégicos, preparándolas para cumplir con los estándares de calidad de sus industrias y competir en los mercados internacionales. Esta iniciativa cuenta con el apoyo del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (INCOTEC) y del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL).

Por último, en la subdimensión de Integración regional, Colombia obtuvo una puntuación de 3,60 como resultado de sus esfuerzos de integración. Destaca el Grupo Técnico PyME de la Alianza del Pacífico, que busca promover la microfinanciación, fomentar el comercio entre industrias creativas, promover la digitalización de las PyMEs, establecer una red de incubadoras de empresas y fortalecer las capacidades para el comercio electrónico transfronterizo. En el contexto de la Comunidad Andina, se aprobó la creación del Observatorio Andino para la Transformación Empresarial de las PyMEs y se coordinó la elaboración de un estudio para diagnosticar las cadenas de valor regionales, con el objetivo de fortalecer la integración productiva en la región.

El camino a seguir

- Promover la integración sin fisuras de plataformas digitales y actores clave como los OEA en el ecosistema de facilitación del comercio. Esto simplificará los procesos logísticos y unificará la información y la difusión de sus beneficios para las PyMEs.
- Integrar la estrategia de promoción del comercio electrónico en los planes de desarrollo del sector de las PyMEs, con objetivos cuantificables y mensurables, para lograr una mejor coordinación y monitoreo de las políticas aplicadas.
- Potenciar los beneficios de la integración subregional mediante programas normalizados de promoción comercial e internacionalización de las PyMEs, con interoperabilidad entre las distintas agencias de promoción de las exportaciones de la Alianza del Pacífico.
- Reforzar la toma de decisiones basada en pruebas para el diseño, la aplicación y el ajuste de las políticas públicas, mediante un monitoreo y una evaluación rigurosos. Esta directriz promueve un flujo de información público-privado más eficiente, mejora la difusión de las políticas yfomenta la transparencia.

Dimensión 8. Digitalización

Colombia obtiene una puntuación global razonablemente sólida de 3,96 en la dimensión Digitalización, atribuida principalmente a la solidez de su Estrategia Nacional de Digitalización, aunque se ve algo mermada por las deficiencias en el marco de competencias digitales.

El viaje de transformación digital de Colombia está guiado por una Estrategia Nacional de Digitalización (END) integral, que busca utilizar la tecnología para el crecimiento económico, el desarrollo social y la innovación. Anclada en el Marco de Transformación Digital para el Estado introducido por el MinTIC, la END de Colombia prioriza la reimaginación de procesos, productos y servicios a través de medios digitales. Esbozada en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, la estrategia se concentra en aprovechar las tecnologías emergentes, reforzar el capital humano y cultivar condiciones propicias. Promueve la innovación digital en los sectores público y privado, impulsando a la nación hacia un futuro definido por la Cuarta Revolución Industrial. Estos factores contribuyen a una impresionante puntuación de 4,80 en la subdimensión Estrategia Nacional de Digitalización.

La puntuación de Colombia en la subdimensión Conectividad de banda ancha es de 3,94. El Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad, lanzado en 2022, incluye ambiciosas iniciativas de conectividad. Este proyecto actúa como una línea de vida digital, conectando 28 municipios y 19 zonas no municipalizadas, principalmente en las regiones del Orinoco, Amazonas y Pacífico del Chocó. El despliegue de redes satelitales y terrestres de alta velocidad ha superado las limitaciones geográficas, garantizando que incluso las zonas más remotas se integren en el panorama digital. En particular, el proyecto integra varios puntos de acceso digital, incluidas instituciones públicas, quioscos digitales y zonas WiFi gratuitas, promoviendo un acceso digital equitativo y empoderando a las comunidades.

Hay margen de mejora en la subdimensión de Habilidades digitales, en la que Colombia obtuvo una puntuación por debajo de la media de 3.13. Iniciativas como el programa *ICT Women for Change*, dirigido por el Ministerio de las TIC, actúan como catalizadores, fomentando el liderazgo y el espíritu empresarial de las mujeres mediante sesiones de formación gratuitas. Al ofrecer cursos sobre herramientas empresariales esenciales y creación de contenidos, mejora la empleabilidad, la competitividad y la innovación entre las mujeres empresarias. Además, los cursos virtuales abiertos (MOCC) se ponen a disposición de los funcionarios, fomentando una cultura de aprendizaje continuo y mejora de las cualificaciones dentro del sector público.

El camino a seguir

El Gobierno podría reforzar el apoyo a la digitalización de las PyME:

- Abogar por el desarrollo de una Estrategia de Digitalización de las PyMEs dentro del plan nacional general puede garantizar un enfoque más matizado para abordar las necesidades específicas de las pequeñas empresas. Esto debería implicar consultas con diversas partes interesadas, tanto públicas como privadas, para recopilar información que dé forma al desarrollo de políticas de apoyo a las PyMEs.
- Aumentar la transparencia de los datos y la normalización de los indicadores para facilitar evaluaciones más precisas y comparables del progreso de la digitalización en toda la región.

Referencias

ANIF (2020), *La Gran Encuesta Pyme, Lectura Nacional*, Centro de Estudios Económicos Anif, https://www.anif.com.co/encuesta-mipyme-de-anif/gran-encuesta-pyme-nacional/. [5]

BANREP (2023), *Informe de política monetaria*, https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10591/informe-politica-monetaria-enero-2023.pdf (accessed on 11 March 2024). [3]

OECD (2024), *Real GDP forecast* (indicator), https://doi.org/10.1787/1f84150b-en (accessed on 26 June 2024). [2]

OECD (2023), "Colombia", OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4e8bf04a-es. [4]

OECD (2022), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2022: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e9073a0f-en. [6]

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [7]

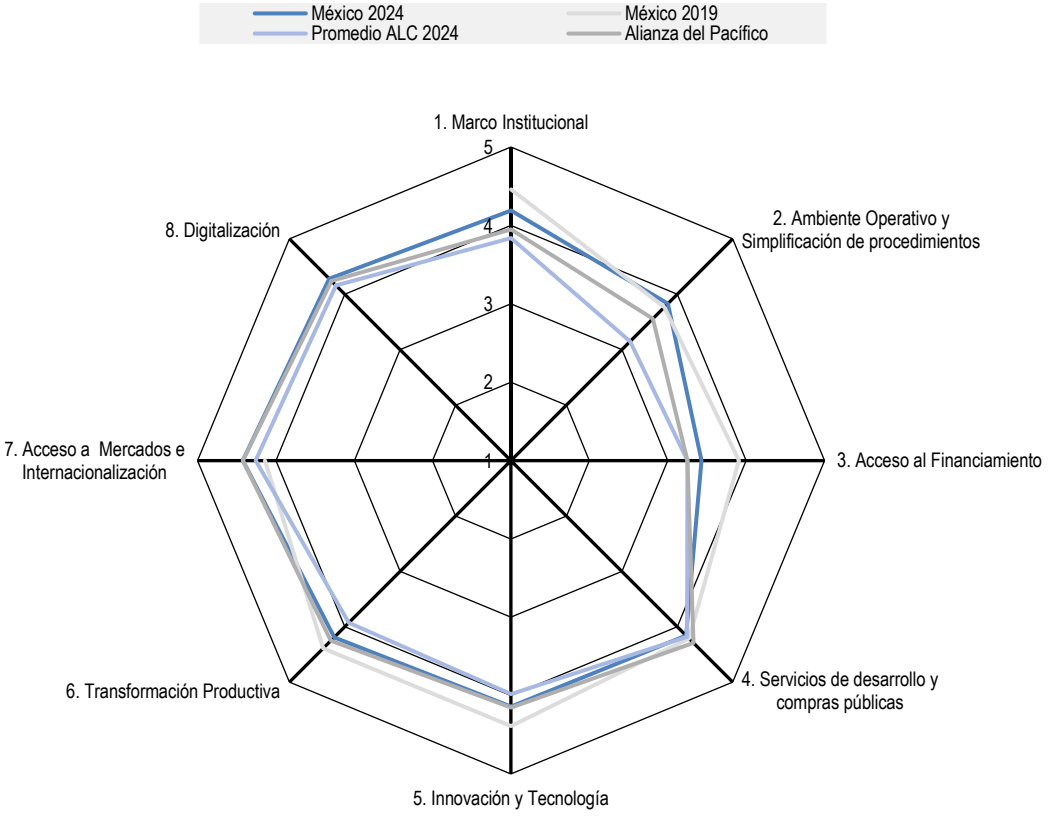
World Bank (2021), *Colombia overview*, https://www.worldbank.org/en/country/colombia/overview. [1]

18 México

Este capítulo ofrece una evaluación de México. Comienza con una visión general del contexto de México y, a continuación, analiza los avances del país en ocho dimensiones cuantificables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 18.1. Puntuación de México SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

México sigue destacando como uno de los países con mejor desempeño en la evaluación del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI), superando al promedio de AL9 en siete de las ocho dimensiones. Sin embargo, han ocurrido cambios significativos desde el SME PI 2019 debido a un cambio en la dirección de las políticas bajo la administración de 2018-2024.

El mandato de la política para PyMEs aún recae en la Secretaría de Economía (SE), pero la agencia para PyMEs previamente establecida; Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), creada en 2013, ha sido disuelta. En su lugar, la Unidad de Desarrollo Productivo, creada en octubre de 2019, ahora asume su papel con un mandato diferente.

En general, la nueva administración, que iniciará su mandato en Octubre de 2024 después del lanzamiento de esta evaluación, puede contar con un marco institucional sólido. Esto ofrece una oportunidad importante para revisar el impacto de los cambios en la política para PyMEs introducidos desde 2019 en términos de eficacia de las políticas y la capacidad de alcanzar los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) y el Programa Sectorial de Economía (PROSECO). De esta manera, la administración puede continuar fortaleciendo la estrategia del país sobre esta base, aprovechando las experiencias y buenas prácticas de los demás países de AL9.

Contexto

La economía mexicana ha exhibido una tasa media de crecimiento anual del PIB real del 2% en los últimos 30 años. Es la segunda economía más grande de América Latina, y se encuentra entre las 15 primeras a nivel mundial (World Bank, 2022[1]). A pesar de un crecimiento del 5,8% en 2021 tras una contracción del 8,7% en 2020, la economía se ralentizó hasta el 3,9% en 2022, con el consumo de servicios y la inversión rezagados a pesar del crecimiento del consumo de bienes no duraderos (OECD, 2024[2]). Un consumo resistente, impulsado por el aumento de los salarios reales, el empleo y la reducción de las tasas de ahorro de los hogares, respaldó un crecimiento del 3,2% en 2023, ayudado por un comportamiento positivo de la inversión, sobre todo en inversión pública y maquinaria y equipos importados. Se prevé que la economía crezca un 2,2% en 2024 y un 2,0% en 2025 (OECD, 2024[3]).

La inflación general se ha suavizado, y la inflación subyacente, aunque muestra una mayor persistencia, también ha disminuido gradualmente, aunque la inflación de los servicios sigue siendo elevada. La fuerte apreciación del peso ha contribuido a contener la inflación (OECD, 2024[4]).

Según la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE), la tasa de desempleo disminuyó hasta el 3,3% en 2022, tras alcanzar el 4,1% en 2021. En 2023, el desempleo bajó ligeramente a 2.8% (OECD, 2023[5]), mientras que la informalidad aumentó a 54.7% de la población ocupada, un aumento de 0.2% respecto a 2022 (INEGI, 2023[6]). Las PyMES, que constituyen el 52% del PIB, se vieron afectadas, con 400.000 PyMES que cerraron definitivamente tras la pandemia (INEGI, 2021[7]). El apoyo gubernamental fue limitado, ya que sólo el 7% de las PyMEs accedieron a ayudas gubernamentales, lo que contrasta con la media de los países de la OCDE, que fue del 33,6% (OECD, 2021[8]).

Las PyMES desempeñan un papel vital en la economía mexicana, ya que representan el 99,7% de las empresas y el 35,6% de la producción nacional total (INEGI, 2019[9]). Sin embargo, persisten los problemas de productividad, ya que el sector es responsable del 71% del empleo y del 37% del valor añadido, por detrás de la media de la OCDE (OECD, 2021[8]). Menos del 10% de las PyMEs exportan, y sólo el 2% invierten en innovación (OECD, 2022[10]).

Dimensión 1. Marco institucional

México ha establecido un marco institucional bien estructurado para la política de PyMEs, obteniendo una puntuación de dimensión de 4,19. Sin embargo, los cambios implementados después de 2019 han limitado la capacidad del país para la implementación de estas políticas, lo que ha llevado a una reducción relativa de los recursos disponibles para el apoyo a las PyMEs. Los altos niveles de informalidad laboral y empresarial siguen siendo desafíos significativos para lograr una política para PyMEs inclusiva y equilibrada.

La definición de PyME en México, con una puntuación de 4,33, se encuentra en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, aprobada en 2009, y en el Reglamento Operativo del Fondo Nacional Emprendedor introducido en 2013. Esta definición se basa en dos parámetros, el empleo y la facturación anual, diferenciados por el tipo de actividad (comercio, servicios e industria). Se adopta sistemáticamente en toda la administración pública.

Han ocurrido cambios significativos desde el SME PI 2019 debido a un cambio en la dirección política de la administración 2018-2024. El mandato de la política PyME aún recae en la Secretaría de Economía (SE), pero la agencia anteriormente PyME, INADEM, establecida en 2013, ha sido disuelta. La Unidad de Desarrollo Productivo, establecida en octubre de 2019, ahora asume su papel con un mandato diferente.

Las directrices estratégicas para las PyMEs se incluyen en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y en el PROSECO coordinado por la Secretaría de Economía (2020-2024). Estos planes reflejan un cambio en el fomento del emprendimiento y las microempresas hacia el apoyo a empresas de alto impacto,

crecimiento e innovación. Paralelamente, bajo el paraguas de esta política, la SE, facilitada por la Dirección General de Desarrollo Productivo (DGDP), funciona como entidad coordinadora con entidades tanto públicas como privadas para poner en marcha acciones dirigidas a beneficiar a las PyMEs. Estas acciones se estructuran en torno a cuatro ejes clave: inclusión institucional, digital, financiera y comercial.

La Unidad de Desarrollo Productivo es responsable de la aplicación de las políticas, y los fondos se canalizan a través del Fondo de Emprendimiento gestionado por la SE. Los esfuerzos de descentralización implican a la administración local, las cámaras de comercio, las organizaciones sectoriales y las ONG, el cambio de los servicios presenciales a plataformas en línea como la Plataforma MIPYMES.MX, que ofrece gratuitamente cursos de formación, información en vídeo y servicios de consultoría en línea, ha provocado una reducción del gasto destinado al desarrollo de las PyMEs. México obtiene una puntuación de 4,09 en la dimensión de Planificación Estratégica, Diseño de Políticas y Coordinación, lo que refleja los continuos cambios en el panorama político.

Además, México cuenta con un avanzado sistema de consultas público-privadas (CPP), como se refleja en su puntuación de 4,60, la más alta de la región, opera a varios niveles. Se realizan CPP antes de promulgar reglamentos que afecten a la actividad económica o social. El Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CNCMIPyME) y la ComisiónNacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) sirven como canales principales para las CPP, asegurandola participación de diversas partes interesadas. Las convocatorias suelen publicarse en portales como el de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), que también informa de los resultados de las consultas.

Por otra parte, en la subdimensión Medidas para abordar la informalidad, México obtiene una puntuación de 3,86. El país se enfrenta a un amplio sector informal, estimado en el 55% de los trabajadores. Los esfuerzos para combatir la informalidad laboral y empresarial incluyen programas como Crezcamos Juntos y las Jornadas De la mano con tu negocio, incentivos fiscales como el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) y el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO). Sin embargo, actualmenteno existe una estrategia o coordinación general para abordar la informalidad.

El camino a seguir

- Realizar una revisión del impacto de los cambios en el marco institucional de la política de PyMEs introducidos desde 2019 en términos de efectividad de la política y la capacidad de alcanzar las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) y el PROSECO.
- Garantizar que la contribución del sector de las PyMEs al logro de los objetivos nacionales de desarrollo se considere adecuadamente e involucrar a los representantes de las PyMEs en el proceso de consulta para la elaboración del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, asignando un papel consultivo específico a la CNCMIPyME.
- Realizar una evaluación de las medidas introducidas hasta el momento para reducir la informalidad laboral y empresarial. Considerar la elaboración de una estrategia integral para la reducción de la informalidad en el marco del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

México tiene una larga práctica de llevar a cabo revisiones legislativas y reformas regulatorias, estableciendo la CONAMER en 2018 para coordinar y supervisar los esfuerzos de reforma regulatoria. Aunque el progreso ha sido desigual, México sigue siendo uno de los países mejor clasificados en la dimensión general con una puntuación de 3,83, destacando en Simplificación Legislativa y Análisis del Impacto Regulatorio (AIR) (3,90), Gobierno Electrónico (4,77), Registro de Empresas (3,90) y Facilidad para Declarar Impuestos (2,90). México inició su proceso de reforma regulatoria a finales de los 90,

intensificándose tras su ingreso en laOCDE. La CONAMER, inicialmente Comisión Federal de Mejora Regulatoria, desempeñó un papel crucial tras la Ley General sobre Mejora Regulatoria en 2000. En 2019 se lanzó un nuevo plan de reforma regulatoria, Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria (ENMR), que hace referencia a la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR). Se ha aplicado sistemáticamente el AIR, aunque aún no se ha implementado una prueba AIR PyME, supervisada por la CONAMER.

El proceso de iniciar una empresa es relativamente complejo y costoso. México ha establecido una red de Ventanilla Única (VU), que facilita la inscripción simultánea en el registro mercantil y en la administración tributaria. A pesar de la generación de varios números a partirde los procedimientos de registro de empresas, como el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), el Registro Público de Comercio (RPC) y el Número de Registro Patronal, el número de registro fiscal se emplea para la identificación de empresas en todas las entidades de la administración pública. El RPC está gestionado por la SE, concretamente por la Dirección General de Normativa Comercial, conrecientes mejoras en las funciones del registro. La inscripción en línea está disponible a través de la plataforma TuEmpresa.

Sin embargo, el régimen fiscal para las PyMEs en México es relativamente complejo, ya que implica numerosos impuestos y procedimientos de presentación y pago que requieren mucho tiempo. Entre los retos significativos se incluye el tiempo requerido para los procedimientos de declaración y pago de impuestos, que asciende a 241 horas al año, superando la media de la OCDE de 158,8 horas. Además, el tipo del impuesto de sociedades, otros impuestos y las contribuciones sociales sobre los beneficios totales son elevados en México, alcanzando el 51,1%, frente a la media de la OCDE del 39,9%.

Para hacer frente a estos retos, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) introdujo el RESICO para simplificar los procedimientos de declaración de impuestos para los empresarios individuales y las pequeñas empresas. El régimen simplificado se aplica a los empresarios individuales (personas físicas) con una facturación anual inferior a 3,5 millones de pesos, con variaciones en función de la actividad económica, hasta 35 millones de pesos. Las entidades acogidas a este régimen están sujetas a un impuesto que oscila entre el 1% y el 2,5% del volumen de negocios total anual, sin permitir deducciones de gastos. Se estima que este régimen reducirá significativamente la carga fiscal de los empresarios individuales y de las pequeñas empresas, contribuyendo potencialmente a la reducción de la informalidad.

En cuanto a la digitalización, se han logrado avances significativos en el desarrollo de servicios de gobierno electrónico, y una nueva Estrategia Digital Nacional de México para 2021-2024 tiene como objetivo ampliar aún más las herramientas de gobierno digital, mejorar la seguridad digital, reducir la brecha digital y lograr la conectividad de las pequeñas comunidades ubicadas en zonas remotas. La plataforma MIPYMES.MX, gestionada por la SE, está diseñada para apoyar la transformación digital de las PyMEs y mejorar su acceso a los servicios de gobierno electrónico.

El camino a seguir

- Proseguir con la aplicación de la ENMR, con especial atención a las áreas que quedaron relativamente desatendidas en las fases anteriores de reforma de la normativa.
- Considerar la posibilidad de aplicar una prueba PyME para complementar las aplicaciones AIR y evaluar el impacto de las nuevas leyes y normativas en los distintos tipos de PyME.
- Los procedimientos de registro de empresas pueden simplificarse aún más. Promover el registro en línea a través del
- Plataforma *TuEmpresa*, especialmente entre las microempresas informales.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

México obtiene una puntuación de 3,28 en la dimensión Acceso al financiamiento, ligeramente por encima de la media regional, y de 2.95 en la subdimensión Marco legal, regulatorio e institucional. Destaca el desarrollo normativo e institucional en el registro de activos tangibles e intangibles, con un catastro en línea accesible y un registro público de garantías reales sobre bienes muebles. Sin embargo, los bienes muebles sólo se aceptan como garantía por parte de algunos bancos o grandes prestatarios. En cuanto al acceso a la financiación, el país cuenta con disposiciones gubernamentales sobre el mercado de valores, una regulación específica para el mercado de capitales de las PyMEs y una estrategia que permite a las empresas adoptar una forma societaria menos exigente. A pesar de ello, no existe un mercado separado para las PyMEs de pequeña capitalización, y el elevado porcentaje de garantías exigido para los préstamos a medio plazo es el más alto de los países evaluados.

México obtiene una puntuación sobresaliente de 4,51 en la subdimensión de Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas. En primer lugar, el Banco Nacional de Comercio Exterior ofrece diversos planes de crédito, garantías y asistencia técnica a las PyMEs que realizan actividades generadoras de divisas. Además, entidades gubernamentales como el Fondo Nacional de Garantías (FONAGA), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y Nacional Financiera (NAFIN) ofrecen servicios de cobertura de garantías para facilitar el acceso al crédito a empresas con garantías limitadas. En segundo lugar, las instituciones microfinancieras, reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), están presentes en todos los mercados regionales de México. Por último, México destaca en fuentes alternativas de financiación, con un robusto mercado de herramientas de préstamos basados en activos (ABL), reconocido y regulado por la CNBV y la Condusef. La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, vigente desde 2018, ha fomentado un entorno propicio para la entrada de nuevos proveedores de productos financieros digitales, específicamente agregadores de pagos e instituciones de microfinanciación, con 7622 plataformas autorizadas por la CNBV, 5219 de las cuales están actualmente operativas.

México ha centrado su Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF) en las PyMEs, obteniendo una puntuación de 3,15 en la subdimensión de Educación financiera en este ámbito. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) realiza la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que incluye preguntas sobre educación financiera. Esta encuesta identifica las prácticas de planeación financiera de las empresas, como la previsión de ventas, el establecimiento de metas a largo plazo y la administración de la deuda. Estos resultados forman parte del sistema de monitoreo de la Política Nacional de Inclusión Financiera. (PNIF) México también participó en una evaluación de las capacidades financieras de las PyMEs desarrollada por la OCDE en 2021.

La ENEF de México se centra en el fortalecimiento de las capacidades financieras de los empresarios y emprendedores, especialmente de las PyMEs. Los esfuerzos se dirigen a la promoción de mecanismos que permitan una mejor gestión empresarial, el uso de productos financieros para incrementar la productividad y la inclusión en el sistema de pagos digitales. Además, se diseñan programas de orientación específicos para las PyMEs, que proporcionan información sobre los riesgos y oportunidades de los productos financieros alternativos. La implementación de estas políticas requiere de una estrategia consensuada y articulada entre instituciones públicas y privadas. De acuerdo con las respuestas obtenidas para esta evaluación, la Secretaría de Estado se encuentra actualmente desarrollando lineamientos para conformar un grupo de trabajo que promueva la inclusión financiera de las PyMEs, del cual formarán parte reguladores financieros y representantes de instituciones financieras públicas y privadas.

Por último, México obtiene una puntuación de 2,52 en la subdimensión de Procedimientos eficientes para hacer frente a la quiebra. Esto se debe a un marco normativo con leyes de aplicación universal, basadas en principios internacionalmente aceptados, aplicables también a las empresas estatales. Además, existe un sistema de alerta temprana para situaciones de insolvencia y la opción de acuerdos extrajudiciales que son menos onerosos que la quiebra.

Sin embargo, México no establece un plazo máximo para la insolvencia y carece de un sistema para la eliminación automática de la información sobre insolvencia de los registros públicos una vez transcurrido este periodo. Tampoco ofrece programas de capacitación para empresarios cuyos proyectos iniciales fracasaron. Sí cuenta, en cambio, con una regulación de las operaciones garantizadas, que permite la recuperación de activos tras una reorganización empresarial, la prelación de pagos en caso de liquidación y la opción de fraccionar las deudas tributarias.

El camino a seguir

- Revisar a la baja la ponderación de las garantías para los préstamos a medio plazo a las PyMEs.
- Promover la regulación y las instituciones para que los activos mobiliarios sean aceptados como garantía por todo el sistema financiero.
- Promover una sección o mercado de valores independiente para las PyMEs de pequeña capitalización.
- Mejorar la coordinación entre las distintas iniciativas de educación financiera de las instituciones privadas para evitar duplicidades, así como reforzar el actual sistema de monitoreo, control y evaluación de la ENEF.
- Desarrollar mecanismos especializados de información y formación para los empresarios que han quebrado en sus proyectos.
- Crear un mecanismo automático que elimine a las empresas y personas físicas de los registros oficiales de quiebra e insolvencia cuando se resuelva la situación, en línea con las mejores prácticas internacionales.
- Establecer plazos máximos para la insolvencia (la experiencia internacional indica que hasta 3 años es un buen plazo para este tipo de procedimientos).

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas

Con un puntaje de 4.16, México se desempeña ligeramente por debajo del promedio regional en esta dimensión. Además, México ha visto disminuir su desempeño en comparación con la edición 2019, donde el país obtuvo una puntuación total de 4.21 en la dimensión. El área con mejor desempeño en esta evaluación es contratación pública, con 4.20, seguida de servicios de desarrollo empresarial con 4.16 y servicios de desarrollo de emprendedores con 4.14.

Desde la última evaluación, México ha sido testigo de una importante reorientación de la política económica, y la política de PyME y los servicios de apoyo a PyME y emprendedores no son la excepción. Entre los principales acontecimientos cabe destacar la disolución del INADEM, que era un organismo autónomo encargado de la aplicación de las políticas relativas a las PyMEs y la iniciativa empresarial. En el contexto actual, el desarrollo de la política para las PyMEs sigue siendo responsabilidad de la SE, mientras que su aplicación es competencia de la Unidad de Desarrollo Productivo de la SE (véase Dimensión 1. Marco institucional).

La prestación de los SDE se enmarca en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (RISE), que es la normatividad interna de la SE y establece la organización y funciones de la Secretaría, incluyendo su apoyo a las PyMEs. El RISE, como tal, no es la estrategia nacional de desarrollo económico

o el plan de desarrollo del gobierno, sino un documento institucional estratégico para la SE. Esto contrasta con los hallazgos de la edición 2019 del SME PI, que mostró un vínculo claro (aunque amplio y carente de detalles) con el Plan Nacional de Desarrollo de México a través de un Programa de Innovación y Desarrollo de la SE. Según las respuestas a esta evaluación, el RISE no se basa en un análisis exhaustivo de las necesidades y demandas de SDE por parte de las PyMEs en el país y no identifica objetivos cuantitativos en este ámbito.

La política nacional del gobierno para las PyMEs para 2020-2022 establece perseguir un desarrollo más equitativo y el aprovechamiento de las oportunidades estratégicas del mercado, con el objetivo de revitalizar la economía desde la perspectiva de la inclusión social. La política pretende tomar en cuenta que la estructura empresarial mexicana se caracteriza por una alta concentración de pequeñas empresas que enfrentan una serie de retos que limitan su potencial de desarrollo y crecimiento, especialmente el acceso a cursos y talleres de capacitación. Con base en ese diagnóstico general, las iniciativas emblemáticas en materia de SDE incluyen una plataforma de autoformación virtual y gratuita (MIPYMES.MX) y la transmisión en vivo de talleres digitales para emprendedores y PyMEs sobre temas relacionados con el desarrollo empresarial y la digitalización. Los servicios también incluyen formación gratuita, presencial y virtual programas dirigidos a poblaciones específicas (mujeres, jóvenes, la comunidad artesanal y rural y el sector agroindustrial) o que se centran en temas prioritarios (competencias empresariales y financieras, formalización, digitalización, comercio electrónico, exportación y otros) para PyMEs y emprendedores. Sin embargo, no hay programas dirigidos específicamente a PyMEs y emprendedores de alto potencial y crecimiento e innovadores.

En cuanto a los servicios de desarrollo empresarial, el Gobierno ha creado un registro denominado Padrón de Desarrolladoras de Capacidades Empresariales (PADCE) para facilitar el acceso de emprendedores y PyMEs a servicios especializados de desarrollo empresarial. El PADCE está diseñado para ayudar a emprendedores y PyMEs a fortalecer sus habilidades y capacidades empresariales y digitales con el fin de aumentar su competitividad y perspectivas de crecimiento. El PADCE está abierto a diversas instituciones, incluidas aceleradoras, incubadoras, universidades, fundaciones y empresas de consultoría. Para ser incluidas en el PADCE, las instituciones deben cumplir una serie de requisitos, entre ellos tener un historial probado de prestación de servicios de desarrollo empresarial de calidad.

El sistema de contratación pública en México se rige por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). La LAASSP establece los principios y procedimientos para la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de las entidades del gobierno federal. Como se refleja en la IP PyME 2019, la LAASSP no obliga a dividir en lotes las licitaciones que superen un determinado valor monetario; la posibilidad de dividir las licitaciones en lotes; la posibilidad de formar consorcios o licitaciones conjuntas; y/o cuotas de participación de las PyMEs. Por otro lado, la Ley establece que los pagos de los contratos no excederán de 20 días desde el momento de la emisión de una factura, y la entrega efectiva de los bienes o servicios en los términos del contrato.

El sistema electrónico de compras en México para las Autoridades Federales se llama CompraNet, e incluye un registro de proveedores que están calificados para hacer negocios con las entidades del gobierno federal.

El camino a seguir

De cara al futuro, México podría aplicar una serie de recomendaciones para mejorar sus resultados en esta dimensión y, lo que es más importante, mejorar las políticas y los programas de apoyo a las PyMEs, entre otras cosas:

- Restablecer un vínculo explícito entre la prestación de servicios de desarrollo empresarial y servicios para empresarios y los planes nacionales de desarrollo, más allá de las orientaciones estratégicas más estrechas de un órgano específico del gobierno.

- En este sentido, México podría desarrollar una estrategia completa de desarrollo de las PyMEs basada en diagnósticos sólidos y que incluya planes de acción concretos, objetivos, resultados esperados e impacto. Esto también contribuiría a restablecer un perfil o posición más altos para la política de PyME en el país.
- Un mayor énfasis en los programas e iniciativas de apoyo a las PyMEs y los emprendedores innovadores, de alto potencial y crecimiento. Este énfasis no entra en conflicto ni va en detrimento del objetivo del Gobierno de dar prioridad a los resultados sociales frente a los puramente económicos.
- Un mayor uso de la contratación pública como herramienta para fomentar las PyMEs y el espíritu empresarial en todo el país, incluyendo la introducción de normativas para facilitar la participación de las pequeñas empresas en este importante mercado y aumentar el acceso a la información sobre oportunidades de contratación y formación sobre cómo participar en los procesos de contratación, incluso a través de *CompraNet.*

Dimensión 5. Innovación y tecnología

México obtiene una puntuación global de 4,14 en la dimensión Innovación y Tecnología, que se ve reforzada por el monitoreo y la evaluación periódicos de las actividades de apoyo a la innovación. La política de innovación de México está coordinada por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), que también gestiona una serie de programas de apoyo a la innovación. programas. El Plan Nacional de Innovación (PNI) de México hace hincapié en los sectores de lasalud, la energía y la seguridad humana. También busca estimular la creación de *spinouts* universitarios a través de esfuerzos para agilizar los procedimientos regulatorios y legales, aunque el énfasis general en la innovación de las PyMEs a lo largo de la estrategia podría ser mayor. Estos factores dan una puntuación de 4,02 en la subdimensión Marco institucional.

México tiene la puntuación más alta (4,37) de la región de ALC dentro de la subdimensión Servicios de apoyo. En México existe un gran número de incubadoras, aceleradoras, oficinas de transferencia de tecnología, centros de innovación y parques científicos y tecnológicos. Algunos ejemplos destacados son el Parque de Investigación e Innovación Tecnológica (PIIT) en el municipio de Apodaca y el Parque Científico y Tecnológico de Yucatán, que ofrecen una serie de ayudas a las empresas innovadoras. Además de albergar sus propios centros de investigación, el CONAHCYT apoya otras iniciativas que fomentan los vínculos entre las PyMEs y las instituciones de investigación, mediante la prestación de apoyo técnico, la formación, la coordinación con las cámaras empresariales y la difusión de información.

Las ayudas financieras a la innovación de las PyMEs son algo menos amplias en México. El principal apoyo financiero disponible es el Estímulo Fiscal a la Investigación y Desarrollo de Tecnología (EFIDT), coordinado por el CONAHCYT. Este régimen concede un crédito fiscal a determinados proyectos de I+D, que permite a la empresa deducir de su impuesto sobre la renta el 30% de los gastos de I+D. Los créditos fiscales están disponibles para empresas de todos los tamaños que lleven realizando I+D durante al menos 3 años y no sean beneficiarias de otro programa del CONACYT. La puntuación de 4,04 de México en la subdimensión Financiación de la innovación se ve limitada por la ausencia de un apoyo financiero más directo a la innovación de las PyMEs, que podría adoptar la forma de subvencioneso vales de innovación.

El camino a seguir

De cara al futuro, México podría plantearse:

- Desarrollar más ayudas financieras para la innovación de las PyMEs, como bonos de innovación para inversiones tecnológicas seleccionadas o contratación pública para iniciativas de innovación.

- Introducir un pilar o sección sobre innovación en las PyMEs dentro de su estrategia de innovación, para garantizar una oferta de apoyo cohesionada y completa a las PyMEs.

Dimensión 6. Transformación productiva

México obtiene una puntuación global de 4,19, superando la media regional, debido principalmente al carácter generalmente bien desarrollado de sus estrategias para mejorar la productividad. Sin embargo, su puntuación global se ve mermada por las bajas calificaciones obtenidas en la subdimensión de Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas, lo que pone de manifiesto la existencia de una importante área de mejora. En el momento de esta evaluación, el PROSECO incluye, entre sus cuatro objetivos prioritarios, la promoción de la creación y consolidación de PyME productivas para una mayor inclusión productiva. Adicionalmente, el Programa Especial para la Productividad y Competitividad (PEPC) 2020-2024, derivado del Plan Nacional de Desarrollo y basado en el Artículo 5 de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional (LIISPCEN), funciona como una herramienta para mejorar las capacidades de mediano y largo plazo de las personas y empresas en México. El programa comprende cinco objetivos prioritarios, acciones específicas que apoyan la implementación de las estrategias señaladas, indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución, y metas de bienestar para dar monitoreo a los objetivos del programa. Por otra parte, de conformidad con el Artículo 19 de la LIISPCEN, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (HACIENDA) presenta informes semestrales al Congreso de la Unión, en los que proporciona actualizaciones y resultados sobre esta política nacional, que están a disposición del público. Además, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa promueve la creación de PyMES y el apoyo a la viabilidad, productividad, competitividad y sostenibilidad. México obtiene una puntuación de 4,33 en la subdimensión Medidas para mejorar la productividad.

Al momento de la evaluación de 2019, el INADEM gestionaba diversas convocatorias para la asociatividad de las PyMEs. Aunque el INADEM no estableció indicadores de resultados específicos para este conjunto de convocatorias, los indicadores disponibles públicamente relacionados con la productividad reflejaban resultados altamente positivos, particularmente en el incremento de la productividad total de los factores y el crecimiento del valor de los activos fijos. Sin embargo, con la disolución del INADEM, como se presentó en la Dimensión 1. Marco institucional la prioridad se ha desplazado hacia la empresa pública estratégica. Esto ha transferido la responsabilidad de las medidas para mejorar las asociaciones productivas a la SE, y las leyes estatales que promueven estos esfuerzos.Como resultado, recibe una puntuación de 4,08 en esta subdimensión, ligeramente por debajo de la media de AL9.

La puntuación global de México se ve reforzada significativamente por su rendimiento en la subdimensión de Integración en las cadenas de valor globales, en la que el país se distingue entre los países AL9 por sus iniciativas bien coordinadas concentradas en la plataforma MIPYMEs.MX. Esta plataforma cuenta con secciones específicas dedicadas al desarrollo de capacidades y a la exportación, incluida la plataforma ExportaMX, que orienta las decisiones de exportación de las PyMEs mexicanas que pretenden integrarse en las cadenas globales de valor. Cabe destacar en este ámbito el programa Impulso T-MEC, ejecutado en colaboración con el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Este programa brinda apoyo a PyMEs vinculadas a cadenas de valor en sectores estratégicos con potencial exportador, con el objetivo de potenciar sus capacidades productivas en el renovado Tratado de Comercio de América del Norte (T-MEC). Otro ejemplo son las Jornadas de la mano con tu negocio, talleres que ofrecen formación, asesoramiento sobre procedimientos y oportunidades de creación de redes para integrar a las PyMEs en las cadenas regionales de valor y suministro. Estos talleres facilitan las citas de negocios cara a cara con las empresas compradoras. Del mismo modo, el Programa de asociación empresarial con Alemania, anteriormente conocido como "Fit for Partnership with Germany", tiene como objetivo mejorar las oportunidades de exportación de las empresas mexicanas poniéndolas en contacto con empresas importadoras alemanas. Estas acciones estratégicas se alinean con el objetivo 3 de PROSECO,

tendente a una mayor inclusión productiva, ydan como resultado una notable puntuación de 4,28 en esta subdimensión.

El camino a seguir

- Establecer iniciativas claras dirigidas a potenciar las asociaciones productivas, incorporando objetivos con plazos concretos e indicadores medibles para garantizar su eficacia.
- Aumentar la eficacia de la plataforma MIPYMEs.MX como fuente integral de información paralas medidas de transformación productiva.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

México obtiene una puntuación de 4,42 en la dimensión Acceso al mercado e internacionalización, destacando principalmente una mejora en la subdimensión de abordar los beneficios de la integración en ALC, respecto a la edición de 2019.

En cuanto a la subdimensión de políticas y programas de apoyo a la internacionalización, México mostró un buen desempeño, obteniendo una puntuación de 4,73. Tras la desaparición de ProMéxico y el INADEM, sus funciones y programas han sido asumidos directamente por la SE. La Subsecretaría de Comercio Exterior, en particular, es responsable de la negociación, administración y defensa de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión, así como del establecimiento de políticas y medidas para facilitar el comercio exterior. Estas acciones forman parte del PROSECO que, en materia de internacionalización, busca diversificar los mercados de destino de las exportaciones mexicanas para reducir la vulnerabilidad y aprovechar nuevas oportunidades comerciales.

Por otro lado, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) juega un papel crucial en el análisis, evaluación, propuesta y coordinación de acciones entre los sectores público y privado en materia de comercio exterior de bienes y servicios. Esta comisión está integrada por diversasentidades y dependencias gubernamentales como el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y NAFIN. La SE también ofrece el Servicio Nacional de Información sobre Comercio Exterior (SNICE), que proporciona herramientas, programas, normas y guías para apoyar el proceso de exportación e internacionalización de las PyMEs mexicanas.

A ello se suman programas como el de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), que permite a las empresas importar mercancías temporalmente y diferir el pago de impuestos, y "Haciendo Negocios con Alemania", el programa de cooperación bilateral entre la Secretaría de Economía y el Ministerio Federal de Economía y Protección Climática (BMWK), que se establece como un puente de oportunidades al fomentar alianzas comerciales sólidas y estratégicas. A lo largo de más de 10 años, se prepara a líderes de PyMEs mexicanas con potencial de comercio exterior para explorar nuevos mercados a través de contactos comerciales directos. A principios de 2024, el programa lanzó la edición "Mujeres Empresarias" para alinearse con los objetivos de la Política de Impulso a las PyMEs, que destaca el papel de la mujer en la economía y la contribución de las PyMEs lideradas por mujeres al empleo. Esta edición es la primera convocatoria exclusiva para mujeres y pretende crear un espacio en el que puedan compartir sus experiencias al tiempo que aprenden unas de otras.

En términos de facilitación del comercio, México obtuvo una puntuación de 3,83. En enero de 2021, estableció el Comité Nacional de Facilitación del Comercio para cumplir con los requisitos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, tras las negociaciones entre 2014 y 2017. Este Comité propone acciones para reducir trámites, procedimientos y requisitos, disminuyendo los costos comerciales.

La SE, en colaboración con ConnectAmericas y el BID, lanzó ComerciaMx, una plataforma digital que ayuda a las empresas, especialmente a las PyMEs, a expandirse internacionalmente. Facilita la interacción con clientes, proveedores, socios e inversionistas, abordando las barreras que enfrentan las empresas cuando buscan expandirse globalmente: acceso a contactos confiables, información sobre comercio internacional, financiamiento y capacitación. Ofrece acceso a la normativa sobre comercio exterior, programas de financiación, guías empresariales, cursos de formación y herramientas de autodiagnóstico.

La SE también implementa MujerExportaMx, un programa de capacitación para fortalecer y apoyar a todas las MIPyMEs lideradas por mujeres en su proceso de exportación, en colaboración con el BID, proporciona una plataforma para llevar a cabo una rueda de negocios virtual que permite a estas MIPyMEs acceder a mercados internacionales,

La Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM) es un sistema electrónico gubernamental para agilizar los trámites relacionados con el comercio exterior. Simplifica los procesos aduaneros, fomentando la competitividad. Para 2023, acumula más de 300 mil certificados de origen, más de 200 mil documentos digitalizados y más de 17 mil solicitudes registradas. Además, el SAT ofrece certificaciones como Operador Económico Autorizado (OEA), con más de mil empresas certificadas para 2023. Por otro lado, México supera la media de ALC en todas las variables de los Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC) de la OCDE, destacando en disponibilidad de información y tasas y tarifas.

México obtiene un puntaje de 4.26 en la subdimensión de Comercio electrónico. Este resultado se debe a las estrategias y acuerdos implementados para impulsar el comercio electrónico, como la Norma Mexicana de Comercio Electrónico (NMX-COE-001-SCFI- 2018), que contiene disposiciones a las que deberán sujetarse las personas que ofrezcan, comercialicen o vendan bienes, productos o servicios utilizando medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología. Aunque no cuenta con una ley integral de ciberseguridad, el país cuenta con un Manual Básico de Ciberseguridad para Pymes emitido por CERT México, así como diversas leyes y organismos que abordan la ciberseguridad, entre ellos la Comisión Intersecretarial de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y Seguridad de la Información.

Plataformas como MIPYMEs.MX ofrecen herramientas, contenidos y formación para el desarrollo de competencias empresariales digitales. BANCOMEXT ofrece financiación y formación para proyectos de digitalización y comercio electrónico. El programa e-mercado del comercio en México alcanzó los 26.200 millones de dólares en 2022, con un crecimientodel 23% respecto al año anterior. Además, hay 63 millones de usuarios de comercio electrónico en el país. Las redes sociales tienen una influencia significativa en las compras en línea. Iniciativas como el Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua,el Tratado de Libre Comercio México-Panamá, la Alianza del Pacífico, el T-MEC y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TIPAT) buscan adaptar las regulaciones comerciales a la era digital y fomentar el comercio electrónico.

México obtuvo una puntuación sobresaliente de 4,61 en la subdimensión sobre Normas de calidad, lo que refleja un sólido marco institucional dedicado a mejorar las normas de calidad de la producción de bienes. El Programa Sectorial de Economía establece estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Normalización, Evaluación de la Conformidad y Metrología, garantizando la seguridad y calidad de los productos y servicios. Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y las Normas Mexicanas (NMX) son instrumentos clave en este proceso, apoyados por la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) y el Centro Nacional de Metrología (CENAM). El Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor (LNPC) realiza estudios de calidad y educa a los consumidores sobre sus derechos, contribuyendo al desarrollo económico y a la protección del consumidor.

Por último, en la subdimensión sobre los Beneficios de la integración de ALC, México obtuvo una puntuación de 4,17. La Secretaría de Relaciones Exteriores coordina la participación del país en la Alianza del Pacífico, donde la SE contribuye al "Grupo Técnico de PyMEs". Este grupo se centra en la facilitación

del comercio, el desarrollo empresarial y los proyectos de contratación pública, la promoción de la microfinanciación, el comercio entre industrias creativas, la digitalización de las PyMEs y el comercio electrónico transfronterizo. Además, se creó el Comité de Cadenas de Valor Mundiales y Encadenamientos Productivos para fomentar la integración productiva entre los países miembros.

El camino a seguir

Se podrían considerar las siguientes acciones para mejorar el desempeño de México en esta dimensión:

- Mejorar el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas aplicados. Esto permitirá realizar mejores ajustes y diseñar mejor los nuevos programas.
- Seguir facilitando el acceso de las PyMEs a la información sobre aspectos administrativos y comerciales en el país de destino, así como sobre los beneficios de los distintos programas disponibles, mejorando los canales de comunicación con el sector privado.
- Fomentar la integración subregional y la capacitación de las PyMEs mediante programas de promoción comercial e internacionalización normalizados, colaborativos e interoperables.
- Reforzar el conocimiento del sector privado sobre el apoyo a las certificaciones de calidad existentes. Esto puede hacerse mediante encuestas de satisfacción y rendimiento dirigidas a las empresas ya incluidas en estos procesos, así como encuestas de conocimiento e interés para la población en general, con el fin de acercar la información a los empresarios más pequeños.

Dimensión 8. Digitalización

México alcanza una puntuación global de 4,28 en la dimensión Digitalización. La Estrategia Digital Nacional (EDN), liderada por la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, sirve como guía integral para la transformación digital de México. A partir de enero de 2023, el mecanismo formal de coordinación en esta materia es la Comisión Intersecretarial de Tecnologías de la Información y Comunicación, y de la Seguridad de la Información (CITICSI). La CITICSI sustituyó a la Comisión Interministerial para el Desarrollo de la Administración Electrónica. Integrada por jefes de Unidades de Tecnologías de la Información y la Comunicación de diversos organismos gubernamentales, este consejo se reúne al menos tres veces al año, velando por que esfuerzos cohesivos en el desarrollo de la estrategia. La EDN se centra en aspectos clave como el aprovechamiento de las TIC para mejorar y aportar transparencia a los servicios públicos para los ciudadanos. Además, pretende ampliar la cobertura de Internet en todo el país. El Consejo Ejecutivo evalúa meticulosamente los logros en materia de TIC, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas. Estos factores contribuyen a una encomiable puntuación de 4,53 en la subdimensión Estrategia nacional de digitalización.

En la subdimensión Conectividad de banda ancha, México obtiene una puntuación de 4,11. El compromiso del país para reducir la brecha digital es evidente a través de su Programa Prioritario Internet para todos, puesto en marcha en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2024. Este programa abarca la implementación de tecnología celular, incluyendo torres, antenas y equipos 4G, junto con el establecimiento de puntos de acceso gratuito a Internet en espacios públicos de todo México. Además, implica la construcción de una Red Nacional de Fibra Óptica y el despliegue de tecnologías satelitales y de microondas. Además, las asociaciones con el sector privado facilitan la conectividad de última milla, garantizando que ninguna zona quede desatendida. Las consultas periódicas con los operadores de redes, los consumidores y las autoridades reguladoras garantizan la inclusión y la capacidad de respuesta a las necesidades cambiantes. Un hito importante es la promociónde la conectividad gratuita a Internet en plazas públicas, centros de salud, hospitales y escuelas. Con el despliegue de Internet en zonas sin cobertura, México aspira a la accesibilidad universal a Internet. Para evaluar exhaustivamente la brecha digital, el gobierno se centra en segmentos de la población situados en lugares geográficamente remotos.

México, al integrar las ciber capacidades en la estrategia educativa nacional, y la Agenda de Educación Digital garantiza que la competencia digital sea una parte fundamental del plan de estudios. Iniciativas como el Sistema de Capacitación Virtual para Servidores Públicos ofrecen formación continua, mejorando las capacidades de los empleados públicos. Además, el gobierno promueve activamente las competencias digitales a través de iniciativas de aprendizaje no formal, ofreciendo cursos de formación para mejorar la alfabetización digital. México fomenta activamente la participación de las mujeres en la economía digital a través de programas como el Programa de Habilidades Digitales para las Mexicanas del Siglo XXI, que ofrece cursos especializados, promoviendo la alfabetización tecnológica entre las mujeres emprendedoras. Además, iniciativas como la campaña *Get into STEM Mode* se centran en animar a más mujeres a seguir carreras en campos STEM, fomentando la diversidad y la innovación La puntuación de México de 4,21 en la subdimensión de Habilidades digitales es una de las más altas de la región de ALC.

El camino a seguir

De cara al futuro, México podría plantearse:

- Enriquecer la Estrategia Nacional de Digitalización de México incorporando una Estrategia de Digitalización para las PyMEs. Esta estrategia debería definir objetivos cuantificables, planes de acción, entidades responsables, presupuestos y plazos, garantizando un enfoque integral de la transformación digital de las PyMEs. Las consultas con los representantes de las PyMEs deben ser parte integral del desarrollo de la estrategia, garantizando intervenciones personalizadas que aborden las necesidades únicas de las pequeñas empresas.

Referencias

INEGI (2023), *Indicadores de Ocupación y Empleo*, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enoen/enoen2023_12.pdf. [6]

INEGI (2021), *El INEGI presenta los resultados del estudio sobre la demografía de los negocios 2021*, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EDN/EDN_2021.pdf. [7]

INEGI (2019), *INEGI Presenta resultados de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2018*, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/especiales/ENAPROCE2018.pdf. [9]

OECD (2024), *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1: An unfolding recovery*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/69a0c310-en. [3]

OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Mexico 2024*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/b8d974db-en. [4]

OECD (2024), *Real GDP forecast* (indicator), https://doi.org/10.1787/1f84150b-en (accessed on 13 March 2024). [2]

OECD (2023), *OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 2*, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2023-issue-2_7a420292-en. [5]

OECD (2022), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2022: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e9073a0f-en. [10]

OECD (2021), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/97a5bbfe-en. [8]

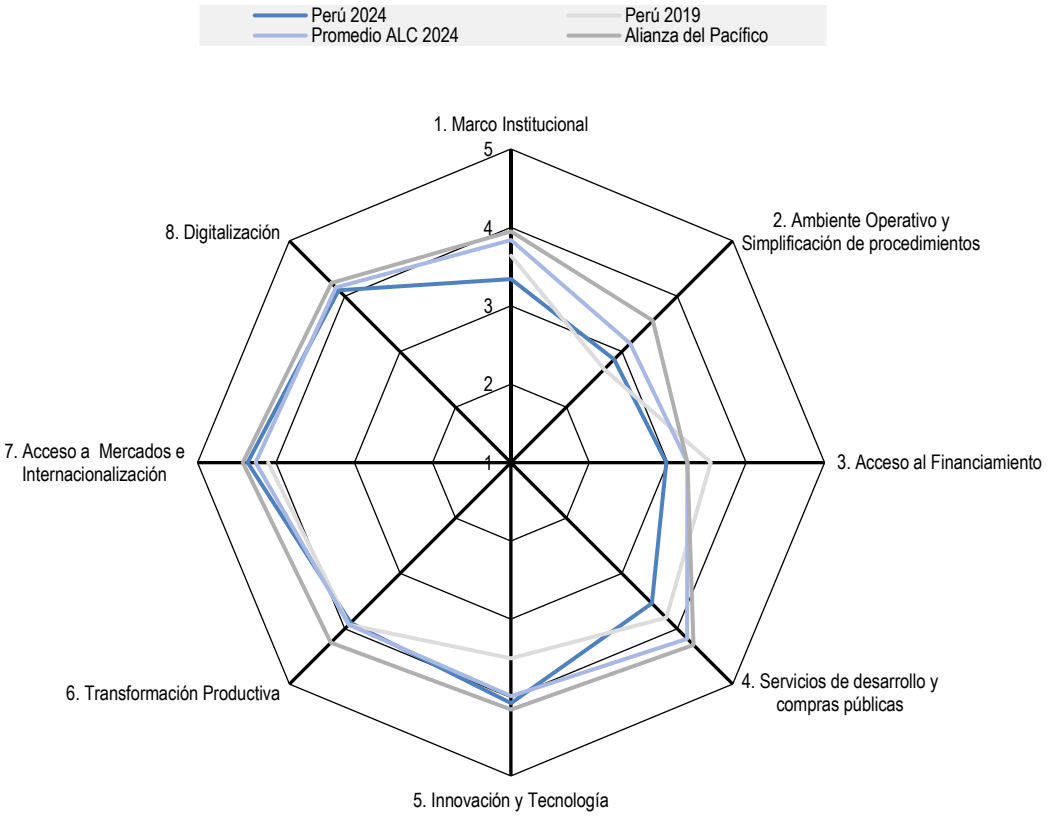
World Bank (2022), *México overview*, https://www.worldbank.org/en/country/mexico/overview (accessed on 12 March 2024). [1]

19 Perú

Este capítulo ofrece una evaluación de Perú. Comienza con una visión general del contexto peruano y, a continuación, analiza los progresos de Perú en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 19.1. Puntuación de Perú SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

El desempeño de Perú en la segunda edición del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI) demuestra los diversos esfuerzos y programas que el país tiene en marcha para el desarrollo de las PyMEs. En general, el desempeño de Perú destaca en las dimensiones de Innovación y tecnología (Dimensión 5) y Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs (Dimensión 7), donde ha mejorado con respecto a la evaluación de 2019 y ha obtenido una puntuación por encima de la media regional. Sin embargo, el paíssigue enfrentándose a retos particulares en la dimensión de Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2). Aunque ha mejorado su puntuación en comparación con su participación en 2019, debido principalmente al desarrollo de sus servicios de administración electrónica, sigue estando por debajo de la media regional.

Perú ha mantenido un marco bien establecido para la política de PyME y ha demostrado prácticas encomiables en la planificación de políticas a medio plazo. El país ofrece una amplia gama de programas e iniciativas para apoyar el desarrollo de las PyMEs, a menudo con objetivos claros y con plazos definidos. Sin embargo, sigue habiendo problemas en la aplicación y el seguimiento de estas políticas y programas, lo que dificulta la evaluación del impacto global de las medidas de apoyo a las PyMEs.

De cara al futuro, como se detalla en este capítulo, Perú podría construir sobre la base del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Perú 2050 desarrollando una estrategia a medio plazo para el desarrollo de las PyMEs. Esta estrategia podría formularse en consulta con representantes del sector privado y

organizaciones internacionales. El plan podría beneficiarse de la incorporación de medidas realistas y cuantificables, al tiempo que refuerza los mecanismos de aplicación de sus diversos programas de apoyo a las PyMEs, garantizando su alineación con las orientaciones estratégicas.

Contexto

La economía peruana afrontó una contracción del 10,8% debido a la pandemia en 2020, seguida de una recuperación del 13,3% en 2021, impulsada por la demanda interna, el crecimiento de los sectores productivos y el aumento de los ingresos corrientes. En 2022, la economía se desaceleró hasta el 2,7%, (OECD, 2024[1]). Factores como los conflictos sociales, la incertidumbre política y las condicionesclimáticas adversas afectaron la confianza empresarial y frenaron la inversión privada en sectores no mineros, mientras que la inversión minera se contrajo debido a la ausencia de nuevos proyectos a gran escala (BCRP, 2022[2]).

Diversos factores, entre ellos las perturbaciones meteorológicas y los choques de oferta, llevaron a una tasa de inflación máxima del 8,8% en junio de 2022. En respuesta, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) aumentó la tasa de interés de referencia en 500 puntos básicos a lo largo de 2022, alcanzando el 7,5% (BCRP, 2022[2]). A fines de 2023, la tasa de inflación retornó a un nivel dentro de la meta de inflación, reportando 3,1%. Este descenso se vio impulsado por la rápida inversión del impacto de las perturbaciones de la oferta sobre los precios de los alimentos observada en el segundo semestre del año. El déficit fiscal, tras alcanzar el 1,7% del PIB en 2022, aumentó hasta el 2,7% en 2023 (BCRP, 2023[3]).

En términos de empleo, los puestos de trabajo formales nacionales y la participación de los salarios aumentaron en 2023 respecto a 2022 (INEI, 2023[4]). Sin embargo, se observa una marcada tendencia a la baja en las tasas de crecimiento del empleo debido a la caída del empleo en el sector agrícola afectado por El Niño (BCRP, 2023[3])).

Además, las PyMEs peruanas, que constituyen el 99,5% del total de empresas y generan el 90% de la población económicamente activa del sector privado, se vieron significativamente impactadas por lacrisis del 2020. El número de empresas formales se contrajo un 25,1% en 2020. Para hacer frente a estasituación, el Gobierno puso en marcha programas de financiación para ayudar a las PyMEs a hacerfrente a la crisis de liquidez. En 2023, el tejido empresarial alcanzó los 3,2 millones; sin embargo, hubo más desinversiones que incorporaciones durante este año (INEI, 2023[5]). Las actividades de comercio y servicios concentran el 86,5% de las PyMEs, mientras que las actividades de manufactura, construcción, minería y agricultura representan el 13,5% restante (INEI, 2023[5]). Perú tiene 24 acuerdos comerciales vigentes con socios importantes como China, Estados Unidos, Corea del Sur, Canadá y Japón (MINCETUR, n.d.[6]).

Dimensión 1. Marco institucional

Hasta hace poco, Perú ha mantenido un marco razonablemente bien establecido para la política de las PyMEs y ha exhibido prácticas encomiables en la planificación de políticas a medio plazo. Sin embargo, la persistente inestabilidad política ha perturbado la planificación y aplicación de las políticas, al tiempo que ha limitado la frecuencia de las consultas público-privadas (CPP). Además, la expansión del ya de por sí amplio sector informal ha planteado retos a la eficacia de las políticas de las PyMEs, lo que se traduce en una puntuación de 3,34 para la dimensión Marco institucional.

La definición de PyME de Perú (puntuación: 3) se basa en un criterio singular: las ventas totales. Estos valores se convierten en Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y se ajustan para tener en cuenta la inflación. Esta definición es adoptada universalmente por todas las entidades públicas y se ha mantenido

sin cambios desde 2013. Durante este período, se dejó de incluir un segundo parámetro - empleo total- debido a las dificultades para recopilar datos fiables sobre el empleo. Las micro y pequeñas empresas están obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Micro y PequeñasEmpresas para acceder a los programas y beneficios de apoyo del sector público.

Puntuación de Perú en la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, que puntúa 3.01 está por debajo de la media de AL9. El mandato de la política de PYME en Perú está encomendado al Ministerio de la Producción (PRODUCE), específicamente a cargo de la *Dirección General de Desarrollo Empresarial (*DGDE). El marco institucional para la política de PyMEs está definido por el DS 013-2013 de la Ley *de* Impulso *al* Desarrollo Productivo *Crecimiento* Empresarial.

Hasta el momento, Perú carece de una Estrategia de Desarrollo de la PYME a medio plazo. Los lineamientos y objetivos estratégicos para la política de PyMEs hasta el 2021 fueron delineados en el *Plan Estratégico de Desarrollo* Nacional (PEDN), que implícitamente abordó aspectos relevantes paralas PyMEs. Adicionalmente, el Plan *Estratégico Sectorial Multianual* (PESEM) fue formulado y supervisado por PRODUCE. El *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico* (CEPLAN) se encargó de supervisar la ejecución del plan.

En 2022, el Gobierno aprobó un plan de desarrollo a largo plazo, el *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional-Perú 2050*, creado por CEPLAN. Este plan traza direcciones estratégicas para la transformación social y productiva del país, incluyendo aspectos relacionados con la competitividad, la innovación y la transformación digital que impactan indirectamente en la política de las PyMEs. La ausencia de un plan a medio plazo, junto con la persistente inestabilidad política, ha llevado a la introducción de medidas ad hoc por parte de la DGDE en respuesta a cuestiones políticas específicas.

El *Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa* (CODEMYPE) se encarga de la coordinación y consulta de las políticas relativas a las PyMEs en Perú. Este consejo está integrado por representantes de diferentes ministerios (Economía, Agricultura, Producción, Comercio Exterior, Turismo, entre otros), gobiernos locales y asociaciones del sector privado. Sin embargo, su influencia y capacidad de coordinación han sido relativamente débiles.

Otras instituciones implicadas en la aplicación de las políticas relativas a las PyMEs son el *Instituto* Tecnológico *de la* Producción, concretamente a través del CITES. Programas clave, como el *Programa Nacional Tu Empresa*, *Proinnóvate*, y el *Programa Nacional de Diversificación Productiva*, están diseñados con un enfoque en las micro y pequeñas empresas. Sin embargo, los actuales recursos financieros y humanos asignados a estos programas se consideran insuficientes para satisfacer las necesidades del sector de las PyMEs.

Perú recibe una puntuación de 3,82 en la subdimensión de Consultas público-privadas (CPP). Aunque el país cuenta con un programa de consulta ciudadana general desde 2009, centrado en el desarrollo de nuevos actos legislativos y reglamentarios como parte de la política de transparencia del gobierno, el período de consulta estándar dura 30 días y no existe un portal centralizado para recoger las opiniones de los ciudadanos. Las microempresas y las pequeñas empresas participan en las consultas durante las distintas fases de elaboración de los actos legislativos y reglamentarios, y PRODUCE les invita a dar su opinión. El principal canal de consulta, CODEMYPE, organizaba anteriormente reuniones periódicas apoyadas por una secretaría dentro de la DGDE, pero la inestabilidad política ha interrumpido este proceso.

Además, Perú se enfrenta a un reto importante con un gran sector informal, como refleja su puntuación de 3,86 en la subdimensión Medidas para abordar la informalidad. Datos recientes de PRODUCE indican que la informalidad empresarial alcanza el 86,5%. A pesar de los datos positivos sobre el empleo, el sector informal ha aumentado, especialmente durante la pandemia de COVID-19. El gobierno se centra en reducir la informalidad laboral, con programas específicos implementados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), apoyado por organizaciones internacionales como la

Organización Internacional del Trabajo (OIT). El principal instrumento para abordar la informalidad empresarial es el Programa Nacional Tu Empresa de PRODUCE. Sin embargo, la limitada financiación y la coordinación con otras instituciones plantean dificultades.

El camino a seguir

- Mejorar la definición de PYME incorporando parámetros adicionales, como el empleo y los activos totales. Mejorar el intercambio de datos entre la administración tributaria, el MTPE y PRODUCE para obtener información fiable sobre el tamaño de las empresas.
- Elaborar una estrategia a medio plazo para el desarrollo de las PyMEs en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Perú 2050, en consulta con representantes del sector privado y organizaciones internacionales. El plan debe incorporar objetivos realistas y cuantificables, incluir una sección sobre seguimiento y evaluación, y abordar la reducción de la informalidad empresarial.
- Reanudar e institucionalizar las CPP a través del sistema CODEMYPE. Garantizar que las consultas estén abiertas a todas las categorías de PYME.
- Evaluar las medidas implementadas hasta el momento para reducir la informalidad y elaborar un plan integral de mediano plazo para la reducción de la informalidad laboral y empresarial, considerando los resultados del ejercicio de evaluación.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Las PyMEs que operan en Perú se encuentran con un entorno operativo difícil, como indica la puntuación global de la dimensión de 2,86. La complejidad de los procedimientos, especialmente a la hora de crear una empresa (Registro de empresa 2,89) y de liquidar y pagar impuestos (Facilidad para declarar impuestos 2,33), contribuye a las dificultades a las que se enfrentan las empresas. El proceso de reforma reglamentaria se ha enfrentado a retos en los últimos años, experimentando una ralentización. Sin embargo, se ha avanzado en la prestación de servicios de administración electrónica, lo que se refleja en la puntuación de 3,88 obtenida por la administración electrónica.

Perú obtiene una puntuación de 2,60 en la subdimensión Simplificación legislativa y análisis de impacto regulatorio. Las PyMEs que operan en Perú se encuentran con un entorno relativamente complejo y restrictivo, con una elevada carga administrativa.

Aunque el Gobierno afirma la existencia de un plan de reforma reglamentaria, éste podría beneficiarse de una definición más clara de los objetivos, las prioridades y un calendario de aplicación bien estructurado. Además, hasta la fecha se ha revisado menos del 25% de la legislación relacionada con las actividades empresariales del sector privado. El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) se ha adoptado desde 2017, y cada ministerio sectorial es responsable de llevar a cabo el AIR durante la fase de elaboración legislativa y regulatoria. La Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) supervisa la aplicación del AIR, y todos los análisis de AIR se ponen a disposición del público.

El proceso de registro implica la intervención de un notario, ya que el fundador de la empresa debe firmar la escritura de constitución ante un notario público. Este paso incrementa significativamente el coste total del proceso. Además, la obtención de un Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) y la obtención de la licencia de funcionamiento de las autoridades locales lleva un tiempo considerable (14 días).

Una empresa en Perú tiene asignados dos números de identificación para interactuar con la administración pública. El primero es el número de registro emitido por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), y el segundo es emitido por la administración tributaria tras la inscripción de la empresa en el Registro Único del Contribuyente (RUC). Si bien no existe una Ventanilla

Única (VU), el Centro de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) ofrece servicios de orientación y asistencia a los nuevos empresarios. Para mejorar sus servicios, la SUNARP ha introducido el Registro Centralizado de Reclamos para abordar las disfunciones en los procedimientos de registro y mejorar la supervisión del proceso de registro de empresas.

En cuanto a los impuestos, como se destaca en el SME PI 2019, el principal problema es el tiempo necesario para cumplimentar los impuestos, que es de 260 horas al año, muy por encima de la media de la OCDE de 158,8 horas. Desde 2019 no se ha introducido ninguna nueva reforma fiscal. Ensu lugar, la administración tributaria ha incrementado las acciones dirigidas a proporcionar asistencia a los contribuyentes y aplicar técnicas de gestión de riesgos.

Perú ha avanzado considerablemente en el desarrollo de servicios de administración electrónica. El país puso en marcha su primera iniciativa para promover el gobierno digital en 2014 con la Iniciativa Cero Papel y creó la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital.

La digitalización de los servicios públicos sigue siendo uno de los principales objetivos del Gobierno. Durante el periodo 2021- 2026, el gobierno pretende acelerar la transformación digital del sector público actualizando la tecnología y mejorando el sistema de gobernanza. En 2022, Perú pasó de la posición alta a la muy alta en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico de la ONU. El país ocupó el puesto 59 de 193 países encuestados.

El camino a seguir

- Aclarar los objetivos de su actual plan de reforma normativa y centrarse en las áreas de relativa debilidad. Simultáneamente, debería tomar medidas para introducir una prueba de AIR de las PyMEs con el fin de evaluar el impacto de las nuevas leyes y reglamentos en las distintas clases y tipologías de PyME.
- Adoptar medidas para simplificar aún más el proceso de registro de empresas y reducir los costes asociados, eliminando la necesidad de servicios notariales siempre que sea posible.
- Aplicar medidas para simplificar los procedimientos de declaración y pago de impuestos y ampliar sus servicios en línea.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

Perú obtiene una puntuación global de 2,98 en la dimensión Acceso a la financiación. En la subdimensión Marco legal, regulatorio e institucional, obtiene una puntuación de 4,13, superando la media regional. Este éxito se atribuye principalmente a los avances en la regulación del mercado de valores, el desarrollo del registro de activos y un fuerte enfoque en las garantías. En particular, Perú tiene una regulación mínima sobre el porcentaje de garantía exigido para los préstamos a medio plazo a las PyMEs.

Si bien Perú muestra avances en la regulación e institucionalización del registro de activos, existen áreas de mejora. El catastro y el registro de derechos de garantía sobre bienes muebles están disponibles en línea, pero su funcionalidad general es limitada. Además, la propiedad de las prendas no está adecuadamente documentada, y la aceptación de bienes muebles como garantía es selectiva, limitada a grandes prestatarios y algunos bancos.

El desarrollo del marco jurídico en materia de acceso a la financiación se beneficia de las disposiciones gubernamentales sobre el mercado de valores. Aunque no existe una regulación específica para las PyMEs en el mercado de capitales, existe un segmento separado para las empresas de pequeña capitalización con estrategias diseñadas para facilitarles el cumplimiento de los requisitos de cotización. Perú obtiene una puntuación de 3,24 en la subdimensión de Fuentes diversificadas de financiación empresarial. Sin embargo, se enfrenta a importantes retos en la subdimensión de crédito bancario y

productos de deuda tradicionales, lo que afecta a su calificación global. La ausencia de sistemas de financiación de las exportaciones a disposición de las PyMEs es un factor crítico, a pesar de los planes para implantar este tipo de facilidades en el futuro.

En materia de garantías, Perú cuenta con la presencia del FOGAPI, cuyo objetivo es facilitar el acceso al crédito proporcionando garantías a los intermediarios financieros cuando los empresarios carecen de activos suficientes como garantía. El país también cuenta con varias instituciones microfinancieras de ahorro y crédito que operan a nivel nacional. Además, el gobierno peruano promueve otros mecanismos de financiación para las PyMEs, tales como *crowdfunding*, regulado a través del "Reglamento de la actividad de Financiamiento Participativo Financiero y sus sociedades administradoras". Sin embargo, la regulación actual presenta barreras que desincentivan la creación de nuevas empresas y plataformas de microfinanciación, incluyendo un largo proceso de registro, elevados requisitos de capital mínimo y umbrales de financiación que podrían ser más flexibles. Mejorar la regulación para permitir la entrada en el mercado de nuevas entidades y ampliarla gama de servicios ofrecidos beneficiaría especialmente al sector de las PyMEs.

En la subdimensión de Educación financiera, Perú obtiene una puntuación de 2,40. Si bien el país ha realizado mediciones de las capacidades financieras de la población en general, la mayoría de las evaluaciones no se han enfocado específicamente en los conocimientos de los microempresarios. Perú ha realizado encuestas de capacidad financiera en 2012, 2019 y 2023, con el apoyo de CAF y en colaboración con la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones, utilizando la metodología establecida por la OCDE. Adicionalmente, se ha medido la educación financiera de jóvenes en edad escolar (15 años) como parte de las evaluaciones PISA de la OCDE.

Perú ha integrado los programas de educación financiera y emprendimiento como asignaturas obligatorias en el plan de estudios de secundaria. El país ha definido indicadores para el seguimiento, la supervisión y la evaluación de los programas de educación financiera para PyME, junto con una estrategia de supervisión detallada que da a conocer los resultados de las líneas de base disponibles.Se han realizado evaluaciones de impacto de los programas de educación financiera, lideradas por el Ministerio de Educación y la Superintendencia de Bancos de Perú (SBS), cuyos resultados han ayudadoa ajustar los programas en curso.

En la subdimensión de Procedimientos eficientes para hacer frente a la quiebra o insolvenciay mecanismos para facilitar la reinserción productiva de los empresarios afectados, Perú obtiene una puntuación de 2,15. El país cuenta con un marco normativo con leyes de aplicación universal, basadas en principios reconocidos internacionalmente, que se extienden incluso a las empresas estatales. Además, existe un registro público de empresas insolventes y en bancarrota, un sistema de alerta tempranade situaciones de insolvencia y la posibilidad de recurrir a acuerdos extrajudiciales menos gravosos que la declaración de quiebra.

Perú también cuenta con una normativa para las operaciones garantizadas, que da prioridad a los pagos cuando se liquidan los activos de la empresa en quiebra. Sin embargo, se necesitan mejoras para permitir a los acreedores garantizados embargar sus garantías tras la reorganización e imponer restricciones, como exigir el consentimiento de los acreedores al solicitar la reorganización. Tras la bancarrota, no existe un plazo máximo para la insolvencia, ni un sistema automático para eliminar esta información de los registros de insolvencia y de antecedentes crediticios una vez transcurrido el plazo. Además, no existe un programa de capacitación para los empresarios cuyas empresas han fracasado, aunque existe un régimen correctivo conocido como régimen de vigilancia en colaboración con la SBS.

El camino a seguir

- Reforzar el catastro para que sea funcional, accesible al público y en línea, hacer que el registro de derechos de garantía sobre bienes muebles sea accesible y en línea, y garantizar que la propiedad de las prendas esté documentada.

- Desarrollar una regulación especial del mercado de capitales para las PyMEs y reforzar la estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización.
- Desarrollar sistemas de financiación de las exportaciones centrados específicamente en las PyMEs.
- Promover la implantación y puesta en marcha de mecanismos alternativos de financiación para las PYME; por ejemplo, la microfinanciación, aunque está regulado, es difícil de aplicar en la prácticadebido a la lentitud del proceso, los elevados requisitos de fondos propios mínimos y los límites de financiación, que podrían ser más flexibles.
- Realizar encuestas periódicas sobre la capacidad financiera de las PyMEs con el fin de disponer de información actualizada para el diseño de programas de educación financiera, así como diseñar y aplicar un sistema de seguimiento, control y evaluación tanto de las políticas como de los programas.
- Reforzar el sistema de gestión de las quiebras mediante un mecanismo de capacitación para los empresarios cuyas empresas hayan fracasado y permitiendo a los acreedores garantizados embargar las garantías tras la reorganización.
- Crear un mecanismo automático que elimine a las empresas y personas físicas de los registros oficiales de quiebra e insolvencia cuando se resuelva la situación, en línea con las mejores prácticas internacionales.
- Establecer plazos máximos para la insolvencia (la experiencia internacional indica que hasta 3 años es un buen plazo para este tipo de procedimientos).

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas

La puntuación total de Perú en esta dimensión es de 3,54, por debajo de la media regional de 4,18. El desempeño más alto se encuentra en la subdimensión de servicios de desarrollo empresarial (SDE), con 3,73, seguido de la contratación pública con, 3,60 y los servicios de desarrollo de emprendedores, con3,29. Esto representa una caída en el desempeño con respecto al SME PI 2019, cuando Perú registró un puntaje total de 3,80.

Como se señala en la Dimensión 1 Perú no cuenta con una estrategia de desarrollode las PyMEs a mediano plazo, lo que dificulta las orientaciones estratégicas y los esfuerzos decoordinación para los SDE y el apoyo al emprendimiento. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Perú 2050 contiene las prioridades generales de desarrollo económico y social, incluidas las de competitividad, innovación y digitalización, pero no incluye vínculos directos o explícitos con la política de PyME y, por lo tanto, con los servicios de desarrollo empresarial. Según la información proporcionada para esta evaluación, las orientaciones estratégicas para los SDE se enmarcan en el Plan Estratégico Institucional de PRODUCE, que es un documento institucional y no un plan o estrategiade desarrollo de las PyMEs. Además, no existen análisis actualizados de la demanda y oferta para la prestación de SDE en el país.

La información sobre los SDE disponibles es escasa. La única referencia proporcionada en el cuestionario para esta evaluación es el Programa PROINNOVATE, que proporciona cofinanciación para la innovación, el desarrollo productivo y el emprendimiento. En la página web de PRODUCE se puede encontrar información sobre otros proyectos y programas, como acceso a mercados (Articulando Mercados), innovación (ProInnóvate), digitalización (Kit Digital), planificación empresarial y transferencia tecnológica (Procompite), gestión (Tu Empresa), emprendimiento (Startup Perú), etc. Según las respuestas al cuestionario, los recursos financieros disponibles para dichos programas no son suficientes para las necesidades de las PyMEs del país.

Las contrataciones públicas se rigen por la Ley 30225, que incluye algunos puntos sobre la participación de las micro y pequeñas empresas (MyPEs), entre ellos la posibilidad de formar consorcios y el

establecimiento de un plazo de hasta 15 días para el pago de bienes y servicios. La Ley 31535, modifica la Ley 30225 para incorporar la causal de "afectación a las actividades productivas o de abastecimiento por crisis de salud" como criteriopara reducir las sanciones a las MyPEs que no hayan podido desarrollar sus actividades como consecuencia del COVID-19. No se dispone de más información ni programas sobre contratación pública y PyME.

La escasez de contenidos en las respuestas a esta evaluación y la limitada y dispersa disponibilidad de información pública relativa a esta dimensión indican que existe un amplio margen para que Perú aumente su desempeño en SDE, servicios para emprendedores y compras públicas.

El camino a seguir

Algunos puntos clave de cara al futuro son:

- Considerar las orientaciones políticas estratégicas para la prestación de SDE y servicios para emprendedores y nuevas empresas, entre otras cosas vinculando el apoyo a las pequeñas empresas al plan nacional de desarrollo más amplio y diseñando medidas, objetivos y resultados previstos concretos. Tal enfoque estratégico va más allá de la práctica actual de vincular la estrategia de los SDE únicamente al plan institucional de PRODUCE.
- Ampliar la oferta de SDE, en particular los dirigidos a emprendedores y empresas de nueva creación, que son mucho más limitados que el apoyo prestado a la población general de PyME. Perú también podría considerar la posibilidad de proporcionar información más estructurada y detallada sobre los servicios disponibles y emprender estudios actualizados sobre las necesidades de las pequeñas empresas y los emprendedores.
- Introducir medidas de apoyo más explícitas para que las PyMEs participen en la contratación pública. El marco existente comprende muy pocos preceptos para facilitar y fomentar este aspecto.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

Perú ha experimentado una notable mejora en la dimensión de Innovación y tecnología, con un aumento de su puntuación de 3,50 en 2019 a 4,07 en 2023. Esto marca el mayor aumento en la región de ALC. El principal impulsor de esta tendencia es la subdimensión Marco institucional, cuya puntuaciónaumentó de 2,98 en 2019 a 4,21 en 2024.

El Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) es el órgano rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT) de Perú. El SINAYCT también comprende una gama de otras entidades de los sectores público, privado y académico, incluido el Consejo Consultivo de Investigación y Desarrollo (CONID), los institutos públicos de investigación y las entidades públicas que brindan financiamiento o incentivos para la innovación. Perú ha mostrado avances desde 2019 en el marco institucional del Sistema de Innovación, con ProInnóvate y ProCiencia que representan una redefinición de las entidades que fomentan y apoyan la innovación. ProInnóvate tiene el mandato de implementar iniciativas de apoyo a la innovación, eldesarrollo tecnológico, el desarrollo productivo y el emprendimiento innovador, con el objetivo de crear un marco más consolidado de apoyo a la innovación, mientras que ProCiencia es considerada la entidadvinculada a la promoción de la I+D.

Existe una serie de instrumentos de apoyo a disposición de las PyMEs innovadoras en Perú, lo que contribuye a una puntuación superior a la media de 3,94 en la subdimensión Servicios de apoyo a la innovación. Los parques científicos financiados con fondos públicos, los centros de innovación, las incubadoras y las aceleradoras forman parte de la estrategia, las leyes o las políticas de innovación de Perú. Las PyMEs innovadoras también pueden beneficiarse de una base de datos en línea de investigadores, que puede utilizarse como herramienta para formar iniciativas de investigación

colaborativa. Además, ProInnóvate Programa de Apoyo a Clusters tiene como objetivo fortalecer las interrelaciones entre empresas de una misma zona geográfica o cadena de valor mediante la concesión de cofinanciación para iniciativas de cluster seleccionadas.

Perú obtiene una puntuación de 4,06 en la subdimensión Financiación de la innovación. Existen numerosas fuentes de apoyo financiero para ayudar a las PyMEs a llevar a cabo la innovación. Entre ellas se encuentran los apoyos directos de cofinanciamiento de ProInnóvate -que tiene como algunas de sus líneas estratégicas de acción a las empresas de alto crecimiento y a las mujeres emprendedoras-, así como los incentivos tributarios contenidos en la Ley Nº 30 309. Además, existe actualmente una propuesta para la introducción de un sistema de contratación pública para la innovación, como apoyo a la demanda para la innovación de las PyMEs. Sin embargo, la puntuación de Perú en esta subdimensión se ve reducida por la relativamente baja utilización de los incentivos fiscales a la I+D por parte de las PyMEs, así como por las deficiencias o lagunas en el seguimiento y la evaluación de la financiación delos programas de innovación.

El camino a seguir

De cara al futuro, Perú podría plantearse:

- Identificar y abordar los obstáculos que impiden a las PyMEs aprovechar los incentivos fiscales a la I+D.
- Realización de evaluaciones de impacto fiables de los principales programas de ProInnóvate, incluida su prestación de apoyo financiero a la innovación de las PyMEs.

Dimensión 6. Transformación productiva

Perú continúa realizando esfuerzos evidentes para mejorar la productividad y competitividad de las PyMEs, lo que resulta en una puntuación ligeramente disminuida de 3,89 en la dimensión de Transformación productiva. Esta disminución se atribuye en gran medida a los cambios metodológicos en comparación con la evaluación realizada en 2019. Actualmente, las orientaciones estratégicas para la transformación productiva y social del país se encuentran delineadas en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Perú 2050, tal como se detalla en la Dimensión 1. Simultáneamente, el Programa Presupuestal 00993 para el Desarrollo Productivo Empresarial destaca como un instrumento presupuestal que permite coordinar el gasto dentro del sector Producción para desplegar servicios en beneficio de las PyMEs. Adicionalmente, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 tiene una influencia persistente que atraviesa diversos aspectos, entre ellos su impacto en las PyMEs. La combinación de todos estos esfuerzos, junto con sus planes de acción detallados que esbozan objetivos específicos y metas cuantificables con plazos determinados, se refleja en la puntuación de 4,00 para la subdimensión Estrategias para mejorar la productividad.

Perú sigue participando activamente en el Programa de Apoyo a Agrupaciones Productivas (PAC), una iniciativa gestionada por ProInnóvate. Este compromiso se refleja en una puntuación de 3,99 en la subdimensión de Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas. Este programa funciona como una convocatoria de propuestas e implica la cofinanciación con recursos no reembolsables. Estructurado en dos componentes secuenciales, el primer componente, Dinamización de Iniciativas de Clústeres Seleccionados, se centra en actividades de mapeo, diagnóstico y planificación estratégica. El segundo componente, Implementación de Planes de Fortalecimiento de la Competitividad, se centra en el desarrollo e implementación de subproyectos priorizados. A pesar de que la evaluación de 2019 carecía de datos sobre los aspectos de seguimiento y evaluación del programa debido a su naturaleza reciente, sigue habiendo una ausencia notable de registros disponibles públicamente en relación con los mecanismos de seguimiento. Esto significa un área significativa de mejora en el seguimiento y la

evaluación del impacto del programa. No obstante, los resultados de las convocatorias de propuestas están disponibles en el sitio web oficial del programa.

En materia de parques industriales, incluyendo el sistema nacional, PRODUCE es el ente rector en la materia, encargado de coordinar con las entidades competentes en todos los niveles de gobierno. Actualmente, los parques nacionales de Perú cuentan con una Ventanilla Única de servicios al usuario, así como servicios de innovación y transferencia tecnológica a cargo de ProInnóvate y el Instituto Tecnológico de la Producción (ITP). Dentro del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, el Objetivo 6 de los nueve objetivos trazados incorpora catorce medidas, con la 6.3 titulada "Estrategia Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales". Esta medida pretende garantizar la implantación de una red de polígonos industriales a nivel nacional. Presentada en 2020, esta estrategia abarca una sección dedicada que delinea objetivos estratégicos, directrices, líneas de acción y una matriz de indicadores y metas, contribuyendo a la sección de seguimiento y evaluación. Este enfoque reflexivo pone de relieve una política caracterizada por elementos bien coordinados en este ámbito.

Los esfuerzos de Perú en el desempeño en la subdimensión Integración en cadenas globales de valor (CGV) (3.80) están actualmente guiados por el Plan Nacional de Exportaciones - PENX 2025. Entre sus pilares, prima la Internacionalización de las empresas, concretamente en la línea 1.3, abordando la Inserción en las CGV. Esto implica diversas actividades, incluyendo el mapeo, seguimiento y sistematización de las CGVs establecidas en los mercados internacionales. Adicionalmente, el plan enfatiza la formación de alianzas estratégicas con socios comerciales para el desarrollo de proyectos conjuntos de suministro para empresas multi-regionales y globales. Además, subraya la medición y seguimiento de indicadores de Comercio en Valor Añadido (TiVA), siguiendo la metodología de la OCDE. Un elemento a destacar en este plan es que se ha partido de las lecciones aprendidas en el plan anterior, incorporando nuevos mecanismos de seguimiento y evaluación, así como fomentando interacción con diversas partes interesadas a través de foros de diálogo. Simultáneamente, Perú contaba con un Programa de Desarrollo de Proveedores que seguía esquemas similares a los de otros países de la región. Sin embargo, al momento de esta evaluación no se cuenta con información sobre sucontinuidad, siendo la última convocatoria registrada en 2019.

El camino a seguir

- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación del Programa de Apoyo a los Clusters para seguir y evaluar eficazmente su impacto.
- Continuar el Programa de Desarrollo de Proveedores, incorporando las lecciones aprendidas dela convocatoria anterior y haciendo pública la información.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PYME

En general, Perú registra un buen rendimiento en la dimensión Acceso al mercado e internacionalización, con una puntuación de 4,36. Destacan los resultados heterogéneos en las subdimensiones, especialmente en los programas de apoyo a la internacionalización y la facilitación del comercio.

En cuanto a los Programas de apoyo a la internacionalización, Perú alcanzó una puntuación de 4,91 gracias a la implementación de una sólida estrategia liderada por la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PromPerú), entidad autónoma del MINCETUR. Las acciones de PromPerú están alineadas con el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX 2025) y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019- 2030, ambos desarrollados con amplia participación de actores públicos y privados.

PromPerú ofrece diversos programas de apoyo a las PyMEs exportadoras a través de herramientas en su página web, como inteligencia de mercados, asesoría especializada, capacitación y eventos comerciales. Destaca el programa "Ruta Exportadora", diseñado para fortalecer las capacidades exportadoras, con participación en 2022, beneficiando a 7.107 PyMEs.

Además, Perú cuenta con Zonas Económicas Especiales (ZEE) que ofrecen incentivos para la instalación de empresas nacionales, facilitando las actividades industriales, logísticas y de servicios. En materia de financiamiento, el país cuenta con un ecosistema diverso que incluye financiamiento tradicional, fondos del Estado a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y programas como el "Fondo Crecer", que benefició a 7,107 PyMEs en 2022. También destaca el Programa de Apoyo a la Internacionalización (PAI), que cofinancia proyectos de empresas peruanas para fortalecer su proceso de internacionalización.

En la subdimensión de Facilitación del comercio, Perú obtuvo una puntuación sobresaliente de 4,72. El país ofrece una amplia gama de documentación y guías destinadas a facilitar el proceso de exportación a los empresarios, incluyendo información específica según el destino de los bienes o servicios, así como una guía financiera para exportadores, que aclara los instrumentos financieros asociados al comercio internacional. Además, Perú cuenta con herramientas y programas diseñados para simplificar el comercio, como PeruExpert, una plataforma avanzada para la internacionalización de las empresas peruanas que facilita la conexión comercial entre la oferta de servicios y nichos especializados del mercado de destino.

El MINCETUR administra las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE), que facilitan las operaciones comerciales. Al primer semestre de 2023, se han realizado 227,623 operaciones en el componente de Mercancías Restringidas de las VUCE, aproximadamente 48% de la meta anual. Asimismo, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) ofrece la certificación como Operador Económico Autorizado (OEA) a las empresas, habiéndose registrado a la fecha 376 empresas. Existe un sólido marco normativo que regula los OEA. En los Indicadores de Facilitación del Comercio (TIF) de la OCDE, Perú supera a la media latinoamericana en todas las categorías, con un índice general de 1,568. Esto refleja los esfuerzos del país por mejorar su competitividad. Esto refleja los esfuerzos del país por mejorar la disponibilidad de información, simplificar los aranceles y gravámenes, agilizar los documentos y procedimientos relacionados con el comercio internacional.

Por otro lado, en la subdimensión de Comercio electrónico, Perú obtuvo una puntuación de 3,57. Aunque existe una amplia regulación sobre comercio electrónico, ésta se encuentra dispersa en varias leyes, como la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento, la Ley de Firmas y Certificados Digitales y el Código de Protección y Defensa del Consumidor. El INDECOPI es la agencia gubernamental encargada de proteger los derechos del consumidor y la competencia.

PromPerú implementa el programa de comercio electrónico, capacitando y asesorando a las PyMEs para reducir su brecha digital y competir en el mercado global. Ofrece beneficios como centros de distribución para el comercio electrónico a través de las Oficinas Comerciales de Perú en el exterior y tarifas preferenciales para envíos de courier. Además, PRODUCE y PromPerú han realizado esfuerzos para promover el comercio electrónico, participando en foros internacionales como el Foro de Cooperación Asia-Pacífico. Sin embargo, estas iniciativas carecen del respaldo de un plan estratégico nacional con objetivos e indicadores medibles.

En la subdimensión de Normas de calidad, Perú obtuvo un puntaje de 4,10. La calidad es un aspecto fundamental en diversos programas de promoción de exportaciones e internacionalización, como el PNCP 2019-2030 y el PENX-2025, que buscan desarrollar una oferta exportable de bienes y serviciosde calidad. El Instituto Nacional de Calidad (INACAL) juega un papel crucial en el otorgamiento de certificaciones, capacitación y orientación a los empresarios para el cumplimiento de estándares, incluyendo normas técnicas, gestión de calidad y metrología.

El programa Innóvate Perú, reestructurado como Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación (Proinnovate) en 2021, impulsa la innovación tecnológica, el desarrollo y el emprendimiento para generar nuevos productos, servicios y procesos sostenibles. En 2023, Proinnovate financió más de mil proyectos de innovación con un presupuesto de más de USD 40 millones, incluyendo el financiamiento de proyectos para mejorar la productividad y acceder a nuevos mercados mediante la obtención de certificaciones de sistemas de gestión, procesos o productos. Aunque PromPerú no ofrece programas de formación específicos para mejorar los estándares de calidad, los integra transversalmente en otros programas de formación como RutaExportadora. También participa y organiza ferias nacionales e internacionales donde se promueve la mejora de los estándares de calidad.

Por último, en cuanto a los beneficios de los esfuerzos de integración regional, Perú obtuvo una puntuación de 3,58. Como miembro de la Alianza del Pacífico (AP), Perú participa activamente en el Grupo Técnico de PyMEs de la AP. En el marco de la II Reunión de PyMEs Exportadoras de la AP, se realizó un Diálogo Público-Privado para desarrollar una Hoja de Ruta Público-Privada, con el objetivo de promover el crecimiento, desarrollo y competitividad de las PyMEs en las economías de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

Por su parte, en la Comunidad Andina, en 2021, se aprobó la creación del Observatorio Andino para la Transformación Empresarial de las MIPyMEs, con el objetivo de socializar las políticas de fortalecimiento empresarial, aprovechar el mercado andino, fomentar el uso de las tecnologías de información y comunicación, y monitorear los indicadores de desempeño económico. Además, en el mismo año, CAMIPYME coordinó la elaboración del Estudio para el Diagnóstico de las Cadenas Regionales de Valor en la Comunidad Andina con la colaboración del IABD/INTAL, para seleccionar y priorizar las cadenas con potencial para fortalecer su integración productiva.

El camino a seguir

- Mejorar y consolidar los programas de apoyo al comercio electrónico y la recopilación de datos, mediante una estrategia global e interministerial de transformación digital con un sistema específico que facilite el seguimiento y la evaluación.
- Llevar a cabo una evaluación de impacto de los diversos mecanismos de apoyo existentes para las PyMEs, haciendo hincapié en los relacionados con los certificados de calidad, para informar mejor el diseño de nuevas políticas; así como para comprender la combinación de programas a los que tiene acceso una PyME determinada.
- Mejorar la información y los programas en torno a los Operadores Económicos Autorizados, proporcionando beneficios específicos a las PyMEs que obtengan esta certificación.
- Reforzar la integración subregional y la capacitación de las PyMEs mediante programas normalizados y de colaboración para la promoción del comercio y la internacionalización. Se destaca la importancia de estandarizar los programas entre las agencias de promoción de las exportaciones de la Alianza del Pacífico, garantizando la coherencia y facilitando la participación de las PyMEs.

Dimensión 8. Digitalización

Perú cuenta con una puntuación de 4,11 en la dimensión de Digitalización, respaldada por una puntuación superior a la media de 4,60 en su Estrategia Nacional de Digitalización. La Estrategia Digital Nacional del país es un componente integral del Sistema Nacional de Transformación Digital y se rige por la Ley de Gobierno Digital. Sin embargo, el Plan de Gobierno Digital 2023-2025 (Agenda Digital Peruana), destinado a mejorar la adopción de las TIC para impulsar la competitividad de las PyMEs, carece de una estrategia independiente. La coordinación del Sistema Nacional de Transformación Digitalinvolucra a actores clave, con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM (Consejo de Ministros) a la cabeza,

asegurando la colaboración con entidades estatales y otros actores. Cada entidad tiene roles designados, y el seguimiento se realiza a través de documentos de gestión institucional y, a nivel macro, a través de la plataforma de indicadores digitales.

En la subdimensión de Conectividad de banda ancha, Perú recibe una puntuación menos sólida de 3,44. Esto se atribuye a la Ley 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica (2012-2032). La Agenda Digital peruana esboza dos acciones clave: en primer lugar, impulsar la adopción generalizada de la banda ancha a través de una red troncal de fibra óptica y, en segundo lugar, promover la conectividad empresarial, en particular para las PyMEs, facilitando el acceso a Internet de alta velocidad.

La disponibilidad de varias iniciativas de apoyo a las competencias digitales para las PyMEs contribuye a la puntuación superior a la media de Perú de 4,27 en la subdimensión de Habilidades digitales. La Estrategia Nacional de Talento Digital (2021-2026) y la Plataforma Nacional de Talento Digital abordan los desafíos priorizados, incluida la capacitación de las micro, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores productivos para garantizar que posean las habilidades digitales esenciales para susprocesos de transformación digital. En este marco, el Programa Nacional Tu Empresa forja alianzas estratégicas para cultivar y potenciar las habilidades digitales de emprendedores y microempresarios.

El camino a seguir

De cara al futuro, Perú podría plantearse:

- Promover el acceso inclusivo de las PyMEs a la banda ancha, garantizando que se beneficien de los esfuerzos en curso para impulsar la adopción generalizada de la banda ancha.
- Facilitar las asociaciones público-privadas para mejorar la infraestructura digital, fomentando la colaboración en beneficio de las PyMEs y promoviendo la transparencia de los datos con indicadores normalizados para evaluar los avances con mayor precisión.
- Desarrollar e integrar una Estrategia de Digitalización de las PyMEs específica dentro del actual Sistema Nacional de Transformación Digital.

Referencias

BCRP (2023), *Reporte de Inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2023-2025*, Banco Central de Reserva del Perú, https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2023/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2023.pdf. [3]

BCRP (2022), *Memoria*, Banco Central de Reserva del Perú, https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual.html. [2]

INEI (2023), *Demografía Empresarial del Perú*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, https://m.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/demografia-empresarial-8237/1/#lista. [5]

INEI (2023), *Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana*, INEI. [4]

MINCETUR (n.d.), *Acuerdos Comerciales del Perú*, https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/ (accessed on 12 March 2024). [6]

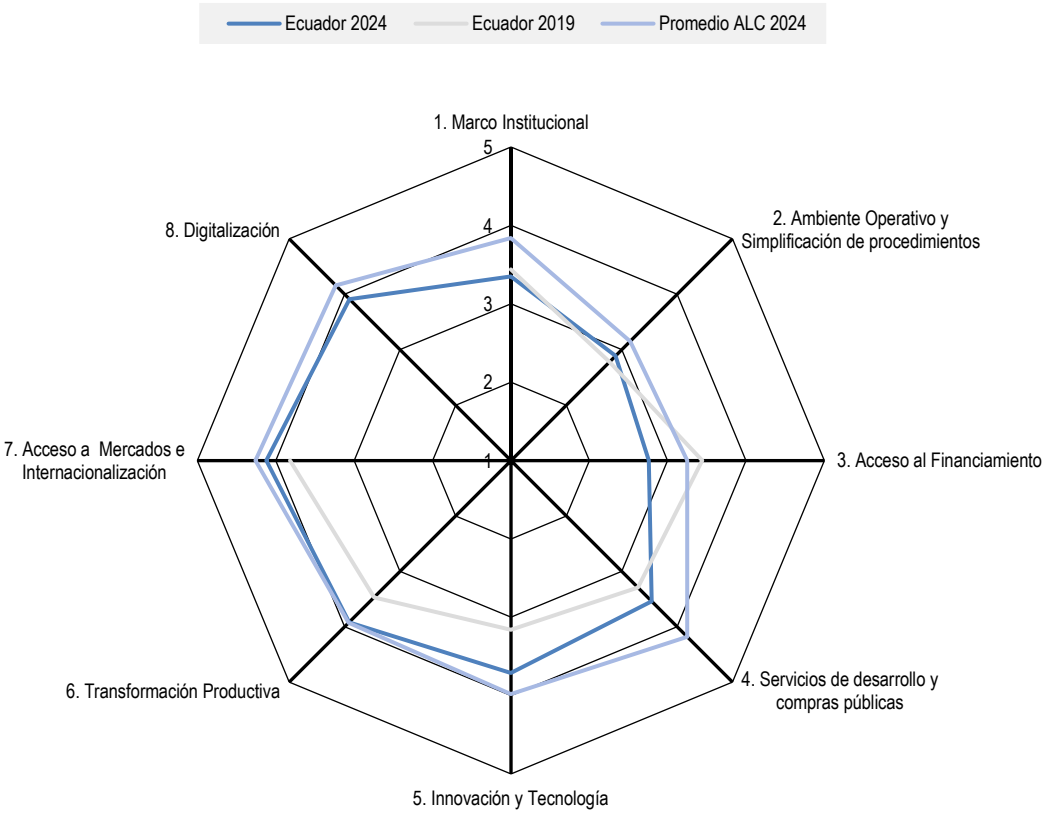
OECD (2024), *Real GDP forecast* (indicator), https://doi.org/10.1787/1f84150b-en (accessed on 26 June 2024). [1]

20 Ecuador

Este capítulo ofrece una evaluación de Ecuador. Comienza con una visión general del contexto ecuatoriano y, a continuación, analiza los progresos de Ecuador en ocho dimensiones cuantificables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 20.1. Puntuación de Ecuador SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

Ecuador continúa realizando importantes esfuerzos en el desarrollo de políticas dirigidas a las PyMEs, como lo demuestra la mejora de las puntuaciones en varias de las ocho dimensiones evaluadas respecto a su desempeño en 2019 (véase Figura 20.1). Entorno operativo y simplificación de procedimientos (Dimensión 2), Servicios de desarrollo de las PyMEs y contratación pública (Dimensión 4), Innovación y tecnología (Dimensión 5), Transformación productiva (Dimensión 6), y Acceso al mercado e Internacionalización (Dimensión 7). Sin embargo, la anterior política centrada en el espíritu empresarial y las microempresas se ha visto perturbada por los retos macroeconómicos y la inestabilidad política, lo que ha afectado principalmente a su Marco institucional (Dimensión 1) y al Acceso al financiamiento (Dimensión 3).

La elaboración de una nueva estrategia de desarrollo de las PyMEs con objetivos realistas, cuantificables y sujetos a plazos, y el establecimiento de metas para reducir la informalidad empresarial, al tiempo que se eligen cuidadosamente herramientas políticas que tengan en cuenta las limitaciones presupuestarias y operativas, podrían proporcionar al país las herramientas necesarias para seguir reforzando laspolíticas de desarrollo de las PyMEs.

Como se señalaba en la evaluación anterior, la actual falta de una estrategia global de desarrollo de las PyMEs dificulta la optimización de las sinergias y los efectos indirectos entre las acciones existentes. Además, las complejidades operativas, especialmente a la hora de crear una empresa, plantean

importantes obstáculos con procedimientos largos y relativamente costosos. No obstante, existe optimismo impulsado por el compromiso del Gobierno con la simplificación jurídica y las reformas normativas. La priorización de la simplificación de los procedimientos y la agenda de competitividad culminaron con la introducción de la Estrategia de Competitividad de Ecuador en 2022, que representa un ambicioso plan de acción que abarca tres áreas clave: Ecuador Productivo, Ecuador Global y Ecuador Innova.

De cara al futuro, Ecuador podría beneficiarse del aumento del apoyo financiero directo a la innovación de las PyMEs, incluyendo indicadores clave de rendimiento (ICR) orientados a los resultados para supervisar las políticas existentes, y utilizando plataformas en línea para proporcionar información explicativa exhaustiva de los programas actuales. Esto facilitaría el acceso a las partes interesadas pertinentes, incluida la población de PyMEs.

Contexto

En 2020, Ecuador enfrentó severas repercusiones económicas por la pandemia del COVID-19, experimentando una contracción del 7,8%. Este descenso se atribuyó a varios factores, entre ellos la reducción de la formación bruta de capital fijo, el consumo de los hogares y el gobierno, y la desaceleración de las exportaciones (BCE, 2021[1]). Para mitigar el impacto, se implementaron medidas para aliviar las obligaciones financieras y tributarias, apoyar el empleo y mejorar el acceso al crédito (Heredia and Dini, 2021[2])

En 2021, la economía repuntó con un crecimiento del 4,2%, impulsado por la recuperación mundial, el éxito de los esfuerzos de vacunación y la mejora de los indicadores de empleo. A pesar de esta recuperación, el PIB no alcanzó los niveles previos a la pandemia (BCE, 2022[3]). En 2022, frente a los desafíos e interrupciones internacionales, el crecimiento económico de Ecuador se desaceleró a 2,9%, influenciado por las medidas sanitarias y el despliegue de la vacunación (BCE, 2023[4]). En el último trimestre de 2023, la economía ecuatoriana se contrajo un 1,3% respecto al trimestre anterior (BCE, 2023[5]).

En 2022, la economía mundial se enfrentó a una crisis inflacionista como consecuencia de la importante subida de los precios internacionales y de la energía, intensificada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. A ello se sumó la progresiva recuperación económica mundial, liderada por el consumo de los hogares y el estímulo fiscal. En Ecuador, la expansión de la demanda y la paralización del mes dejunio, que provocó interrupciones en las cadenas de suministro locales y generó un alza inmediata delos precios de los alimentos, empujaron la inflación al 3,5% al final del año; cabe destacar que, entre las economías de la región, la inflación de Ecuador fue de las más bajas (BCE, 2023[4]).

En cuanto al mercado laboral, los indicadores de empleo de Ecuador muestran un aspecto distintivo entre los países latinoamericanos, ya que el deterioro se refleja más en la calidad del empleo que en la tasa de desempleo. En 2021, sólo el 33,7% de la población económicamente activa (PEA) contaba con un empleo adecuado, cifra superior a la de 2020 (29,1%) pero aún por debajo de los niveles prepandémicos (alrededor del 40%). En consecuencia, la calidad del empleo en Ecuador disminuyó, alcanzando el subempleo 23,5% (BCE, 2022[3]), mientras que la informalidad se ubicó en 50,6%. En 2022, la tasa global de participación alcanzó 65,7%, la tasa de ocupación aumentó a 96,2%, el subempleo disminuyó a 20,8% y la informalidad llegó a 53,4%. El desempleo disminuyó a 3,8% en el cuarto trimestre de 2022 (BCE, 2023[4]). En 2023, la tasa de desempleo se mantuvo relativamente estable en 3.8%, con una tasa de informalidad de 54.4%, el subempleo en 20.0% y la tasa global de participación cerrando el año en 65.6%.

Además, Ecuador ha avanzado en la integración comercial internacional, especialmente con países

latinoamericanos y europeos. El país tiene 11 acuerdos comerciales con estas regiones, y sus principales destinos de exportación son Estados Unidos, China y Panamá (Ministry of Production Ecuador, n.d.[6]). Las principales exportaciones incluyen petróleo crudo, bananas y productos acuícolas. A pesar de estos avances, existen considerables áreas de mejora en la simplificación normativa y la facilidad de declaración de impuestos. Ecuador también ha experimentado avances en la administración electrónica, facilitados por la firma electrónica y la digitalización de varios servicios gubernamentales. En términos de acceso al crédito, Ecuador tiene un desempeño similar al de otros países de la región, pero muestra deficiencias en los mecanismos para hacer frente a la insolvencia empresarial (OECD/CAF, 2019[7]).

Por último, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), en 2022 había registradas en Ecuador un total de 863.681 empresas. Esto incluía 810.691 microempresas (93,86%), 38.291 pequeñas empresas (4,43%), 6.065 medianas empresas "A" (0,70%), 4.197 medianas empresas "B" (0,49%) y 4.437 grandes empresas (0,51%). Estas empresas operaban en diversos sectores económicos: 44,78% en Servicios, 34,50% en Comercio, 9,24% en Agricultura, 8,15% en Industria manufacturera, 3,14% en Construcción y 0,19% en Minería. Las PyME representaban el 99,54% del tejido empresarial y el 56,18% del empleo nacional (INEC, 2022[8]).

Dimensión 1. Marco institucional

Ecuador obtiene una puntuación total de 3,35 en la primera dimensión, lo que refleja su marco institucional relativamente bien establecido para la política de PyME. El país ha adoptado una definición operativa de PyME y ha definido instituciones para la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de políticas. La anterior política centrada en el espíritu empresarial y las microempresas se ha visto perturbada por los problemas macroeconómicos y la inestabilidad política. El amplio sector informal sigue siendo un reto importante que afecta a la eficacia de la política de PyME, lo que se refleja en las puntuaciones de la subdimensión de 4,33 para la definición de PyME, 3,09 para la planificación estratégica, el diseño de políticas y la coordinación, 3,52 para las consultas público-privadas y 2,71 para las medidas para abordar la economía informal.

La definición de PyME la establece el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones basándose en parámetros de empleo y facturación anual, clasificando a las empresas en microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas. Para beneficiarse de ayudas públicas y de un régimen fiscal favorable, las PyMEs deben inscribirse en el Registro Único de MiPyMEs (RUM). El Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, específicamente la Subsecretaría de PyMEs y Artesanías es responsable de la elaboración e implementación de la política de PyMEs.

Actos legislativos como el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación y el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación conforman el marco político de las PyMEs. Las directrices estratégicas se encuentran en documentos de planificación como el Plan de Desarrollo 2030, la Política Industrial para Ecuador 2016-2025 y el Plan Toda la Vida (2017-2021).

Hasta las elecciones presidenciales de mayo de 2023, Ecuador ha aplicado una política que intenta conciliar los objetivos de la política industrial con medidas para promover un sistema económico más equitativo y socialmente orientado, centrado en el desarrollo local, la promoción del espíritu empresarial y las microempresas. Sin embargo, debido al impacto económico de la pandemia del COVID-19, al empeoramiento de las condiciones macroeconómicas, al aumento de la inestabilidad política y aldeterioro de la situación de seguridad interna, la aplicación de la política se ha visto perturbada.

El nuevo Gobierno, instalado tras las elecciones presidenciales de mayo de 2023, ha iniciado consultas para la elaboración de nuevas directrices estratégicas para el desarrollo de las PyMEs. Sin embargo,

actualmente no existe ningún plan estratégico global. El Ministerio de Producción ha ido adoptando medidas ad hoc en respuesta a las condiciones económicas mediante decretos ejecutivos.

Ecuador ha desarrollado una metodología específica para el seguimiento de los programas financiados con fondos públicos, denominada Gobierno por Resultados. La aplicación de esta metodología está coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Además, la Ley de Eficacia y Optimización de los Procedimientos obliga a las instituciones dedicadas a la elaboración de normas a publicar el texto consultando a la población durante al menos una semana. El Consejo Nacional de Competitividad, Emprendimiento e Innovación, creada en 2022, introduce una nueva mesa de concertación público-privada con representantes del sector privado y los ministerios competentes en materia de política de PYME.

Por otra parte, Ecuador se enfrenta a un importante sector informal, uno de los mayores de América Latina. Se estima que el empleo informal supera el 52% del empleo total, según una encuesta laboral realizada por la oficina nacional de estadística en 2022. Esta informalidad se concentra sobre todo en los emprendedores y las microempresas.

Actualmente, no existe una estrategia específica para abordar la informalidad laboral y empresarial. Sin embargo, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP) ha introducido incentivos para facilitar el registro en diversos organismos reguladores, entre ellos el Registro Único de Contribuyente (RUC), el Registro Único Artesanal (RUA), el RUM y el Registro Nacional de Emprendedores (RNE).

El camino a seguir

- Elaborar una nueva estrategia de desarrollo de las PyMEs con objetivos realistas, cuantificables y sujetos a plazos. Fijar objetivos para reducir la informalidad empresarial y elegir cuidadosamente los instrumentos políticos, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias y operativas.
- Implicar al recién creado Consejo Nacional de Competitividad, Emprendimiento e Innovación en la elaboración de la estrategia. Esforzarse por forjar un pacto a favor del desarrollo con el sector privado, mitigando el impacto negativo de las actividades delictivas y del sector informal. Identificar medidas a corto y medio plazo para apoyar las actividades legales y productivas.
- Elaborar una estrategia global para reducir la informalidad laboral y empresarial mediante un amplio debate público en el que participen representantes del sector privado, autoridades locales, expertos en desarrollo laboral y de las PyMEs, y organizaciones internacionales. Dada la ausencia de soluciones predefinidas para abordar la informalidad difusa y profundamente arraigada, adoptar la experimentación para identificar acciones políticas eficaces. Organizar convocatorias de propuestas para seleccionar y poner a prueba proyectos destinados a reducir lainformalidad a nivel local, supervisar su aplicación y extraer enseñanzas valiosas sobre cómo abordar eficazmente la informalidad difusa.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Las PyMEs ecuatorianas se enfrentan a un entorno operativo difícil. Aunque las complejidades operativas, especialmente a la hora de crear una empresa, plantean obstáculos con procedimientos largos y relativamente costosos, existe optimismo alimentado por el compromiso del gobierno con la simplificación legal y las reformas normativas. A pesar de los limitados avances debidos al impacto de lapandemia COVID-19 y a retos macroeconómicos más amplios, las iniciativas en curso señalan un área de oportunidad para la mejora y una mayor facilitación de los negocios.

La puntuación global de Ecuador en esta dimensión es de 2,89, con puntuaciones específicas de 3,12 para Simplificación Legislativa y Análisis de Impacto Regulatorio, 2,70 para Registro de Empresas, 2,40 para Facilidad para Declarar Impuestos y 3,40 para Gobierno Electrónico, lo que refleja los avances realizados durante la evaluación de 2019.

En 2018, Ecuador inició la simplificación regulatoria mediante la aprobación del Decreto Ejecutivo 372, que ordena al Ministerio de Telecomunicaciones establecer una plataforma electrónica que catalogue toda la normativa administrativa. Simultáneamente, se conformó el Comité Interinstitucional de Simplificación Normativa. La Ley de Eficiencia y Optimización de Trámites, ratificada ese mismo año, ordena a las instituciones públicas instituir programas de simplificación normativa cuando las regulacionesafecten a empresas privadas. A pesar de estos esfuerzos, la reforma normativa carece de un enfoque sistemático, y actualmente no existe un plan global de simplificación legislativa. La Ley Orgánica de Emprendimiento apoya un enfoque similar. Aunque existen intervenciones ad hoc, la creación de un Comité Interinstitucional para la Reglamentación

La simplificación, asociada al programa de administración electrónica, es un paso positivo. La aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) está aún en sus primeras fases. Además, los trámites para abrir una empresa en Ecuador son complejos. Para las empresas constituidas, los procedimientos estándar implican la inscripción en tres registros diferentes: el Registro gestionado por la Superintendencia de Compañías, el Registro en la Oficina de Registro Mercantil (escritura de constitución y resoluciones de la empresa, nombre de los representantes legales de la empresa) y el RUC que requiere servicios jurídicos y notariales. Si bien está disponible el registro en línea, no existe una Ventanilla Única, y los trámites deben realizarse secuencialmente.

El régimen del impuesto de sociedades de Ecuador es costoso, con una pesada carga administrativa. El país ocupa el puesto 147/190 en la dimensión Pago de Impuestos del *Doing Business* 2020, con un índice de rendimiento de 58,6/100. Aunque el número de pagos fiscales anuales es mejor que la media regional, el tiempo necesario para estos pagos es excepcionalmente largo (664 horas al año), más del doble del tiempo medio de la región. El impuesto de sociedades y las cotizaciones sociales ascienden al 34,4% de los beneficios totales. Existe un régimen fiscal simplificado (Régimen Simplificado paraEmprendedores y Negocios Populares, RIMPE) para las empresas con una facturación anual de entre 200 000 USD y 300.000 USD, cuyo objetivo es combatir la informalidad.

Además, Ecuador lanzó su primer Plan Nacional de Gobierno Electrónico en 2018, que abarca el período 2018- 2021, y está aplicando su Política Ecuador Digital. La política tiene como objetivopromover la transformación digital en las empresas, los ciudadanos y la administración pública, abordando la brecha digital y mejorando la eficiencia de la administración pública. La Política Ecuador Digital se apoya en un marco legal y regulatorio, que incluye la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de los Procedimientos Administrativos, la Ley General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley 067 de Comercio Electrónico.

El camino a seguir

- Ecuador podría considerar retomar la simplificación legislativa y la reforma regulatoria de 2018. Debería reforzar el papel del Comité Interinstitucional de Simplificación Normativa y elaborar un plan a medio plazo, identificando las reformas que pueden lograrse en un plazo relativamente corto, tienen costes de implementación contenidos, pero se espera que tengan un impacto significativo en la mejora del entorno empresarial, al tiempo que contribuyen a restablecer la confianza del sector privado en la acción gubernamental.
- Deberían darse pasos hacia la aplicación del AIR en los nuevos actos legislativos y administrativos más relevantes. Para avanzar en esta dirección, el Gobierno debería dar un mandato a una

institución pública para que forme un equipo de especialistas en AIR y actúe como supervisor de las aplicaciones del AIR.

- Simplificar los procedimientos de registro de empresas estableciendo una red de OSS, combinando los procedimientos de registro nacionales y locales, y desarrollando el registro en línea, centrándose inicialmente en los empresarios individuales y las microempresas.
- Simplificar los procedimientos de declaración y pago de impuestos. Además, debe calcular el tipo impositivo efectivo impuesto a las PyMEs tras la introducción del RIMPE y examinar los posibles efectos distorsionadores sobre el crecimiento empresarial.

Dimensión 3. Acceso al Financiamiento

Ecuador obtiene una puntuación global de 2,76 en la dimensión Acceso a la financiación. También obtiene una puntuación de 2,94 en la subdimensión Marco legal, regulatorio e institucional, destacando principalmente por una buena puntuación en la ponderación de las garantías para las PyMEs y los avances en el desarrollo de la regulación del mercado de valores. En cuanto al acceso a la financiación, existe un marco jurídico para la regulación del mercado de capitales de las PyMEs, que incluye un mercado separado para estas empresas de pequeña capitalización. Sin embargo, faltan estrategias para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización.

Por otra parte, la regulación sobre el porcentaje de garantía exigido para los préstamos a medio plazo a las PyMEs es baja. Sin embargo, la puntuación global se ve afectada negativamente por la escasa regulación e institucionalización del registro de activos materiales e inmateriales. A pesar de la existencia de un catastro, no es plenamente funcional ni accesible al público en línea, y la ausencia de un registro de derechos de garantía sobre bienes muebles.

En cuanto a la disponibilidad de fuentes diversificadas de financiación empresarial, Ecuador obtiene una puntuación de 4,33, ligeramente por encima de la media (4,32). Destaca positivamente por la presencia de numerosas instituciones de microfinanciación con cobertura nacional. Además, el país ofrece planes de financiación de las exportaciones y herramientas de garantía de crédito para las PyMEs que carecen de activos para satisfacer las exigencias de garantías de los bancos comerciales.

A pesar de estos avances, Ecuador no cuenta con la participación del sector privado en la gestión de los esquemas públicos de garantía de crédito, ni existen en el país esquemas mutualistas o privados de garantía de crédito. Además de estos esquemas, Ecuador cuenta con otras herramientas financieras basadas en activos, como el factoring, que están adecuadamente reguladas. También ha buscado promover otros instrumentos de capital, como la microfinanciación, regulado a través de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación de 2020. Sin embargo, la penetración de estas herramientas sigue siendobaja debido a las primeras etapas de su desarrollo.

En la subdimensión de Educación financiera, Ecuador obtiene una puntuación de 2,40. El país cuenta con una Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), alineada con la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), publicada en septiembre de 2023. La visión de la ENEF es potenciar el desarrollo económico y el bienestar de las personas y las PyMEs a través de la provisión sostenible de productos financieros de calidad y el empoderamiento de los usuarios financieros. En esta estrategia,las PyMEs se consideran un segmento prioritario. Además, Ecuador ha llevado a cabo encuestas de capacidad financiera utilizando la metodología de la OCDE, aunque éstas están dirigidas principalmente a individuos y se realizan en colaboración con instituciones supervisoras locales, como la Superintendencia de Bancos y el Banco Central, con el apoyo de la CAF.

Los mayores retos de Ecuador se encuentran en la subdimensión de Procedimientos eficientes para hacer frente a la bancarrota o insolvencia, donde el país obtiene 1,35 puntos. Ecuador aún tiene mucho potencial

de mejora en el diseño y desempeño de los procedimientos para el manejo de situaciones de insolvencia y quiebra, así como para facilitar la reinserción productiva de empresarios cuyos emprendimientos anteriores no tuvieron éxito.

Aunque Ecuador cuenta con un marco normativo y algunos procedimientos para las empresas insolventes, éstos carecen de muchos de los elementos necesarios para alcanzar los objetivos de proteger y desarrollar las capacidades de los empresarios, así como proteger a los acreedores y al Estado. A pesar de estas carencias, se ha constatado la presencia de sistemas de alerta rápida para detectar empresas en riesgo de quiebra. Además, se validó la existencia de regulaciones para las operaciones garantizadas, incluyendo disposiciones que dan prioridad a los acreedores garantizados en los procesos de liquidación de empresas en quiebra, así como la prioridad de las deudas fiscales sobre otras deudas en dichos procesos.

El camino a seguir

- Establecer una estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización en bolsa.
- Reforzar el catastro para hacerlo funcional, accesible al público y en línea. Además, crear el registro de derechos de garantía sobre bienes muebles, que documente la propiedad de las prendas registradas, y hacerlo accesible públicamente en línea.
- Promover el desarrollo de sistemas de garantía de crédito, fomentando al mismo tiempo la participación del sector privado en su gestión de los sistemas públicos de garantía de crédito.
- Realizar encuestas periódicas sobre la capacidad financiera de las PyMEs con el fin de disponer de información actualizada para el diseño de programas de educación financiera, así como diseñar y aplicar un sistema de seguimiento, control y evaluación.
- Reforzar el marco normativo existente relacionado con las políticas de quiebra e insolvencia y desarrollar mecanismos de información y formación especializados para los emprendedores en busca de una nueva oportunidad.
- Promover otros mecanismos extrajudiciales para los casos de quiebra que puedan ser más eficientes en cuanto a costes y tiempo para las partes.
- Crear un registro oficial de quiebras e insolvencias, que debería estar abierto al público con la posibilidad de dar de baja a empresas y particulares de dichos registros cuando se resuelva la situación, en línea con las mejores prácticas internacionales.

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras públicas

Las puntuaciones de Ecuador en esta área muestran que existe un importante margen de mejora. El resultado global de la dimensión es de 3,54, por debajo de la media regional y por detrás de la mayoría de los países evaluados. Los resultados de la contratación pública son los más sólidos, con un 4,20 (una mejora con respecto a la evaluación anterior); sin embargo, los servicios de desarrollo de emprendedores están muy por detrás, con un 3,00, seguidos de los servicios de desarrollo empresarial, con un 3,61. A pesar de estos retos, se observa una mejora general en comparación con el SME PI de 2019, lo que reflejala dirección positiva que está tomando el país en este sentido.

Como se señaló en la Dimensión 1, Ecuador tiene un marco institucional y estratégico relativamente establecido para la política de PyME, bajo la responsabilidad del MPCEIP para el diseño de políticas, y la implementación a través de la Subsecretaría de PyME y Artesanías. La orientación estratégica parala política de PyME y, por lo tanto, para la prestación de SDE y servicios para emprendedores está de alguna manera fragmentada, con directrices estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2030, y la Política

Industrial 2016-2025, así como las nuevas orientaciones aún no proporcionadas por la nueva administración.

La Subsecretaría de PyMEs y Artesanías es responsable del desarrollo, fortalecimiento y capacitación de las PyMEs, ramas productivas artesanales y emprendimiento. Entre sus responsabilidades seencuentran la planeación y desarrollo de programas y proyectos de apoyo a las PyMEs, ramas productivas artesanales y emprendimiento, estableciendo la aplicación de herramientas empresariales para el desarrollo de la competitividad, tales como procesos de asociatividad, gestión de excelencia, cadenas de valor y aglomeraciones económicas. Para llevar a cabo estas responsabilidades, la Subsecretaría ofrece una cartera de servicios que incluye asistencia técnica, asesoría y desarrollo empresarial. Estos servicios están a disposición de las PyMEs desde la fase de idea hasta la inclusión desus productos en el mercado. Los servicios específicos incluyen planificación empresarial, marketing y ventas, gestión financiera, desarrollo e innovación de productos y acceso a los mercados y asistencia para la financiación.

Según las respuestas de las autoridades y los evaluadores independientes a los cuestionarios para esta evaluación, el diseño de los SDE no se basa en estudios de diagnóstico exhaustivos de las necesidades de las PyMEs y sus objetivos no están explícitamente vinculados a las estrategias nacionales antes mencionadas. Por ello, la oferta de SDE es bastante dispersa y, según las conversaciones de los evaluadores independientes con asociaciones de pequeñas empresas, la percepción es que la oferta de SDE no es suficiente y falta información sobre los mismos. Además, no parece haber programas de apoyo específico a empresas de alto crecimiento y potencial y no hay información sólida sobre el apoyo a viveros de empresas, aceleradoras u otros servicios dirigidos a emprendedores y empresas de nueva creación.

En cuanto a los recursos disponibles, el 62% del presupuesto para la prestación de SDE procede de fuentes gubernamentales, el 35% de bancos internacionales de desarrollo y el resto de otras organizaciones. Según la evaluación, los recursos disponibles no son suficientes para cubrir las necesidades de la población de PyME.

El régimen de contratación pública en Ecuador está previsto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP). Como se señaló en la edición 2019, la LOSNCP incluyela intención de facilitar la participación de las PyMEs en la contratación pública, aunque en la ley no se explican los detalles sobre cómo lograrlo. Según las respuestas al cuestionario para esta evaluación, el régimen de contratación pública incluye la posibilidad, pero no la obligación, de dividir las licitaciones porencima de un determinado tamaño en lotes, la posibilidad de que las PyMEs formen consorcios para licitaciones conjuntas, y márgenes de preferencia y reserva para las PyMEs en la contratación pública. Además, el artículo 101 de la LOSNCP establece sanciones y destitución para los funcionarios públicos encargados de los pagos de la contratación que "retengan o retrasen indebidamente los pagos", sin embargo, no especifica los plazos de pago ni las sanciones a las instituciones. Según la evaluación independiente, los representantes de las asociaciones empresariales de PYME afirman que, en la práctica, no se facilita la participación de las PyMEs en la contratación pública ya que, por ejemplo, las especificaciones técnicas son difíciles de cumplir y se establecen cargas administrativas.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) es la autoridad encargada de la contratación pública y gestiona el portal electrónico de contratación, que puede gestionar todos los pasos del proceso de contratación. Además, Ecuador cuenta con un Registro Único de Proveedores (RUP), que sirve para facilitar la futura participación de los proveedores en los procesos de contratación.

El camino a seguir

Al igual que en la evaluación de 2019, Ecuador tiene un amplio margen de mejora en esta dimensión, por:

- Elaborar diagnósticos exhaustivos sobre las distintas necesidades de las PyMEs y los empresarios, para que las políticas y los programas puedan responder mejor a sus prioridades.

- Abordar la fragmentación de la prestación de SDE a las PyMEs y el apoyo a los empresarios, entre otras cosas vinculando la estrategia nacional de desarrollo a políticas y programas específicos de desarrollo de las PyMEs.
- Ampliar la oferta de SDE y servicios de desarrollo empresarial, entre otras cosas estableciendo ayudas para las PyMEs innovadoras y de alto crecimiento y las empresas de nueva creación, así como reforzando un sistema nacional de viveros y aceleradores de empresas.
- Mejorar las medidas para facilitar el acceso de las PyMEs a la contratación pública, entre otras cosas especificando acciones concretas actualmente ausentes en la LOSNCP y clarificando aún más los plazos de pago e introduciendo medidas dirigidas a las instituciones en lugar de basarse en sanciones únicamente a particulares.
- Abordar las preocupaciones de las asociaciones empresariales de PYME en relación con las dificultades y las especificaciones técnicas (en caso necesario) para facilitar el acceso a la contratación pública.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

Ecuador tiene una puntuación de 3,71 en la dimensión Innovación y Tecnología, impulsada por puntuaciones especialmente altas en las subdimensiones Marco institucional y Servicios de Apoyo. La política de innovación en Ecuador está supervisada por el Consejo Nacional de Competitividad, Emprendimiento e Innovación (CONEIN), creado en virtud de la Ley de Emprendimiento e Innovación de 2020. El Consejo está presidido por el Presidente (o un delegado) y cuenta con representantes de los principales ministerios, así como de asociaciones empresariales e instituciones de investigación. Se trata de un mecanismo eficaz para la colaboración interministerial y la participación del sector privado. El Gobierno ha adoptado recientemente una estrategia nacional de innovación, aunque su aplicación aún no ha comenzado. Aunque se consultó al sector privado durante el diseño de la estrategia, habría margen para aumentar el nivel de consulta con las PyMEs específicamente para garantizar que se tienenen cuenta las necesidades particulares de este grupo en las futuras políticas de innovación. Ecuador ha obtenido una puntuación de 3,96 en la subdimensión Marco institucional, lo que refleja los sólidos mecanismos de coordinación y consulta existentes.

En Ecuador existen centros de innovación y parques tecnológicos, como el Parque Científico y Tecnológico de la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), que ponen en contacto a las PyMEs con instituciones de investigación. Ecuador también cuenta con algunas incubadoras y aceleradoras, que suelen ser iniciativas del sector privado o universitario. La puntuación de Ecuador en la subdimensión Servicios de apoyo (3,81) podría mejorarse reforzando las prácticas de seguimiento y evaluación, por ejemplo, evaluando de forma fiable los impactos de los programas de apoyo a la innovación en el rendimiento de las PyMEs.

Ecuador obtiene resultados ligeramente peores en la subdimensión Financiación de la innovación, con una puntuación de 3,36. Las opciones de apoyo financiero para las PyMEs innovadoras son menos amplias en Ecuador que en otros países de ALC, y las subvenciones disponibles para las PyMEs no parecen hacer hincapié en la innovación. Sin embargo, la Ley de Emprendimiento e Innovación incluye disposiciones para reforzar el acceso de las PyMEs innovadoras y los emprendedores a la financiación.

El camino a seguir

En el futuro, Ecuador podría considerar:

- Aumentar las ayudas financieras directas a la innovación de las PyMEs, por ejemplo, mediante vales o subvenciones a la innovación.

- Reforzar el apoyo público al sistema de incubadoras y aceleradoras.

Dimensión 6. Transformación productiva

Los esfuerzos de Ecuador en materia de transformación productiva persisten en el marco de la Política Industrial 2016-2025, obteniendo una puntuación de 3,92 en esta dimensión. Introducida durante el SME PI 2019, esta política encuentra desafíos paralelos a los que enfrentan otras estrategias en AL9, principalmente debido a su falta de objetivos cuantificables, lo que hace difícil instrumentar el progreso a medida que se acerca su finalización. A pesar de sus continuos esfuerzos, Ecuador aún no ha logrado avances sustanciales hacia la consecución de los objetivos generales fijados para 2025. Estos objetivos abarcan un aumento del PIB de 10 puntos porcentuales, una reducción del déficit comercial de 10,2 millones de dólares, la creación de 251.000 nuevos puestos de trabajo y un aumento de la inversión de 13,6 millones de dólares, lo que pone de manifiesto los problemas de aplicación a los que se ha enfrentado la política. Sin embargo, en 2021 con el Decreto Ejecutivo No. 68 se declaró política pública prioritaria la facilitación del comercio y la producción, la simplificación de trámites y la agenda de competitividad, lo que culminó con la introducción de la estrategia Ecuador Competitivo en 2022 que representa un ambicioso plan de acción que abarca tres áreas clave: Ecuador *Productivo, Ecuador Global* y *Ecuador Innova*. La supervisión de esta estrategia corresponde al MPCEIP, en colaboracióncon una Comisión Interministerial dedicada a su aplicación efectiva. Para su elaboración se llevó a cabo un proceso participativo a través de 60 talleres con empresas y sindicatos. Ecuador obtiene unapuntuación de 4,39 en la subdimensión Medidas para mejorar la productividad.

Las medidas de fomento y apoyo a las aglomeraciones productivas en Ecuador dieron un giro positivo con el Decreto Ejecutivo No.68, que también incluye iniciativas de cluster reflejadas en la puntuación de 3,72 para esta subdimensión. Esta iniciativa asigna al MPCEIP la responsabilidad de brindar asistencia técnica y financiera a las PyMEs que deseen formar o unirse a un cluster e implementa una serie de acciones enmarcadas en tres factores: (1) generación y promoción de clusters productivos, (2) promoción del emprendimiento y de las PyMEs, y (3) promoción de un ecosistema de calidad en el mercado local. Si bien no se cuenta con información sobre el desarrollo del plan de acción para la implementación de la iniciativa, a la fecha de la evaluación se cuenta con 20 iniciativas en marcha en lossectores de logística, agricultura, industria, tecnología, finanzas y desarrollo inmobiliario, con un presupuesto de USD 340.000 para la primera fase y USD 385.134,13 para la segunda fase de su implementación. Por último, como continuación de la actual Política Industrial 2016-2025, los ocho proyectos establecidas en las industrias básicas se aplicaron, pero no se dispone de datos de seguimiento o evaluación, lo que refleja la falta de control sobre la aplicación de la política.

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos evaluados, la puntuación de Ecuador se ve afectada, en cierta medida, por su rendimiento en la subdimensión de Integración en las cadenas globales de valor, especialmente en la sección de seguimiento y evaluación, lo que da como resultadouna puntuación para toda la subdimensión de 3,77. En el momento de la primera evaluación, elprograma ENCADENA, que incluía varios componentes como la actualización del catastro industrial, el establecimiento de una plataforma interministerial de información y apoyo a la industria ecuatoriana, estudios de diagnóstico de las cadenas de valor prioritarias y apoyo a las grandes empresas para el desarrollo de proveedores, había llegado a su fin y había encontrado problemas en sus entregables y su implementación. Sin embargo, la estrategia de competitividad bajo el área clave de Ecuador Global pretende reemplazar estos esfuerzos proporcionando asistencia técnica, aunque actualmente, no hay datos adicionales sobre las acciones clave que lo permitan. Por el contrario, las iniciativas en curso, como el programa de Desarrollo de Proveedores con el PNUD, siguen trabajando con grandes empresas y sus proveedores en las cadenas de valor.

El camino a seguir

Aunque Ecuador ha puesto en marcha una nueva estrategia para mejorar la productividad, la falta de información consolidada y accesible plantea un reto para un compromiso eficaz. Para solucionarlo, Ecuador podría:

- Aumentar la transparencia de los esfuerzos de implementación en curso en Ecuador incrementando la disponibilidad de información para las partes interesadas externas, incluidas las PyMEs.
- Desarrollar un sitio web específicamente diseñado para ofrecer información más exhaustiva sobre las acciones e iniciativas clave incluidas en la estrategia y para realizar un seguimiento y comunicar los avances de esta. Inspirarse en ejemplos exitosos de otros países del AL9, como México y Chile, puede aportar valiosas ideas para diseñar una plataforma eficaz.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

Ecuador obtuvo una puntuación de 4,12 en la dimensión de acceso al mercado e internacionalización. Destaca su buen desempeño en las subdimensiones relacionadas con Programas de Apoyo a la Internacionalización, así como Facilitación del Comercio.

En cuanto a la subdimensión de Programas de apoyo a la internacionalización, Ecuador ha obtenido una puntuación de 4,46. La política de internacionalización y promoción de exportaciones es desarrollada e implementada por el MPCEIP, a través de la Coordinación de Promoción de Exportaciones e Inversiones en el Exterior (VPEI). La estrategia general está definida por el Plan de Generación de Oportunidades 2021-2025 y, más recientemente, por el Plan de Desarrollo del Nuevo Ecuador 2024-2025. Ambos planes incluyen objetivos y estrategias orientadas a incrementar la productividad y crear mejores condiciones para el comercio exterior, con el propósito de mejorar la participación del país en el comercio internacional. Así, por ejemplo, el Plan de Desarrollo del Nuevo Ecuador establece como política "Incrementar la apertura comercial con socios estratégicos y con países que constituyen mercados potenciales", lo que a su vez está acompañado de una estrategia con objetivos y metas medibles. En este contexto, la VPEI cuenta con la agencia ProEcuador, encargada de ejecutar las políticas y normativas de promoción de exportaciones e inversiones del país para promover los productos y mercados ecuatorianos.

El MPCEIP promueve la inserción comercial del país en el mercado internacional, con el apoyo de organismos nacionales e internacionales. En este marco y en colaboración con la Unión Europea, el MPCEIP está llevando a cabo el programa de capacitación "Internacionalización de las empresas ecuatorianas, obstáculos técnicos y barreras de acceso para sus exportaciones al mercado de la Unión Europea". El programa, distribuido en 11 talleres hasta el 29 de noviembre, está dirigido a las empresas inscritas en la ruta ProEcuador para la exportación, con el objetivo de aumentar la productividad y los servicios relacionados con la calidad, así como incrementar el grado de apertura comercial, la promoción y la diversificación productiva-exportadora no petrolera.

Ecuador obtuvo una puntuación de 4,65 en la subdimensión de Facilitación del comercio. En este sentido, la Ventanilla Única Ecuatoriana (VUE) es una herramienta electrónica a través de la cual todos los operadores de comercio exterior presentan los requisitos, trámites y documentos necesarios para realizar operaciones de comercio exterior. Diariamente se reciben aproximadamente 200 solicitudes, y aunque actualmente la ley estipula un tiempo de tramitación de 5 días, gracias a las mejoras implementadas, las solicitudes se tramitan en una media de 2,13 días. Para promover el uso de esta herramienta, ProEcuador ha realizado capacitaciones introductorias sobre comercio exterior a nivel nacional, incluyendo un módulo de capacitación en "Exporta Fácil" desde 2011, además de vincular a sus usuarios con eventos de promoción comercial en el exterior y proyectos de capacitación en exportación y adecuación de la oferta exportable.

El principal objetivo de Exporta Fácil es facilitar y promover la exportación de productos ecuatorianos de pequeña y mediana escala a otros países. Para lograrlo, simplifica los procedimientos aduaneros y logísticos, reduce los costes y ofrece un proceso de envío más eficiente para los exportadores. Este programa es el resultado de la colaboración entre el Ministerio de Producción Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MIPRO), ProEcuador, la empresa postal pública Correos del Ecuador y el SENAE, con el objetivo de ofrecer un servicio práctico y especializado. Otro programa destacado es "Exporta País", desarrollado por el MPCEIP y ProEcuador, que se centra en la generación de nuevos exportadores y el fortalecimiento de los ya existentes mediante la diversificación de mercados.

Además, el Servicio Nacional de Aduanas ofrece la certificación como Operador Económico Autorizado (OEA) y promueve su uso; sin embargo, es necesario mejorar la participación de las PyMEs. Ecuador también proporciona a las empresas una guía detallada con los pasos para exportar. Sin embargo, según el Indicador de Facilitación del Comercio (IFC) de la OCDE, Ecuador está por debajo de la media en todas las variables consideradas, con las mayores brechas de crecimiento en documentos (ALC: 1,591; ECU: 1,111) y disponibilidad de información (ALC: 1,467; ECU: 1,200).

En la subdimensión de Comercio electrónico, Ecuador obtuvo una puntuación de 3,90. Aunque el país cuenta con un sólido marco legal para el comercio electrónico, aún existen oportunidades para mejorar la formación, adopción y promoción del comercio electrónico en el país. La legislación de comercio electrónico de Ecuador se basa en la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, el Código de la Producción, Comercio e Inversiones y la Ley Orgánica de Comunicación. Estas leyes regulan diversas áreas relacionadas con las transacciones electrónicas, la protección del consumidor en línea y la comunicación digital.

El MPCEIP, junto con el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, el sector privado y el mundo académico, han desarrollado la Estrategia Nacional de Comercio Electrónico (ENCE)para fomentar el uso del comercio electrónico a través de las tecnologías de la información y la comunicación. Este enfoque busca apoyar la innovación, la productividad y la competitividad. Estos ministerios ponen en marcha programas de promoción y formación, dirigidos principalmente a las PyMEs.

Para la subdimensión de Normas de calidad, Ecuador obtuvo una puntuación de 3,57. El país cuenta con la Ley Orgánica del Sistema Ecuatoriano de Calidad, que establece un marco global para la garantía de la calidad en Ecuador. El Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN) es la institución responsable de la metrología, la normalización, la acreditación y la evaluación de la conformidad en el país. El INEN ofrece un amplio programa de formación en normalización, reglamentación, metrología, validación y certificación, accesible a todos los ciudadanos de forma gratuita. Además, el INEN lleva a cabo anualmente un "Programa de formación de metrólogos", muy valorado tanto por el sector público como por el privado. La Estrategia Nacional de Normalización 2023-2025 refleja el apoyo y la cooperación internacional, estableciendo objetivos estratégicos para promover una cultura de la calidad en el país, alineada con las tendencias mundiales y comprometida con las partes interesadas. Esta estrategia se vincula con varios marcos y políticas nacionales, entre ellos el Plan Nacional de Creación de Oportunidades 2021-2025, la Política Industrial del Ecuador 2016-2025 y la Estrategia de Competitividad del Ecuador.

Por último, en la subdimensión sobre los Beneficios de la integración regional, Ecuador obtuvo una puntuación de 3,47. Con el fin de impulsar el panorama empresarial de las PyMEs en la Comunidad Andina, se ha aprobado la creación del Observatorio Andino para la Transformación Empresarial de las MIPyMEs. Esta iniciativa, acompañada de un estudio de diagnóstico de las cadenas de valor regionales, busca fortalecer la integración productiva en la región. Además, la Comunidad Andina está trabajando en el fortalecimiento de las cadenas de valor en los países miembros a través de estudios realizados por CAMIPYME con el apoyo del BID/INTAL.

El camino a seguir

- Reforzar y ampliar el apoyo del sector público a las certificaciones de calidad para las PyMEs ecuatorianas, capitalizando los esfuerzos y programas existentes.
- Consolidar el futuro de las PyMEs andinas: capitalizando la investigación de CAMIPYME y estableciendo una estrategia de desarrollo sólida y medible. Esto fortalecerá la integración subregional que redundará en beneficios concretos para las PyMEs.
- Fortalecer y promover el comercio electrónico como herramienta estratégica para la internacionalización de las PyMEs ecuatorianas, destacando el impacto positivo que el comercio electrónico puede tener en las exportaciones ecuatorianas, como la expansión a nuevos mercados, la reducción de costes y la mejora de la competitividad.
- Mejorar el seguimiento y la evaluación de los distintos programas de apoyo a las PyMEs, así como los canales de comunicación con el sector privado. Todo ello con el fin de facilitar lamejora y adaptación continuas de los programas.

Dimensión 8. Digitalización

Ecuador obtiene una puntuación de 3,91 en la dimensión Digitalización, impulsada por un rendimiento encomiable en las subdimensiones Estrategia Digital Nacional y Competencias Digitales. El país está adoptando activamente el avance digital a través de la Agenda Nacional de Transformación Digital, liderada por el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Esta agenda aboga por la digitalización para mejorar la competitividad y la innovación en diversos ámbitos de la sociedad. Su núcleo es la Agenda de Transformación Digital 2022-2025, que define los objetivos digitales de Ecuador. Subraya el desarrollo de competencias digitales y de una cultura digital, al tiempo que integra las tecnologías emergentes. La colaboración entre ministerios, como los de Educación y Salud, garantiza un enfoque cohesionado de la transformación digital de Ecuador, lo que se refleja en una sólida puntuación de 4,33 en la subdimensión Estrategia nacional de digitalización, que destaca la eficacia de los mecanismos de coordinación y consulta.

Ecuador aspira a garantizar el acceso universal a Internet, con especial atención a las regiones desatendidas y a las PyMEs, a través de su Agenda de Transformación Digital. Aunque carece de una ley específica, la agenda aboga firmemente por un acceso generalizado a la banda ancha. Se subraya el papel fundamental de las asociaciones público-privadas y las colaboraciones internacionales en la mejora de la infraestructura de conectividad y la prestación de servicios de Internet de alta velocidad. Esta iniciativa integral garantiza la inclusión y la accesibilidad en todo el país, permitiendo la participación sin fisuras en el ecosistema digital a todos los ciudadanos y empresas, independientemente de su ubicación o tamaño. La mejora de la puntuación de Ecuador en la subdimensión de Conectividad de banda ancha, actualmente en 3,17, por debajo de la media regional, podría mejorar significativamente la puntuación global de digitalización, reconociendo el acceso a la infraestructura como un requisito previo para la digitalización de las PyMEs.

Ecuador destaca en la subdimensión de Habilidades digitales, con una puntuación de 4,23. El enfoque del país para cultivar las competencias digitales es una iniciativa multifacética que abarcavarios niveles educativos y segmentos sociales. En su núcleo se encuentra la Agenda de Educación Digital, intrincada en la más amplia Agenda de Transformación Digital. Este plan educativo sirve de piedra angular para inculcar las competencias digitales, desde la educación primaria hasta la educación superior. Ecuador es firme en equipar a sus estudiantes con conocimientos fundamentales de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC),garantizando su dominio de las competencias digitales esenciales.

El camino a seguir

En el futuro, Ecuador podría considerar:

- Asignar fondos para el desarrollo de infraestructuras digitales en regiones insuficientemente atendidas, con especial atención a la mejora de la conectividad de banda ancha. Esto podría incluir inversiones en el tendido de infraestructuras de internet y la mejora de las redes existentes.
- Desarrollar un programa integral de formación y consulta destinado a mejorar las competencias digitales de los propietarios y empleados de las PyMEs. Esto podría incluir talleres, seminarios y consultas individuales para abordar las necesidades y retos específicos a los que se enfrentan las PyMEs en Ecuador.

Referencias

BCE (2023), *Informe de la evolución de la economía ecuatoriana en 2022 y perspectivas 2023*, Banco Central Ecuador, https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/EvolEconEcu_2022pers2023.pdf. [4]

BCE (2023), *La economía Ecuatoriana reportó un crecimiento interanual de 0.4% en el tercer trimestre de 2023*, https://www.bce.fin.ec/boletines-de-prensa-archivo/la-economia-ecuatoriana-reporto-un-crecimiento-interanual-de-0-4-en-el-tercer-trimestre-de-2023 (accessed on 12 March 2024). [5]

BCE (2022), *Informe de la evolución de la economía ecuatoriana en 2021 y perspectivas 2022*, https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/EvolEconEcu_2021pers2022.pdf. [3]

BCE (2021), *La pandemia incidió en crecimiento 2020: la economía ecuatoriana decreció 7,8%*, https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1421-la-pandemia-incidio-en-el-crecimiento-2020-la-economia-ecuatoriana-decrecio-7-8 (accessed on 12 March 2024). [1]

Heredia, A. and M. Dini (2021), *Analysis of policies to support SMEs in confronting the COVID-19 pandemic in Latin America*, United Nations, https://hdl.handle.net/11362/46743. [2]

INEC (2022), *Estadísticas de la empresa*, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-de-las-empresas/ (accessed on 5 June 2024). [8]

Ministry of Production Ecuador (n.d.), *Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca*, https://www.produccion.gob.ec/acuerdos-comerciales/ (accessed on 12 March 2024). [6]

OECD/CAF (2019), *América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60745031-es. [7]

Índice de Políticas para PyMEs: América Latina y el Caribe 2024

HACIA UNA RECUPERACIÓN INCLUSIVA, RESILIENTE Y SOSTENIBLE

Este informe evalúa y monitorea el progreso en el diseño e implementación de políticas para PyMEs en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Ha sido elaborado como parte del Programa Regional ALC de la OCDE, en cooperación con CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). El reporte de 2024 hace un seguimiento de los progresos realizados desde 2019 en ocho dimensiones de política pública y presenta las últimas conclusiones clave sobre el desarrollo de las PyMEs. Identifica los retos emergentes que afectan a las PyME en la región y ofrece recomendaciones a los gobiernos para construir un sector de PyME exitoso. La edición de 2024, la segunda de la serie, se beneficia de una metodología actualizada que analiza las políticas de apoyo a la transformación digital de las PyMEs, introduce una dimensión piloto de economía verde e incorpora un enfoque transversal de género. Esta edición amplía la cobertura introduciendo dos nuevos países (Brasil y Paraguay) a los ya siete países participantes (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay), garantizando la inclusión de todos los miembros de la Alianza del Pacífico y Mercosur.

IMPRESA ISBN 978-92-64-34823-3
PDF ISBN 978-92-64-55408-5

9 789264 348233