

Cuadernos Centroamericanos del ICAP

Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19

*Apuntes del I Encuentro Virtual
Latinoamericano, setiembre de 2020*

Aportes de los paneles presentados por:

Rebeca Gynspan Mayufis
Ileana Rogel Cruz
Ignacio Méndez Fernández
Gerson Martínez Ramos
Jaime Pintos Santiago
Elard Gonzalo Ortega Pérez
Sylvie Durán Salvatierra

REACTIVACIÓN DE LA MIPYME EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

Apuntes del I Encuentro Virtual Latinoamericano.

Setiembre de 2020.

Aportes de los paneles presentados por:

Rebeca Grynspan Mayufis

Ileana Rogel Cruz

Ignacio Méndez Fernández

Gerson Martínez Ramos

Jaime Pintos Santiago

Elard Gonzalo Ortega Pérez

Sylvie Durán Salvatierra

Junio, 2021

San José, Costa Rica

Incluye las palabras de apertura, reflexiones y artículos resultado del I Encuentro Virtual Latinoamericano: “Reactivación de la MIPYME en el contexto del Covid-19”, realizado del 23 al 25 de setiembre de 2020, así como un colofón.

Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que no representan la postura del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

338.7

l59r **Instituto Centroamericano de Administración Pública (Editor)**

REACTIVACIÓN DE LA MIPYME EN EL CONTEXTO DEL COVID-19: Apuntes del I Encuentro Virtual Latinoamericano*.

Setiembre de 2020 / por: Rebeca Grynspan Mayufis, Ileana Rogel Cruz, Ignacio Méndez Fernández, Gerson Martínez Ramos, Jaime Pintos Santiago, Elard Gonzalo Ortega Pérez y Sylvie Durán Salvatierra – San José, C.R.: ICAP, 2021.

84 p. – (Cuadernos Centroamericanos del ICAP; 3).

ISBN: 978-9977-20-148-1

1- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2- MICROEMPRESAS

3- REACTIVACIÓN ECONÓMICA 4- COVID-19

I. Título II Serie

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP

No. 33: Junio, 2021

- ◆ Dirección:
Ramón Rosales Posas, costarricense, Director Interino, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

- ◆ Comité Editorial:
Ramón Rosales Posas, costarricense, Director Interino del ICAP.
María José Castillo Carmona, costarricense, Gerente Técnica del ICAP.
Oscar Quesada Madriz, costarricense, Coordinador del Asistencia Técnica, del ICAP
Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión.

- ◆ Coordinación del número:
Óscar Quesada Madriz, costarricense, Coordinador del Asistencia Técnica, del ICAP, Coordinador del número
Israel Rojas Dámico, costarricense, Gestor de Proyectos de Asistencia Técnica, ICAP, Co-coordinador.
Karen Víctor Azofeifa, costarricense, Investigadora, Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento, CELIEM, Co-coordinadora.
María José Elizondo Solís, costarricense, Gestora de proyectos, Coordinación de Investigación y Extensión, ICAP, Editora.

- ◆ Coordinación Programa Editorial:
Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión, ICAP
María José Elizondo Solís, costarricense, Gestora de proyectos, Coordinación de Investigación y Extensión, ICAP.

- ◆ Asistente del Programa Editorial:
Valeria Calvo Chaves, costarricense, Encargada, Centro de Recursos de Información para los Aprendizajes, ICAP.
Jesús Solano Lobo, costarricense, Asistente de Investigación, Coordinación de Investigación y Extensión, ICAP.

- Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- Este producto ha sido publicado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de noviembre del 2020, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP

**Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Teléfono: (506) 2234-1011 /
2225-4616**

Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287

Correo electrónico: info@icap.ac.cr

Facebook: <https://www.facebook.com/ICAP1954>

Twitter: https://twitter.com/icap_1954

Esta es una publicación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el Marco de su Política Editorial. Puede revisar otras publicaciones del Programa Editorial en nuestra página web: <https://icap.ac.cr/publicaciones-3/>

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN DEL NÚMERO viii

APERTURA

La reactivación de la economía, las MIPYMES y la necesaria atención de los desafíos
marcados por el COVID-19 2

I ENCUENTRO VIRTUAL LATINOAMERICANO “Reactivación de la MIPYME en el
contexto del COVID-19” 7

CONFERENCIA INAUGURAL

CONFERENCIA INAUGURAL 2

REFLEXIONES

La crisis provocada por la pandemia COVID-19 no ha afectado de la misma manera a
todas las empresas 13

De la informalidad a la formalidad ¿un paso obligado?: Los retos de la formalización
de las empresas” 22

De la informalidad a la formalidad ¿un paso obligado? y los retos de la formalización
de las empresas..... 30

Las oportunidades de las compras públicas para las pymes en el contexto del COVID-
19 en Costa Rica 40

El sector creativo y cultural frente a los retos del COVID-19..... 57

Colofón 68

PRESENTACIÓN DEL NÚMERO

La pandemia ocasionada por la aparición del COVID-19 produjo un fuerte impacto sobre las sociedades latinoamericanas y sus esquemas económicos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó que al finalizar el 2020, la pandemia causó el cierre de más de 2,7 millones de empresas en la región, que representó cerca del 20% del parque empresarial y el 21% de las microempresas. De forma directa, este escenario supuso la destrucción de 8,5 millones de empleos, que representaron el 8,1% del empleo formal en el sector empresarial y una quinta parte de los puestos de trabajos relacionados directamente con las microempresas.

Lo anterior tiene explicación, a partir del entendimiento de las principales características del parque empresarial de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) del subcontinente: una evidente especialización en el sector comercio; y una gran brecha en la productividad laboral con relación al resto del parque empresarial.

En ese sentido, el Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento (CELIEM), el Colegio de la Frontera Norte de México (COLEF) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), conscientes de la necesidad de realizar esfuerzos que permitan reactivar las economías de la región, mediante el fortalecimiento directo de las MIPYMES, llevaron a cabo el I Encuentro Virtual Latinoamericano: “Reactivación de la MIPYME en el Contexto del COVID-19”, en setiembre de 2020.

El evento se caracterizó por su clara intención de democratizar la información y el análisis sobre los impactos de la pandemia para el sector de las MIPYMES, así como las principales medidas para su reactivación. Durante el encuentro se presentaron 30 ponencias por parte de importantes expertos de talla internacional, provenientes de instancias gubernamentales de Latinoamérica, tomadores de decisión relacionados con el desarrollo y aplicación de políticas públicas para las MIPYMES, gestores de MIPYMES, representantes de diversas cámaras empresariales, investigadores, académicos y altos funcionarios de organismos internacionales.

Ante la magnitud del evento, y con la intención de fomentar aún más la divulgación del conocimiento, los organismos organizadores del I Encuentro Virtual Latinoamericano presentan la edición número 33 del Cuaderno Centroamericano del ICAP, titulado para la ocasión: “Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19. Apuntes del I Encuentro Virtual Latinoamericano”.

Este número contiene la síntesis de las propuestas de ocho autores y coautores que desarrollaron ponencias o conferencias magistrales orientadas a diversas temáticas de interés y pertinencia para el sector tales como la manera diferenciada de la afectación de la pandemia para diversos tipos de empresas, los retos que supone la formalización de las empresas, un caso de análisis sobre la inclusión de las compras públicas como oportunidad para las PYMES en Costa Rica, y finalmente, los retos particulares del sector creativo y cultural ante la coyuntura.

De parte de CELIEM, COLEF e ICAP, reafirmamos nuestro compromiso con el fortalecimiento y desarrollo de las MIPYMES como uno de los principales motores de la economía mundial y regional, al tiempo que deseamos que el presente recopilado pueda funcionar como una herramienta para el planeamiento de medidas que permitan una reactivación de esas unidades productivas en el contexto del COVID-19.

Instituto Centroamericano de Administración Pública
Mayo 2021.



**El Colegio
de la Frontera
Norte**



APERTURA

I Encuentro Virtual Latinoamericano: Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19

Por;

*M.Sc. Luis Álvarez Soto,
Director Ejecutivo, CELIEM*

*Dr. Oscar F. Contreras
Secretario General Académico,
El Colegio de la Frontera Norte*

**La reactivación de la economía, las MIPYMES y la necesaria atención de los desafíos
marcados por el COVID-19**

M.Sc. Luis Álvarez Soto, Director Ejecutivo, CELIEM

El esfuerzo desarrollado por los equipos de tres instituciones, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento (CELIEM), para analizar los efectos de la crisis generada por el COVID-19 en los ecosistemas de MIPYMES de la región latinoamericana, se sistematizan en esta publicación que permite integrar las reflexiones y voluntades realizadas por muchos actores convencidos de que son estas unidades productivas el motor dinámico de nuestras economías.

Hemos dicho durante muchos años que el tema de la micro, pequeña y mediana empresa no puede ser visto como un proceso que esté en la boca de unos pocos, sino que tiene que estar en la boca de muchos, porque en la medida en que logremos esto, haremos posible que tengamos un mismo idioma y que estemos generando reflexiones similares para impulsar transformaciones sostenibles que permitan en nuestros países la construcción de una mejor institucionalidad, un mejor desarrollo de programas y un mayor impulso del parque empresarial MIPYME.

El COVID-19 indudablemente ha puesto contra la pared a muchos sectores, y la actividad económica de las MIPYMES no ha sido la excepción. Nos ha obligado a darnos cuenta que hay muchas debilidades estructurales que no hemos resuelto y en este ejercicio de reflexión, desarrollado en septiembre del 2020 en el I Encuentro Virtual Latinoamericano “Reactivación de la MIPYME en el contexto del Covid-19”, pusimos de relevancia que más allá de los procesos que podamos impulsar para la capacitación, o para generar instrumentos de financiamiento -que es donde se circunscriben las acciones hacia las MIPYMES-, es necesario transversalizar el tema a todos los actores que forman parte de los ecosistemas, porque tan importante es la capacitación y el financiamiento, cómo importante son entre otros, los instrumentos fiscales, aquellos de acceso a las compras públicas, o los mecanismos de exportación que permitan de manera integral abrir verdaderas oportunidades de crecimiento económico.

La evolución que se ha dado de las políticas públicas, especialmente posterior a la crisis del 2008, permitió integrar en su conceptualización no solo el desarrollo de las estructuras productivas según su tamaño, sino también la importancia de abordar como un factor determinante las competencias, actitudes y valores de las personas en los procesos emprendedores, mostrando con ello que la dicotomía entre el mundo del emprendimiento y las MIPYME constituye un factor desarticulador, que en el contexto de la pandemia ha sido necesario transformar e integrar para desarrollar acciones que favorezcan la generación de oportunidades y el crecimiento de las propias unidades productivas.

Hoy debemos tener claro que ya no solamente se requieren acciones para el emprendimiento y acciones para las MIPYME, sino que debemos comprender también que las empresas están lideradas por personas a las que necesitamos fortalecer en sus competencias, sus habilidades y sus decisiones emprendedoras, para que ello les permita hacer frente a crisis como las que hemos tenido que vivir a partir de marzo del 2020.

Esto nos lleva repensar las formas en que estamos actuando desde las políticas y desde las instituciones. Asimismo, cada vez más es necesario pensar en acciones diferenciadas. No podemos dejar de tener presente que ese desarrollo de la MIPYME debe estar vinculado a las actividades de la gran empresa. A veces consideramos que son dos mundos diferentes, y la única posibilidad de generar encadenamientos, y en general crecimiento, está vinculado a hacer estrategias conjuntas con la empresa grande.

Tenemos que pensar que las políticas, los programas y los procesos productivos tienen que trascender los períodos gubernamentales para pasar de ser políticas de Gobierno, o programas de Gobierno, a convertirse en políticas de Estado sostenibles que comprendan no solo las necesidades de un grupo o de un equipo que temporalmente está tomando decisiones en el poder, sino que pueda generar las condiciones de quienes de manera permanente están activando el sector productivo, están generando empleo y están promoviendo condiciones de crecimiento.

Analizamos durante los tres días de este Encuentro Virtual, que el impacto del COVID-19 alteró las condiciones productivas vigentes, haciendo relevante la apreciación de que las MIPYMES se constituyen en un actor protagónico de los procesos de desarrollo de nuestros países, y que en esa tesitura, la construcción de ecosistemas y el impulso de reflexiones y políticas requieren de espacios donde no puede ser única y exclusivamente la reflexión entre gobiernos o la reflexión entre la Academia, sino que se requiere de espacios en donde de manera conjunta el sector privado con la Academia, el Gobierno, los centros de investigación, y muchos más actores, construyan y orienten la política pública, los programas de apoyo, y las acciones de desarrollo de los ecosistemas productivos.

Hoy los ecosistemas al no constituirse única y exclusivamente a partir de un grupo de actores, se reafirma que ya tampoco es una sola institución la responsable de impulsar acciones. Se requiere de un esfuerzo articulado y coordinado que permita impactar en ese parque empresarial que representa en la región el 99% de las empresas y que impacta en cerca del 67% del empleo total que se genera.

En este Encuentro de alcance regional se puso de manifiesto la amplia agenda que tenemos para enfrentar los diferentes desafíos de las MIPYMES, especialmente en su fortalecimiento y formalización. Si algo quedó claro en el conjunto de reflexiones es que tenemos un gran debate para definir qué entendemos por formalizar hoy, porque no es lo mismo la formalización para una empresa creativa y cultural que la formalización para una empresa del sector industrial. Este es un debate que debemos abrir urgentemente y que el COVID-19 y las medidas adoptadas por los gobiernos para los sectores formales, pusieron de manifiesto ante la realidad que viven nuestros parques empresariales.

Otro tema que abordamos y de necesario seguimiento, es la urgente necesidad del fortalecimiento de las cadenas de valor y el posicionamiento de la MIPYME en la nueva Economía. Hay nuevos sectores de que quizás antes no los veíamos como parte del desarrollo económico, y hoy son sectores relevantes en la construcción de oportunidades y el impulso del desarrollo y crecimiento de los países. Aquí debemos incorporar la reflexión sobre las empresas estructuradas por un mayor número de

personas que han migrado de sus lugares de origen y en especial de grupos de refugiados. Asimismo, debemos incorporar a las empresas creativas y culturales, en donde para sorpresa de muchos en estas últimas se materializan procesos de la innovación, transferencia de conocimiento, procesos de creatividad, así como vías de desarrollo cultural, que al mismo tiempo refuerzan la identidad como el curso económico de 13 subsectores que normalmente no los tenemos tan claramente identificados como parte de las cadenas globales de valor.

Asimismo, resulta fundamental en los temas de seguimiento que se continúe con la reflexión acerca de la flexibilización de las políticas fiscales. Hoy sabemos las debilidades que tienen los gobiernos por el tema de las finanzas públicas, pero no vamos a tener políticas fiscales sanas si no activamos la producción, y si no activamos la participación del sector productivo en la generación de ingresos. De tal manera que no es solamente el ingreso a través de los impuestos; es también cómo generamos el balance para incentivar la producción y para crear incentivos que permitan generar empleo e impulsar desarrollo económico. La Organización Internacional del Trabajo, evidenció que, si tan solo se generarán incentivos fiscales en un 1% del Producto Interno Bruto por país, se hubiera mantenido a un 0.8% de personas que perdieron su empleo durante el 2020. Los incentivos son clave para pensar el desarrollo. La Secretaria General Iberoamericana, en voz de Rebeca Grynspan, insistió en pensar en “las pequeñas primero” y en que el desarrollo, que se ha medido hasta ahora única y exclusivamente por el crecimiento del Producto Interno Bruto, debe transitar a una perspectiva desde el desarrollo humano, orientado a generar condiciones y oportunidades para la gente.

Este I Encuentro Virtual Latinoamericano, abrió la oportunidad y la posibilidad de impulsar desde el sector privado, la academia y en alianza con actores públicos y cooperantes, un círculo virtuoso de reflexiones y acciones que estamos seguros constituirá la base para generar transformaciones en nuestros ecosistemas, en donde pese a las dificultades que nos puso la pandemia, la mayor virtud es que no abrió grandes oportunidades para pensar el proceso en adelante y convertir en una realidad aquella frase que nos recuerda que “sólo cabe progresar cuando se piensa en grande, sólo es posible avanzar cuando se mira lejos”.

Desde CELIEM nuestro agradecimiento y permanente compromiso por seguir sumando valor en este ecosistema latinoamericano, y con ello en las oportunidades que personas emprendedoras, micro, pequeñas y medianas empresas requieren para crecer.

I ENCUENTRO VIRTUAL LATINOAMERICANO “Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19”

Dr. Oscar F. Contreras
Secretario General Académico
El Colegio de la Frontera Norte

Es un honor para El Colegio de la Frontera Norte ser parte de la organización de este evento, que tiene una especial relevancia en el contexto de una profunda crisis económica, ligada a la emergencia sanitaria, que afecta de manera particularmente severa a las pequeñas empresas de la región. La disrupción económica y social provocada por la pandemia representa un reto de gran envergadura para las economías en su conjunto, pero particularmente para ese segmento, tan vasto como frágil, de las micro, pequeñas y medianas empresas, que en América Latina constituyen la enorme mayoría de las unidades económicas que conforman el tejido empresarial de la región. Un reto que además pone a prueba la capacidad de análisis, diagnóstico y generación de propuestas de política por parte de los expertos dedicados al estudio del mundo empresarial.

Para una institución académica como El Colegio de la Frontera Norte este Encuentro constituye una oportunidad invaluable para fortalecer el diálogo y la colaboración con las instituciones y grupos de trabajo que en América latina se dedican a estudiar de manera sistemática las características, dinámicas y problemas de las pequeñas empresas, así como a formular propuestas de política para su consolidación. Nuestro centro tiene una trayectoria de casi 40 años realizando investigaciones sobre empresas y empresarios, inicialmente en la región fronteriza de México con Estados Unidos, pero paulatinamente incursionando en el estudio de otras regiones y otras fronteras del mundo, bajo la premisa de que la frontera de México con Estados Unidos es también la frontera de América Latina con el Norte Global.

Estamos convencidos de que la investigación académica debe generar conocimiento para comprender y explicar el mundo en el que vivimos, así como también,

especialmente en momentos críticos, para diseñar estrategias de intervención y generar propuestas de acción. Éste es sin duda uno de esos momentos, y por ello es muy oportuna la realización de este evento en el que se abordarán diversos aspectos de este ámbito tan heterogéneo, tan complejo, pero tan vital para nuestras sociedades y economías, como el de las micro pequeñas y medianas empresas.

Habitualmente las micro y pequeñas empresas en América Latina confrontan diversos problemas -financieros, tecnológicos, de gestión- para asegurar su permanencia en el mercado. En el contexto de la pandemia, enfrentan desafíos inéditos que demandan intervenciones urgentes y creativas. Para nosotros es un motivo de optimismo el que, en medio de los estragos de la crisis, varias instituciones latinoamericanas unan sus esfuerzos y capacidades para analizar la situación presente y trazar alternativas para el futuro. La continuidad de esta colaboración será decisiva para que estas contribuciones tengan el alcance y el impacto necesarios.



CELIEM
CENTRO LATINOAMERICANO
DE INNOVACIÓN Y EMPRENDIMIENTO



**El Colegio
de la Frontera
Norte**



ICAP
Instituto Centroamericano
de Administración Pública
www.icap.ac.cr



SICA
Sistema de la Integración
Centroamericana
www.sica.int

CONFERENCIA INAUGURAL

I Encuentro Virtual Latinoamericano: Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19

Por:

Dra. Rebeca Grynspan

CONFERENCIA INAUGURAL

Dra. Rebeca Grynspan
Secretaria General Iberoamericana

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), las PYMES representan un 67% del empleo en América Latina, este tejido empresarial representa un 98% de las empresas que componen la región, convirtiéndose así, en un sector que contiene en su futuro y en su presente la vida de millones de familias latinoamericanas, que está sufriendo enormemente el impacto del Covid-19 y de la pandemia.

En un evento llevado a cabo en Brasil por el Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), organización importante y de prestigio en la gestión de las PYMES, titulado “Pensar en las pequeñas primero”, se mostrada este título como un resumen que en pocas palabras indicaba el inmenso desafío, tanto político como económico, que se tiene por delante ante la pandemia, que además refleja una realidad muy latente y es que no se piensa en ellas primero.

En general, muchas de las políticas carecen, de la diferenciación necesaria para tratar la realidad y los problemas de las pequeñas, no se ponen en la primera fila del quehacer y de la preocupación. La pandemia y el efecto sobre el tejido productivo de la región latinoamericana está visibilizando todavía más el problema que enfrentamos con las micro, pequeñas y medianas empresas, si no pensamos en ellas primero, tampoco se va a poder salir de esta pandemia.

Los datos son muy elocuentes, de acuerdo con un informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, (Organización para la Cooperación y el Desarrollo, 2020) entre el 30 y el 45% de las pequeñas y medianas empresas en América Latina se vieron forzadas a cerrar, debido a la pandemia del coronavirus. Otro de los dato que se han publicado (CEPAL, 2020), indica que se van a perder alrededor

de 2.7 millones de empresas formales en la pandemia. Alrededor de estos 2.7 millones de empresas que van a cerrar, el 90% son PYMES.

Es decir, 2.5 millones de micro, pequeñas y medianas empresas podrían desaparecer y por tanto más de 8 millones de puestos formales podrían quedar en el camino. Esta es la magnitud y la inmensidad del reto al que nos enfrentamos, subrayo que estas proyecciones son de las empresas formales y lo digo porque no se está midiendo lo que está pasando en las empresas informales.

En los años 80 se vivieron períodos difíciles. La época en la que fui Viceministra de Hacienda. A la fecha estamos tratando de navegar por lo que se llamó la década perdida de América Latina, y aun habiendo vivido esa década perdida de América Latina, no se han visto datos tan duros, tan fuertes, tan profundos en su impacto como los que estamos viviendo con el Covid-19. Esto va producir, una histéresis, en el que los problemas de corto plazo se van a convertir también en problemas de largo plazo, porque para muchas de estas empresas los problemas de liquidez se convierten, fácilmente, en problemas de solvencia, muchos de los países han puesto a disposición medidas precisamente para darle liquidez a las empresas, pero esa liquidez está basada en el supuesto de que no estás ante un problema de solvencia, sino de liquidez, pero el show de la oferta y la demanda que están sufriendo estas empresas convierte los problemas de liquidez fácilmente en problemas de solvencia.

Entonces dos reflexiones a raíz de estos datos. Lo primero es que tal vez esta sea una oportunidad, porque salvaguardar y proteger el empleo, es también proteger el tejido empresarial. Si se está perdiendo una parte tan importante de nuestro tejido empresarial porque no estamos hablando de las grandes empresas, estamos hablando de las pequeñas y medianas, el problema será recuperar los niveles de empleo, recuperarnos del desempleo que nos va a dejar esta pandemia, que será una tarea muy difícil, este el momento de que finalmente se dé una política pública coherente, realmente de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

La segunda reflexión es que todos los países han tratado de poner medidas a favor de las pequeñas y medianas empresas, como la liquidez, pero ¿cuáles son

fundamentalmente estas ayudas?, se han dado tanto ayudas directas como indirectas. Las ayudas directas han sido programas de créditos extraordinarios, dirigidos, a las empresas, poner fondos de garantía para que tengan acceso al crédito y también moratorias de pago, de impuestos o de servicios, que en muchos países se han puesto a disposición para tratar de aminorar este problema en el confinamiento de las empresas.

Con las ayudas indirectas, ¿cuáles han sido las ayudas indirectas?, básicamente, las transferencias que se han hecho a la ciudadanía para poder apoyar la demanda y por la falta de ingresos de muchos de los sectores, muchos de ellos y muchas de estas transferencias se han ido a empleados de Pymes, precisamente, gente que no pueden en el confinamiento, salir a la calle. Pero lo cierto ha sido que estas medidas han tenido un efecto limitado y es bueno analizar cuáles son las razones, a pesar de la voluntad política de poner estos instrumentos a disposición, por qué han tenido un efecto limitado.

Básicamente por tres razones:

- 1) porque los sistemas de los países en términos de la gestión no estaban preparados para una crisis de esta magnitud y por lo tanto los sistemas administrativos no pudieron rápidamente llegar a los sectores que tenían que llegar, especialmente cuando estamos hablando de la informalidad. En la formalidad hay registros, pero la informalidad no había registro. Los programas de transferencias condicionadas de ingresos, por ejemplo, se referían sólo a la población pobre, pero muchos de los informales, son informales, pero no necesariamente pobres y por lo tanto no estaban incluidos en esos programas. Ampliar rápidamente los programas ha sido muy difícil y se ha tardado mucho y por lo tanto hemos visto que muchas de las medidas inclusive, que los gobiernos han puesto a disposición o han exigido para el confinamiento y para proteger la salud de los ciudadanos, no han tenido éxito, porque ha sido imposible reducir la movilidad. Los sectores informales a los que no les llega la ayuda, tienen que salir a ganarse el ingreso diario para poder mantener a sus

familias. Entonces ese es un primer problema, la gestión y la rapidez con que los gobiernos han podido proceder a estos programas han sido limitadas.

- 2) El segundo punto es que el COVID no inventa nuestros déficits estructurales, sólo interacciona con ellos. Y lo cierto es que, en el sector de pequeñas y medianas empresas, la alta informalidad en nuestro tejido productivo, la falta de acceso al crédito en nuestras Pymes, que no lo inventó el covid-19 solo lo profundiza, y la baja productividad y digitalización de nuestras pequeñas y medianas empresas, por supuesto que fueron problemas estructurales para poderse adaptar rápidamente a esta situación.
- 3) De hecho, en la mayoría de nuestras Pymes, estos déficits suceden simultáneamente. Como son informales, no se benefician ni de las moratorias de impuestos, porque de eso se benefician las empresas formales, ni tenían antes de la pandemia relaciones bancarias o acceso al crédito como para beneficiarse de los fondos de garantía. Entonces de esas medidas, hay muchas en las que del tejido empresarial informal que tenemos en nuestros países, no pudieron acceder a las ayudas y por supuesto eso termina golpeándolas doblemente. Esto no es para decir que los gobiernos no estuvieron preocupadas por ese sector, porque si lo estuvieron y hay programas muy buenos, por mencionar algunos casos, en Costa Rica -el programa Proteger, por un lado, y el programa Alivio, que puso a disposición, precisamente, la Promotora de Comercio Exterior, y que busca darle a las empresas mecanismos para la estabilización para la reconversión de la empresa, es un elemento fundamental, y para la articulación de distintos actores de este ecosistema. Pero lo cierto es que al final, los sectores informales se han beneficiado poco de esta voluntad, aunque existiera la voluntad política de llevarlos adelante.

También las limitaciones fiscales. Hay muy poco espacio fiscal en la región. Esta es una pandemia que nos agarró en mal estado, después de 5 años de bajo crecimiento, de aumento de la deuda y de aumento de los déficits fiscales que han sucedido durante los últimos cinco años. Los paquetes de ayuda que han puesto a disposición países en vías de desarrollo son una tercera parte de lo que han hecho los países desarrollados.

¿Por qué no tenemos los mecanismos ni los instrumentos necesarios para poder poner con fortaleza los programas fiscales a disposición de nuestros ciudadanos?: En primer lugar, se va a necesitar una segunda ronda, tal vez esa es la manera de llamarlo, de programas de apoyo para las pequeñas y medianas empresas, aprendiendo del problema de los programas que pusimos en ejecución al puro inicio de la pandemia.

Las ayudas indirectas que son muy importantes por supuesto, para la demanda y para la gente, se va a necesitar ayuda mucho más directa que puedan llegar efectivamente a este sector y que sean ayudas no solo para su endeudamiento, ya que en las PYMES los problemas de liquidez se convierten rápidamente en problemas de solvencia y por lo tanto sólo el endeudamiento no es el camino de apoyo más efectivo para muchas de ellas. Lo será para algunas medianas y pequeñas empresas muy consolidadas que no tengan alto endeudamiento, pero para la mayoría, el endeudamiento no será el camino, muchos de ellos pensarán que van a poner en riesgo todo lo que tiene la familia para poder endeudarse más en una situación muy incierta.

Las ayudas directas para la transformación de las PYMES deberían tener tres objetivos: 1) formalización 2) bancarización y 3) digitalización. Y estos objetivos, para que sean exitosos, requieren que para quien está del otro lado, los que tienen que tomar las decisiones en las pequeñas y medianas empresas, quienes tienen que tomar decisiones en base al costo-beneficio, valorarán que la formalización, la bancarización y la digitalización sean soluciones que no pueden ser más costosas que el beneficio y por eso se necesita de las ayudas directas, porque si no los costos serán mayores que los beneficios, aunque traten de transitar por estos objetivos.

Por lo tanto, la sostenibilidad de la empresa tiene que estar directamente relacionada con la capacidad de los apoyos directos, que se les pueda dar, para transitar, para salir de ese nudo gordiano, que las empresas, especialmente las informales, no tienen acceso al crédito, no tienen acceso a los programas de digitalización y eso las mantiene estancadas en bajos salarios, bajos rendimientos y bajas productividades de nuevo y por lo tanto ese círculo vicioso. Los Gobiernos tienen la oportunidad en esta pandemia de hacer un impacto, pensando muy bien cuáles son los apoyos que le permitan a este sector la transformación.

Hay algunas cosas que nos dan esperanza y optimismo, hay datos sobre México y Brasil, (CEPAL, 2020b) los últimos informes disponibles, donde se puede observar que el número de nuevos sitios de comercio electrónico de PYMES aumentó un 450% en estos meses de pandemia, 450%, en comparación con los mismos meses del 2019. Colombia tuvo un aumento de 800%, pasando de poco más de 2.000 nuevas páginas web mensuales a más de 18.000.

Hay una capacidad que, si es bien aprovechada, sí tiene el apoyo necesario, tal vez podamos no sólo mejorar estas empresas, sino evitar su cierre porque estamos realmente en una lucha por la sobrevivencia del tejido empresarial referido a las pequeñas y medianas empresas.

Este espacio de diálogo es perfecto para comentar cuáles son las experiencias, que es lo que están haciendo los países, ya que se va a requerir una revisión de los apoyos que se han puesto a disposición de las pequeñas y medianas empresas en estas primeras semanas de la pandemia. Si bien las previsiones no son muy alentadoras, porque no lo son, al final lo que pase va a depender de lo que hagamos.

Lo que no hagamos tendrá repercusiones muy severas y drásticas sobre estas empresas y sobre la población y sus familias, pero si hacemos lo correcto lograremos apalejar estos resultados y tal vez ponernos en la línea de un salto cualitativo de nuestro tejido empresarial. Considero que el potencial de nuestra región, el potencial de nuestra gente.

Un ejemplo de lo anterior, en la Secretaría General Iberoamericana, con una propuesta del gobierno ecuatoriano, se conformó un espacio iberoamericano, 5 mesas de trabajo para la recuperación socioeconómica en el marco del Covid-19, donde participan los 22 países que forman parte del espacio iberoamericano, en distintos grupos de trabajo, y qué se espera llevar el conocimiento de los 'jefes' y 'jefas' de gobierno.

En la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno, una de esas mesas, fue justamente una mesa enfocada en el rol de las micro, pequeñas y medianas empresas, en la reactivación económica. De alguna manera se reconoció que si no ponemos nuestro foco en estas empresas tampoco habrá recuperación dinámica en la región.

También, se debe sumar transformación digital, la bancarización, la formalización de nuestras Pymes, estaremos aprovechando el recurso más abundante que tenemos y en el que nos tenemos que basar para nuestra recuperación, que es el talento, la ilusión, la diligencia de cientos y miles de empresarios y empresarias emprendedores que están dispuestos a trabajar, a sacrificarse, a echar a los países adelante.

Hacia una cooperación horizontal

Un elemento importante también tiene que ver con el enfoque de la cooperación internacional. Es muy importante que pensemos que estamos en un momento en el cual habrá que dar un salto definitivo en dos conceptos que el mundo ha venido manejando y que tiene que dejar atrás, uno es el concepto de desarrollo como crecimiento y el otro es el concepto de cooperación como un binomio donante-receptor. Este es el momento de dar un salto cualitativo y pensar definitivamente el desarrollo, como el desarrollo humano, un desarrollo humano sostenible. La agenda 2030 es el concepto de desarrollo que tiene que tomar el camino principal de nuestro pensamiento y dejar atrás la concepción del desarrollo como el crecimiento del Producto Interno Bruto. Este es el momento de hacerlo, y hacerlo definitivamente.

¿Por qué se dice esto?, seguimos todos evaluando el éxito o fracaso de un país dependiendo de cuantos puntos crezca el PIB y no de lo que esté pasando con su gente, no de lo que esté pasando con la pobreza, no de lo que esté pasando con las desigualdades, no de lo que está pasando con la educación. Y esta pandemia ha puesto de relieve todos esos temas porque las debilidades estructurales en todos estos campos es lo que más va a afectar el hecho de que no podamos enfrentar esta pandemia de la mejor manera posible. De los años 80, se habla de la década perdida de América Latina, que fue una década que se tenía para volver a los indicadores que había precrisis, pero en el mundo social, en los indicadores sociales, no tardamos una década, tardamos dos, fueron dos décadas perdidas, toda una generación. Sino se cambia la manera de analizar y de ver los retos que hay en esta pandemia va a pasar lo mismo y para eso hay que cambiar nuestra concepción sobre qué es el desarrollo y cómo lo vivimos.

Sobre la cooperación, es hora de dejar atrás la verticalidad de la cooperación. La única cooperación que va a ser efectiva en lo que siga, no es que deje de haber donantes, no es el tema norte-sur, es la sustancia misma de la cooperación. No obstante, ¿será una cooperación horizontal o será una cooperación vertical?, ¿será que los donantes tienen muchos más recursos que los países en desarrollo y por lo tanto tienen que poner esos recursos a disposición? Por supuesto. La pregunta que sigue es ¿esa cooperación va a seguir teniendo una concepción en la cual ellos 'los donantes' tienen las respuestas y nosotros 'los receptores' los problemas?

En la medida en que la cooperación no pueda ser más sea horizontal, que cuando hablamos de cooperación triangular como una nueva forma de cooperación, en una relación mucho más simétrica y mucho más horizontal, esa cooperación que ha demostrado el espacio iberoamericano que es posible y que además se puede cuantificar, que puede tener criterios, que puede tener principios y que puede realizarse con mucha mayor fuerza, aún en la cooperación norte-sur. Por eso no le estoy llamando solamente cooperación sur-sur y la llamé cooperación horizontal. Por qué se trata de la concepción, de cómo se realiza, no de donde vengan los recursos, es también de asumir el fracaso de la cooperación vertical.

Sobre los países de renta media es fundamental, si no hay un cambio de esta concepción que los países de ingreso medio están fuera de la cooperación internacional y de la solidaridad, no se va a salir adelante de esta crisis. Hemos sido una voz muy fuerte, hablando de la cooperación y de las necesidades de financiamiento de los países de ingreso medio, especialmente en esta pandemia dónde son tan vulnerables y que por supuesto que la cooperación con los países de renta media adentro es distinta que cuando está fuera.

El paradigma de cooperación tiene que cambiar y la conversación sobre el desarrollo es distinta. Si sólo se realiza entre los países muy ricos y los países muy pobres, o si están los países de ingreso medio que ponen de manifiesto los distintos caminos al desarrollo múltiples heterogéneos y diversos, porque no hay una sola fórmula para el desarrollo, esa es la importancia de tener a los países de ingreso medio en esta conversación. Es una condición capital.

Por eso hay que pensar en una recuperación de la base, no desde la punta de la pirámide, sino desde la base de la pirámide. Porque la recuperación o será amplia o no será. El camino está claro, hay que tomarlo con liderazgo, con firmeza, con empatía, escuchando mucho, con mucha humildad, y lo digo con sinceridad. Yo creo que nunca fue más cierto que cuando creímos tener todas las respuestas, nos cambiaron todas las preguntas y por lo tanto ninguno de nosotros tiene la respuesta, esta es una respuesta que hay que buscar escuchando mucho. Es una respuesta que hay que buscar con mucha coordinación, una respuesta que hay que buscar en colectivo, en asociación, en alianza. Ninguno tiene la respuesta, hay que buscarla juntos para que efectivamente esa recuperación sea lo más justa posible y que esta pandemia termine con el menor sufrimiento posible para nuestros ciudadanos y para nuestra población.

Referencias bibliográficas

CEPAL. (2018). *MIPYMES en América Latina*. Santiago: CLACSO.

CEPAL. (2020a). *Sectores y empresas frente al COVID-19: Emergencia y reactivación: Informe Especial COVID-19 No. 4*. United Nations. <https://doi.org/10.18356/9789210054751>

CEPAL. (2020b). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19: Informe Especial COVID-19 No. 7*. United Nations. <https://doi.org/10.18356/9789210054782>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo. (2020). *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Consecuencias socioeconómicas y prioridades de política* [Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19)]. <https://doi.org/10.1787/26a07844-es>

REFLEXIONES

I Encuentro Virtual Latinoamericano: Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19

Por:

Ileana Rogel Cruz

Ignacio Méndez Fernández

Gerson Martínez Ramos

Jaime Pintos Santiago

Elard Gonzalo Ortega Pérez

Sylvie Durán Salvatierra

La crisis provocada por la pandemia COVID-19 no ha afectado de la misma manera a todas las empresas

Ileana Rogel

Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento, CELIEM

El Salvador

El mundo cambió, es diferente en muchos aspectos, los efectos de una pandemia a nivel mundial del SARS Co-V, conocido como COVID-19 ha provocado efectos en las personas en términos emocionales, de seguridad física, económica, social; y de igual forma, modificó la dinámica política e impactó de forma sustancial la actividad productiva de cada nación. El año 2020 sin duda ya ha quedado registrado en la historia de la humanidad, como el año en que nos obligó a imaginar y practicar nuevas formas de convivencia, a inventar y reinventar nuevos escenarios para abordar las problemáticas coyunturales y estructurales que aquejan a los países de la región latinoamericana.

Desde el inicio de la pandemia ante las medidas adoptadas por los gobernantes como el confinamiento, medidas de aislamiento, de seguridad entre otros; muchos análisis de expertos en el mundo académico y económico expresaron que la pandemia traería muchas consecuencias a la economía de la región, todo indicaba una sustancial disminución en el Producto Interno Bruto (PIB), reducción de las remesas familiares, un impacto en el intercambio comercial internacional e incremento en los niveles de endeudamiento de los gobiernos. y se observaba que algunos sectores productivos serían los más afectados. Expertos¹ de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Secretaría Económica para América Latina (SELA) y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en el marco

¹ Marco Dini, Representante de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Eduardo Piña, Representante de la Secretaría Económica para América Latina (SELA); Kai Bethke Representante de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

del I Encuentro Virtual Latinoamericano. Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19 organizado por el Colegio de la Frontera de México, el Centro Latinoamericano para la Innovación y el Emprendimiento y el Instituto de Centroamericano de Administración Pública (ICAP) tuvieron la oportunidad de compartir sus reflexiones y brindar sugerencias relevantes sobre la situación y el entorno del impacto del COVID-19 en las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME) en América Latina.

Se desprende de cada una de las intervenciones, una serie de planteamientos sobre del contexto económico, algunos desafíos y propuestas que podrían ir al encuentro de aquellos sectores y empresas que han experimentado un impacto por la pandemia y acciones para atender los temas fiscales. Es así como uno de los argumentos que es necesario tener muy presente para proyectar soluciones en el corto y mediano plazo es que la CEPAL (2020a) afirma que esta crisis, si bien general, no ha sido homogénea. Es decir, no ha impactado a todos de la misma manera. Y eso tiene que ver con tres cosas básicamente, primero porque hay diferencias sectoriales, hay sectores donde hubo un impacto dramáticamente fuerte, otros donde el impacto ha sido moderado, inclusive hay sectores que han ido aumentando su volumen de ventas y otros que están en una situación intermedia. Entre los que han sido más directamente afectados, están evidentemente los del turismo, los transportes internacionales, vehículos automotores, etc. Entonces, la primera heterogeneidad se produce a nivel sectorial. La segunda, a nivel de tamaño de empresa, es decir, esta crisis no ha afectado de la misma manera a la empresa micro, pequeña, mediana y empresa grande.

Las empresas que más dramáticamente han sido afectadas por esta crisis han sido las microempresas. Pero ¿por qué las micro han sido afectadas en forma muy importante? se cuestiona Dini (2020), y explica que, son varias razones, una está relacionada con el hecho que las microempresas, por definición, siendo pequeñas como en volúmenes, tiene escasa capacidad de manejar inventario, tienen menor capacidad de gestionar liquidez, tienen menos capital, tienen inclusive menos capacidad de reemplazar a gente, cuando una persona se enferma, por ejemplo. Un tercer elemento, es el tema territorial, la pandemia no ha afectado de la misma manera a todas las regiones, ni las

ha afectado de manera pareja, en el mismo tiempo. El territorio y la geografía también importan en el análisis de esta situación. Para proporcionar un dato, de acuerdo con Piña (2020), el escenario actual es de unos 12 millones de MIPYME afectadas y 8 millones de ellas, con mucha fuerza, reflejando que se requerida de mucho ingenio para poder impulsar una nueva generación de políticas y programas que permitan enfrentar no solo los efectos provocados por la pandemia, sino que contribuyan a superar los problemas de baja productividad que han registrado varias economías antes de ésta.

La CEPAL (2020a), estima que existen las posibilidades del cierre de casi 3 millones de empresas formales, y advierte que a esto se le debe de dar una atención especial, pues no se trata del segmento empresarial ubicado en la informalidad, que es mucho más grande y que, evidentemente es mucho más difícil de medir, de cuantificar. Se está haciendo referencia al impacto sobre las empresas formales, los datos analizados indicaban una probabilidad muy alta de que aproximadamente 2,7 millones de empresas formales pudiesen cerrar antes de diciembre. Las empresas más afectadas serían alrededor de 2,6 millones, y estas son microempresas y se estima que habrían casi 100 mil empresas formales pequeñas que también quedarían afectadas, esto conllevaría a la pérdida de 8 millones y medio de puestos formales de trabajo, sin incluir la contracción del empleo que se podía producir por efectos de reducciones de los volúmenes de ventas de los negocios de estas empresas; estas estimaciones únicamente exponen los efectos del empleo que tendría el cierre de estas empresas formales.

Por su parte, Piña (2020), indica que las economías de los países de la región sufrirán la peor caída en su historia, que se experimentará un fuerte desplome del comercio internacional, y que la proyección de recuperación de la economía para América Latina y el Caribe se estima será de un 3.7%, muy inferior comparada con la proyección mundial que indica podría ser del 5.4%. Sumado a lo anterior, es de prever un alto riesgo de salida de capitales, los cuales pueden repercutir en depreciaciones en el tipo de cambio. Agrega que se observarán altos niveles de endeudamiento; y que de acuerdo con planteamientos realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI),

advierte que podría estarse gestando una nueva década perdida para América Latina². Indica además, que hay que tener presente que aún persisten los retos por el impulso de procesos de transformación productiva, que son vitales para salir de los niveles de bajo crecimiento que han experimentado varias naciones en los últimos años, este punto es vital y de ahí que también amerita tener presente lo que (Dini M, 2020) plantea al respecto “...que las transformaciones económicas de América Latina requiere una incorporación de nuevo conocimiento, una profunda transformación de la matriz productiva hacia la incorporación de sectores que generan mayor valor agregado, estos son los sectores intensivos en tecnología, y hoy, son uno los sectores más afectados por la crisis provocada por la pandemia”. Con estos datos y considerando que las economías de la región tienen baja resiliencia y capacidad de adaptación, Piña (2020) expresa, que las magnitudes de la recesión dependerán de la eficiencia en la gestión que realicen los países en materia de salud-economía.

Es importante agregar que a pesar de tener una lectura bastante compleja de la situación de la economía y de uno de los agentes determinantes en la economía como son las empresas. Bethke (2020) considera que la pandemia ha permitido observar una ventana de oportunidad, específicamente en el sector manufacturero quienes se están planteando redirigir las inversiones en el sector, con una apuesta por las cadenas de valor. La idea es que esta industria podría estar buscando una minimización de riesgos ocasionados por la variable de la distancia, y plantean que esto representa un reto para América Latina que tienen un gran vínculo, un enlace con mercados o con inversionistas desde muy lejos, que en todo caso puede ser Asia o Europa, e indica que para enfrentar ese reto se requiere que rápidamente puedan (las industrias) realizar cambios en las cadenas de valor desde un paradigma de eficiencia de costos. Sugiere de igual forma que la región debe realizar una búsqueda de complementación en costos de cadenas bajas y, además, considera que es importante que se tome en cuenta inversiones en los ecosistemas tecnológicos que rodean a las empresas, y el entorno donde se encuentra el empleo. Bethke K (2020), observa que hay factores claves para

² El Fondo Monetario Internacional alerta sobre una nueva década perdida para la región que comprende 2015-2025. Dato expuesto por Eduardo Pina, representante de SELA.

la región de Latinoamérica, como, por ejemplo, considera que es importante avanzar en acuerdos comerciales con los grandes bloques, así mismo que será determinante invertir en infraestructura de calidad.

Frente a este escenario complejo, bastante dramático, la CEPAL (2020) ha formulado para la gestión de la emergencia provocada por la pandemia cuatro propuestas:

1. Primero, se han estudiado más de 350 políticas adoptadas por los países de América Latina, la mayor parte de los cuales tienen que ver con crédito y garantizar la liquidez, ambas cosas son importantes. Sin embargo, Dini (2020) considera que no son suficientes, en primer lugar expresa, porque estas medidas han sido diseñadas pensando en un horizonte de corto plazo, no es una crítica, es un dato, es decir nadie pensaba, ni preveía el impacto de esta crisis y lo prolongado que sería. Cuando se tomaron las medidas de emergencia, se tomaron prácticamente en todos los países de las regiones, se pensaron para plazos de tres o cuatro meses, y obviamente, hoy todos los países están intentando actualizar y ampliar estos plazos.
2. Segundo, esta medida tiende en parte a generar créditos o aplazar pagos y esto es una buena medida, siempre y cuando, en seis meses más, cuando estos plazos se venzan, la economía se haya reactivado bajo el supuesto de que el crédito es bueno, bajo el supuesto de que en seis meses más se pueda generar venta que permita repagar las deudas que hoy (en pandemia) se generan, o que hoy se están postergando.
3. Las dinámicas económicas ponen en duda si en seis meses las economías se estarán reactivando por eso es clave pensar, que es muy importante defender la capacidad productiva existente, eso pasa en primer lugar, por la defensa de los puestos formales de trabajo a través de un cofinanciamiento directo a la nómina salarial y también una transferencia directa a los trabajadores autónomos, que son los microempresarios de empresas mono-personales, unifamiliar.
4. También es muy importante cuidar a la empresa grande, es cierto, el gran drama se produce en las empresas micro, pero hay que tener presente que las empresas grandes son fundamentales, por varias razones, se estima que 40%

del empleo formal de la región se produce en empresas grandes, pero además son clave para la exportación, 90% de las exportaciones en América Latina las generan empresas grandes y son clave para la tecnología y la innovación y también es clave que ese apoyo a la empresa grande no puede ser indiscriminado, tiene que ser, por un lado, sobre la empresa que sea efectivamente estratégica y segundo, por aquellas empresas que se comprometan para el desarrollo futuro, que generen la sostenibilidad, por ejemplo, de su red de proveedores, para la inversión de innovación de nueva tecnología en un proyecto de desarrollo más sostenible.

Existe la necesidad de pensar que el impacto de la pandemia se produce tanto a nivel microeconómico como a nivel de la cadena productiva. A nivel microeconómico porque las condiciones que la pandemia ha introducido van a hacer permanentes, van a tener la empresa que es adoptar medidas, generar costos y hacer inversiones para la seguridad, para el distanciamiento social, para la resiliencia de su propio negocio que van a ser permanentes y frente a esta necesidad, tienen una obligación, aún más grande, de aumentar su capacidad y su productividad, desde el punto de vista de las cadenas productivas, que son fundamentales para poder enganchar nuestras empresas a lo que es la producción de las fronteras nacionales, regionales o internacionales, se van a producir cambios importantes, porque toda la empresa internacional está mirando lo que ha pasado y se están preguntando cómo podemos evitar que vuelva a pasar, porque es necesario decirlo, seguramente que esta realidad no es la última, estamos frente a un mundo donde esos desastres se volverán, ojalá no con esta magnitud, pero se volverán a presentar.

Sin duda, han existido otras lecturas sobre el impacto de la pandemia en la economía y muchas sugerencias para que rápidamente los tomadores de decisión actúen y logren evitar retrocesos más significativos, en este panel, los expertos han hecho una serie de recomendaciones que vale la pena colocar en ese artículo de forma sintética, aspirando a que sean de utilidad para enfrentar los tiempos de post-pandemia y tiempos futuros:

- a) Primer punto, la necesidad de pensar en la reactivación, evidentemente, es el reto más importante reactivar, sin embargo, no puede significar volver a como se estaba antes, la realidad de antes de la pandemia es una realidad muy insatisfactoria. Si se quiere enfrentar la complejidad de esta situación, es necesario tener una visión de largo plazo, esta visión de largo plazo significa que cada país debe tener un proyecto nacional, un proyecto nacional que debe ser consensuado con los actores principales, tanto del mundo privado, como del gobierno, de la academia, de la sociedad civil. Este proyecto nacional significa decidir, conjuntamente, cuáles son las cadenas o clústeres prioritarios, cuáles son los territorios en los cuales tenemos que trabajar, cuáles son nuestras metas y cuáles son nuestras prioridades. Y pensar en una visión de país de largo plazo es muy importante colocar en primera línea políticas públicas claves como la política industrial y las políticas para el fomento y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como apostarle a tener una institucionalidad estable, competente y articulada.
- b) Segundo punto, la apuesta por la tecnología digital, que seguramente parte del proceso de innovación merece una mirada específica porque han demostrado que son una herramienta válida para enfrentar la coyuntura por el COVID-19 y para que permita a las empresas desarrollar su oferta a los mercados adoptando modalidades digitales; y sobre todo porque hacia allá va la transformación del mundo. Esto es crucial, sobre todo, porque las empresas de América Latina todavía presentan brechas del 30 a 40% en el uso de tecnología básica, de uso de internet para la comercialización. Obviamente requiere de muchas inversiones, en el cableado de la región, pero también inversión en la reforma institucional, en la seguridad de la privacidad y en el diseño, esto demanda de un esfuerzo de cogestión de los actores públicos y privados.
- c) Tercero, será fundamental la articulación de actores internacionales, nacionales y locales. Los actores comunitarios han desempeñado un rol fundamental para enfrentar la pandemia, de ahí que es recomendable en las estrategias visualizar

y diseñar muy bien las articulaciones y tender puentes para avanzar con mayor agilidad a la reactivación de la economía local y regional.

- d) Una cuarta recomendación muy determinante, es que los países tienen que revisar, los altos niveles de endeudamientos que se traían antes y después de la pandemia y sobre esa lectura deberán de establecer coordinación macroeconómica para la toma de acciones fiscales y monetarias que procuren la recuperación de la economía.
- e) Quinto, institucionalizar políticas, programas y acciones orientadas a la transformación productiva que permita crear una base productiva, que incluya a todos los participantes en el mercado, y que sea la oportunidad de tener una economía más sostenible, capaz de generar fuentes de empleo, de ingresos y superar los déficits en la región.
- f) Sexto, considerando que aproximadamente 99% del parque empresarial de la región son MIPYME y que un alto porcentaje se encuentra en la informalidad, (informalidad que podría incrementar por la pandemia), es necesario y urgente revisar marcos jurídicos y procesos vinculados a la actividad productiva de tal forma que respondan a la nueva realidad, y que permitan activar eficaz y eficientemente el aparato productivo de cada nación de la región.
- g) Séptimo, finalmente hacer referencia que durante la pandemia se ha abordado la necesidad de analizar o plantear un nuevo contrato social, será clave responder desde los diferentes escenarios, qué es ese nuevo contrato social, que aspectos debe de incorporar en el contexto de los nuevos escenarios en los que se desenvolverá la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Bethke K. (2020, Setiembre). *Latin America: Industrialization in the Time of COVID-19 UNIDO*. Presentado en I CONGRESO VIRTUAL LATINOAMERICANO “Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19”.
- CEPAL. (2018). *MIPYMES en América Latina*. Santiago: CLACSO.
- CEPAL. (2020). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020: Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19*. 213.
- Dini M. (2020, Setiembre). *La situación y el entorno del impacto del COVID-19 en las MIPYMES en América Latina*. Presentado en I CONGRESO VIRTUAL LATINOAMERICANO “Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19”.
- CEPAL (2020a). *Sectores y empresas frente al COVID-19: Emergencia y reactivación: Informe Especial COVID-19 No. 4*. United Nations. <https://doi.org/10.18356/9789210054751>
- Piña E. (2020, Setiembre). *Pymes y Pandemia: Algunos aportes desde el Índice de Políticas Públicas para MIPYMES de ALC (IPPALC)*. Presentado en I CONGRESO VIRTUAL LATINOAMERICANO “Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19”.

De la informalidad a la formalidad ¿un paso obligado?:

Los retos de la formalización de las empresas”

Presentación: Gerson Martínez y Melvin Bermúdez

Diálogo: Ignacio Mendez

El tema de la formalización de las empresas es apasionante, y lo es porque históricamente ha sido materia de estudio y trabajo para técnicos en la materia y funcionarios oficiales relacionados con el mismo y a la vez es un asunto que se ha prestado, y se presta todavía, al abuso del populismo. Las MIPYMES son materia de uso y abuso político en muchos sentidos, y en muy pocos casos se le brinda el apoyo práctico necesario para resolver sus problemas históricos.

Generalmente se le echa gran parte de las culpas de los problemas económicos de los países al alto grado de informalidad, a la competencia informal... pero cuando se hace esto sólo se piensa en la gran cantidad de microempresarios y cuentapropistas informales y nunca se habla de los problemas que acarrearán las informalidades de los formales ... que son las que tienen el poder económico para causar estragos en las economías.

La realidad es que la informalidad de las micro y pequeñas empresas es causada, en una grandísima parte, por el abandono histórico de las propias autoridades, bien sea porque nunca se focalizaron en las empresas de menor tamaño al diseñar e implementar políticas públicas, así como también porque nuestros legisladores en muy raras ocasiones tienen en cuenta las empresas de menor tamaño cuando redactan y aprueban las leyes. Por igual, también es causa de la complejidad de los procesos diseñados para cumplir con las obligaciones impuestas a las empresas y al poco capital o escasez de recursos con que las empresas de menor dimensión cuentan para cumplir con los pagos de impuestos o salarios mínimos establecidos.

En la República Dominicana, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020b) señala que la economía informal constituye un importante pilar de la productividad y

generación de empleos para el mercado laboral, representando alrededor del 60% del total de personas empleadas en el país. Esta situación, además de tener implicaciones de control y de consecuencias fiscales, atenta los derechos de los trabajadores que están bajo esta práctica.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) componen casi la totalidad del universo empresarial dominicano, constituyendo aproximadamente un 98% de las empresas, de las cuales el 98.4% son microempresas, el 1.56% son pequeñas y el 0.04% medianas. Además, sumada a la hegemonía en el mercado, consecuentemente el aporte al PIB de las MIPYMES está comprendido por 39% del total producido en el país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2020).

Esto último, y al igual que en muchos de los países del continente, hace necesario una mayor inserción de estas empresas en la formalidad, de manera que se puedan potenciar los incentivos que la formalización ofrece. Debemos resaltar así, las dos tareas que se desprenden del objetivo de inclusión de las MIPYMES en la formalidad: la formalización de las empresas y la formalización del empleo. En este tenor, en busca de incentivar los niveles de formalidad de la MIPYMES del país, el Ministerio de Industria y Comercio a través de su Viceministerio de Fomento a las MIPYMES ha trabajado en los últimos años en la reducción de las barreras de entrada a la formalidad empresarial, las que, según un estudio de la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo, se ven principalmente influenciadas por las altas cargas impositivas que implica el registrarse y mantenerse de manera formal, esto sin mencionar la inversión de tiempo necesaria para la realización de estos trámites.

Dentro de las políticas implementadas de manera directa en la Republica Dominicana recientemente, se encuentra la Ventanilla Única de Formalización, consistente en un proceso simplificado y unitario para la constitución de empresas a través de un portal electrónico que busca la reducción del tiempo y costos del proceso de formalización dominicano, además de reducir de veinte a tres los días laborables para este proceso. Asimismo, se encuentran las acciones transversales de la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas, con el otorgamiento del 20% de las compras gubernamentales a proveedores MIPYMES, así como el levantamiento de las

estadísticas de ocupación actual en todas las empresas del país, a través del Registro Nacional de Empresas realizado por la Oficina Nacional de Estadísticas.

Popularmente hablando, “se cae de la mata” la actual situación de altos niveles de incumplimiento de los derechos laborales en el país, que obliga a lograr flexibilizaciones en búsqueda de una mayor inclusión en el cumplimiento de las buenas prácticas laborales, que vayan más acorde a los beneficios que normalmente son percibidos en cada una de las unidades productivas. Este proceso debe estar pensado para que, más que solo formalizar a las empresas, induzca a mayores niveles de igualdad de oportunidades a través de la graduación del proceso de crecimiento y permanencia en la formalidad de las empresas.

Esto nos lleva a afirmar que la evidente reducción de la calidad de los empleos en los países de Latinoamérica ha sido producto de una constante lucha por equilibrar las dos caras que presenta el mercado laboral: los requerimientos que implican la oferta y la demanda de trabajo, haciendo que la inclinación hacia políticas que beneficien uno de los sectores cree deficiencias de mercado tales como la informalidad, que, explicada de manera simple, se define por ser una respuesta adversa ante la baja calidad de empleo y/o falta de empleabilidad en el mercado. La informalidad es un fenómeno no excluyente en lo absoluto, todas las naciones se ven afectadas en cierta medida por ésta, siendo el nivel de desarrollo de estos uno de los determinantes que dimensiona y estructura la forma en que puede presentarse.

Si bien lo anterior es cierto, también lo es el hecho de que este fenómeno suele refugiarse en las unidades de menor escala de producción, siendo esta última más que causa, consecuencia, de las debilidades de inserción laboral presentadas por el mercado de trabajo actual, así como una falta de empleabilidad que brinde remuneraciones que permitan suplir el costo de la vida de manera digna.

Bermúdez, M. y Martínez, G. (2020) conceptualizaron la informalidad como “la realización de actividades económicas y productivas que operan al margen del marco regulatorio. Generalmente asociada a unidades económicas de supervivencia, con baja productividad, baja escolaridad y poca inversión, sobre todo tecnológica”. La economía

informal, que, según Bermúdez, M. y Martínez, G. (2020), se refieren como “al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas, tanto rurales como urbanas, que operan en el ámbito informal”. Esta definición incluye el empleo tanto en el sector informal como el empleo informal dentro del sector formal de la economía.

De igual modo, debemos hacer la salvedad de que la informalidad no necesariamente implica ilegalidad, aunque muchísimas veces así se perciba. Cada una de las formas en que se define la informalidad comprende la producción y/o distribución de bienes y servicios bajo normativas de incumplimiento del registro legal del país; mientras que la economía ilícita supone la producción y/o comercialización de bienes que son considerados indebidos o ilegales.

¿Para qué formalizar? Esa debería de ser la primera pregunta y el eje de una estrategia de formalización. ¿Interesa formalizar como imposición o como un proceso gradual? ¿Qué se persigue con la formalización de las empresas? ¿Eliminar las informales o proveer de cobertura de seguridad social y otros beneficios? De las respuestas tendremos entonces el curso a seguir: uso de la fuerza pública o capacitación, acompañamiento, instrumentos fiscales y financieros que colaboren en el crecimiento cualitativo de las unidades empresariales.

Según lo expresado El Seminario-Taller sobre Experiencias en la Formalización de las MIPYMES en América Latina y el Caribe, los organismos SELA, MICM, y CAF (2019), señalaron que el enorme reto consiste en que las acciones de formalización de las empresas y empleos requieren de una gran coordinación entre instituciones como los ministerios de economía, industria y comercio, trabajo y organismos de la seguridad social para que puedan dar resultados tangibles. Otro inconveniente con el que se encuentra este proceso de formalización es que, por lo general, lo llevan a cabo funcionarios gubernamentales que han tenido muy poca o ninguna experiencia trabajando en una empresa, desde el sector privado, y por lo tanto no conocen ni han vivido el problema ni las posibles soluciones dentro del sistema que hay que mejorar.

La diversidad de actores que involucra la formalización también demanda una diversidad de enfoques, perspectivas y visiones: Estado, gobierno, organismos

internacionales, sector privado, PYMES y MIPYMES, emprendedores, universidades, sindicatos, trabajadores, entre otros, tienen una valoración diferente de la formalización. Para los gobiernos, la protección de las PYMES y MIPYMES, tiene una valoración política de mucha importancia que trasciende su análisis técnico.

Las políticas públicas dirigidas a promover la formalización deben ser integrales y contemplar los aspectos gerenciales, laborales, tributarios, de seguridad social y salud, pensiones y fomento de la productividad, entre otros, asociados a su gestión y desarrollo. Por otro lado, los procesos y políticas de formalización deben adaptarse a las nuevas realidades del mercado laboral y a los nuevos paradigmas del empleo y las empresas. Los diseñadores de políticas públicas tienen que considerar estos cambios de realidades y paradigmas que traen consigo la revolución industrial 4.0 y las tecnologías de información.

Lo expresado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020), la crisis del COVID-19 aterriza sobre mercados laborales con desafíos estructurales y de largo plazo (altos niveles de informalidad, disparidades de género, rápido cambio tecnológico, crecimiento global...) en los que la gran mayoría de los trabajadores del mundo (93%) siguen siendo afectados por algún tipo de medidas de cierre en el lugar de trabajo, motivados en gran parte por la fuerte disminución de la demanda y de la oferta de bienes y servicios... son 47 millones de empleadores los que operan empresas en los sectores más afectados y otros 389 millones de trabajadores por cuenta propia los que están ocupados en esos sectores de la industria manufacturera, hostelería, comercio y actividades inmobiliarias.

La crisis del COVID ha causado una recesión sin precedentes en este 2020 también en términos de porcentaje de trabajadores informales en el total de ocupados, causando que se regrese a los niveles similares a los del 2012, eliminando los avances que se habían logrado. Los trabajadores de las economías en desarrollo y emergentes, particularmente en el sector informal, se han visto afectados en mayor medida que en crisis anteriores y actualmente hay más gente buscando empleo, pero menos empleos disponibles (OIT, 2020).

Bermúdez, M. y Martínez, G. (2020) expresaron que, todo esto se refleja en las encuestas de fuerza de trabajo en América Latina y nos muestran un aumento histórico de la tasa de desocupación en una gran mayoría de los países, una caída abrupta en las tasas de ocupación, a pesar de las medidas de mantenimiento del vínculo laboral (suspensión de contratos, apoyos fiscales, líneas de crédito...), así como intensos tránsitos desde la informalidad y el cuentapropismo hacia la inactividad, causadas principalmente por las medidas de confinamiento. Adicionalmente se muestra que la caída en la ocupación informal asalariada y más aún el de los cuentapropistas, es más intensa que la de los empleos formales, perdiendo el 80% de sus ingresos.

Todo parece indicar que por efecto de la pandemia del COVID se incrementará la informalidad como consecuencia del colapso financiero y el cierre permanente de las micro y pequeñas empresas del sector formal. Lo que nunca se puede olvidar es que detrás de una empresa MIPYME hay, directamente, una o varias personas involucradas, familias que luchan por una mejor calidad de vida, obligando a que se deba evitar, a toda costa, que el proceso de formalización atente contra su supervivencia.

Así como debemos difundir la cultura del cumplimiento de las normas para todo el mundo sin excepción, la reducción de la competencia desleal y apoyar las políticas estatales, así mismo debemos tener en cuenta que la labor de formalizar es costosa, que debemos tener muy en cuenta el tamaño de la empresa y que debemos procurar que las empresas de menor dimensión sean sostenibles en el tiempo.

Definitivamente que la formalidad debe de ser, como bien señalaron Martínez, G. y Bermúdez, M. (2020), como un proceso gradual, no una imposición, que lleve las empresas y los empresarios a cumplir con el ordenamiento jurídico vigente en materia de seguridad social, laboral y de registros tributarios, para operar dentro de la economía formal. En este proceso se debe tener bien en cuenta que el costo de la formalización bien podía llevar al microempresario a la desaparición. Que hay que evitar los tramites muy complicados y la obligatoriedad de reportes, y que siempre hay que pensarla desde la óptica del microempresario (¿Qué voy a obtener con ella?) ... hay que pensar en “el día después” ... y hacer que la empresa y los empresarios sobrevivan a la formalización.

Al final, como bien mantiene la OIT (2020b), “la formalización es una etapa intermedia (medio) para alcanzar un objetivo superior: el trabajo decente”.

Referencias bibliográficas

Bermúdez, M. y Martínez, G. (2020). *De la informalidad a la formalidad ¿un paso obligado? Y los retos de la formalización de las empresas*. Presentado en I CONGRESO VIRTUAL LATINOAMERICANO “Reactivación de la MIPYME en el contexto del COVID-19”, San José. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=OJHCSsF5BZk&t=3164s>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020a). *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *SITUACIÓN ECONÓMICA Y DE MERCADO DE LAS MIPYMES EN REPÚBLICA DOMINICANA POR LA CRISIS DEL COVID 19*.

SELA, MICM, y CAF. (201d. C.). El Seminario-Taller sobre Experiencias en la Formalización de las MIPYMES en América Latina y el Caribe. *El Seminario-Taller sobre Experiencias en la Formalización de las MIPYMES en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://s017.sela.org/media/3316309/informe-seminario-de-formalizacion-de-pymes-en-alc.pdf>

De la informalidad a la formalidad ¿un paso obligado?

Y los retos de la formalización de las empresas

Gerson Martínez

Organización Internacional del Trabajo

La crisis del COVID-19 aterriza sobre mercados laborales con desafíos estructurales y de largo plazo. A pesar de los progresos en las últimas décadas, América Latina se enfrentaba una serie de persistentes desafíos del mercado laboral antes del COVID-19. Altos niveles de informalidad, -pese que a décadas anteriores se logró contener-; disparidades de género, junto con las nuevas tendencias, que van más allá de América Latina, incluida la propagación del comercio globalizado, el rápido cambio tecnológico (por ejemplo, el auge de la economía de la plataforma), el crecimiento global y la aceleración de las tendencias demográficas.

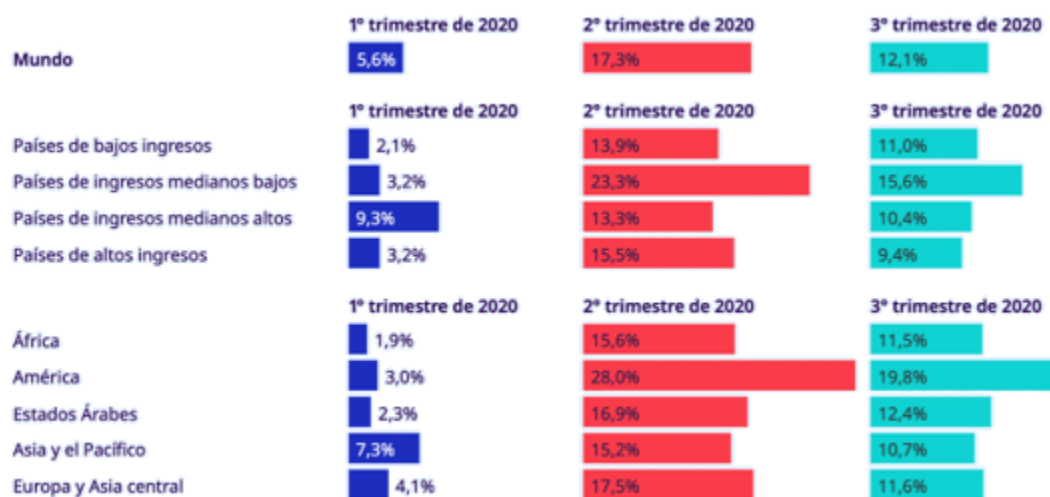
En este contexto, la crisis COVID-19 se ha convertido, en cuestión de meses, en la recesión económica y laboral más grave desde la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) destaca que la gran mayoría de los trabajadores del mundo (93 %) siguen siendo afectados por algún tipo de medidas de cierre en el lugar de trabajo, a pesar de la relajación de los controles en la mayoría de los países en las últimas semanas, como lo dio a conocer el monitor de la Organización Internacional del Trabajo en el marco del COVID, esto a pesar de que en los países se han implementado medidas, lo rebrotes, llevaron a los países a aplicar medidas sanitarias que propiciaron la afectación de las personas en el ámbito laboral. Estas medidas han precipitado:

- Una fuerte disminución tanto de la demanda (consumo e inversión) como de la oferta de bienes y servicios.
- Han dado lugar posteriormente a perturbaciones del comercio mundial, los flujos de capital, el turismo, junto con la migración y las remesas.

Los países específicamente en la región Centroamericana, dependen en buena medida de las remesas, y Estados Unidos también se vio gravemente afectado por la crisis, y se ha visto una caída en las transferencias monetarias.

Según las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (2020), las pérdidas de horas de trabajo con respecto al IV T 2019 serán mayores a lo previsto previamente:

Gráfico 1. Pérdida de horas de trabajo a escalas mundial, regional, por grupo de ingresos para los tres primeros trimestres de 2020 (valores porcentuales)



Fuente: OIT (2019, p.7).

Es importante tener en cuenta que no todos los sectores económicos, tamaños de empresas y personas se han afectado de la misma manera, hay impacto heterogéneo y esto importante tenerlo en cuenta para el diseño de políticas públicas, para dar una respuesta correcta a los efectos de la crisis.

Aproximadamente 47 millones de empleadores, los cuales representan el 54% de todos los empleadores en el mundo, operan en empresas de los sectores más afectados, a saber: la industria manufacturera, la hotelería y restaurantes, el comercio al por mayor y al por menor, las actividades inmobiliarias y las actividades comerciales, otros 389 millones de trabajadores por cuenta propia están ocupados en estos cuatro

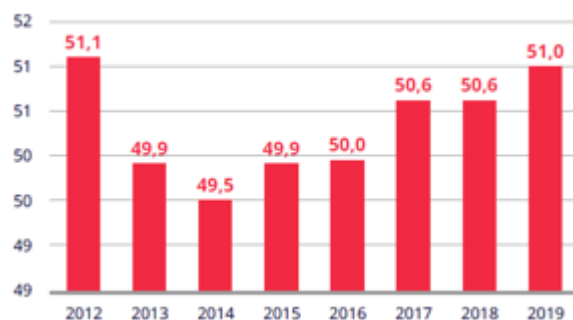
sectores, según lo indica la OIT (2020). En conjunto, los empleadores y los trabajadores por cuenta propia, unos 436 millones de empresas en el mundo operan y trabajan en los sectores más afectados (OIT, 2020).

El impacto de esta crisis se acrecienta aún más, cuando se analizan las brechas con que América Latina recibe esta crisis, donde:

- Predominan unidades productivas muy pequeñas, de baja productividad y que concentran una elevada proporción del empleo.
- Las MIPYME tienen escasos encadenamientos con empresas de mayor tamaño y esto limita su adopción de tecnologías y su crecimiento.
- El predominio de MIPYME y de trabajadores por cuenta propia es un factor importante de la alta informalidad que caracteriza a la región de América Latina y el Caribe.
- En el plano laboral, esto se refleja en brechas importantes con respecto a las empresas más grandes: de calidad del empleo, de ingresos, de productividad, educativas, de informalidad, de cobertura de la seguridad social, de grado de sindicalización, entre otras.

América Latina había avanzado de manera importante posterior a la crisis del 2009 con una importante recuperación del crecimiento económico en el 2010 que se mantuvo hasta en el 2012, y que generó réditos importantes en la reducción de brechas y déficit en el mercado de trabajo. No obstante, los avances se empezaron a perder de forma paulatina en los años siguientes al 2012. Es decir, la región no estaba en las mejores condiciones para recibir esta crisis. A continuación, la evolución del porcentaje de trabajadores informales en el total de ocupados:

*Gráfico 2. América Latina y el Caribe. Porcentaje de trabajadores informales en el total de ocupados (promedio para 16 países) **



* Países incluidos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Fuente: OIT (2020a, p.2)

Al realizar un análisis, en la pérdida de horas de trabajo a escalas mundial, regional y subregional para los tres primeros trimestres de 2020 (valores porcentuales y empleos a tiempo completo equivalentes), como se puede ver en el cuadro siguiente, una de las razones subyacentes de la revisión al alza de la pérdida de horas de trabajo es que los trabajadores de las economías en desarrollo y emergentes, en particular en el sector informal, se han visto afectados en mayor medida que en crisis anteriores.

ráfico 3. Pérdidas de horas de trabajo a escalas mundial, regional y subregional para los tres primeros trimestres de 2020 (valores porcentuales y empleos a tiempo completo equivalentes)

Reference area	Porcentaje de horas de trabajo perdidas (%)			Diferencia con respecto a las estimaciones que figuran en la quinta edición del <i>Observatorio de la OIT</i> , del 30 de junio de 2020 (ptp)			Empleos a tiempo completo equivalentes (48 horas semanales) (en millones)			Diferencia con respecto a las estimaciones que figuran en la quinta edición del <i>Observatorio de la OIT</i> , del 30 de junio de 2020 (millones)		
	2020			2020			2020			2020		
	T1	T2	T3	T1	T2	T3	T1	T2	T3	T1	T2	T3
Mundo	5,6	17,3	12,1	0,2	3,3	n.a.	160	495	345	5	95	n.a.
Américas	3,0	28,0	19,8	0,0	9,7	n.a.	11	105	75	0	35	n.a.
<i>América Latina y el Caribe</i>	3,7	33,5	25,6	0,1	13,5	n.a.	9	80	60	0	33	n.a.
América central	0,8	35,8	29,9	-0,3	16,6	n.a.	1	24	20	0	11	n.a.
América meridional	5,0	33,5	24,9	0,2	12,9	n.a.	8	50	39	1	18	n.a.
<i>América septentrional</i>	1,8	18,4	9,6	0,0	3,1	n.a.	2	25	13	0	4	n.a.

Fuente: (Organización Internacional del Trabajo, (2020), p.6)

Encuestas recientes de fuerza de trabajo, donde se abarca el tema del empleo, desempleo e ingresos, dan como resultado que tenemos:

- Aumento histórico de la tasa de desocupación en una gran mayoría de los países.
- Caída abrupta en las tasas de ocupación global a pesar de las medidas de mantenimiento del vínculo laboral juntamente con apoyos fiscales y prestaciones de la seguridad social.
- Intensos tránsitos desde la informalidad y el *cuentapropismo* hacia la inactividad, explicados principalmente por las medidas de confinamiento.
- Colapso de los ingresos laborales de los trabajadores informales o cuentas propias, especialmente en actividades “no esenciales”.

La OIT (2020), nos permite ver resultados en sus encuestas de fuerza de trabajo en América Latina y el Caribe, como los siguientes:

- La caída en la ocupación informal asalariada y más aún el de los cuentapropistas, es más intensa que la de los empleos formales.

- Esto ha incidido en que algunos países la tasa de informalidad caiga en el segundo trimestre, pero en la medida se levantan las restricciones a la actividad económica se observa un aumento de la informalidad.
 - México: pérdida de 10.4 millones de empleos informales vs 2 millones formales (marzo-abril). Caída 8pp en tasa de informalidad. Entre abril-mayo puestos informales crecen 1.9 millones y sube la tasa de informalidad 4pp.
 - Chile: Feb-abril, caída de 16% en ocupación informal vs 4.6% formales, reduciendo tasa de informalidad en 3pp. Marzo-Mayo continua la caída, siendo mayor en informales. Tasa de informalidad cae en otros 3pp.
- Por lo tanto, el mecanismo de ajuste contra cíclico frecuentemente observado en la región se debilita o desaparece en coyunturas particulares como las que está transitando la región.

En estos contextos, queda evidenciado el valor agregado que genera la formalidad. La vulnerabilidad tanto para las empresas como para los trabajadores se ha puesto en manifiesto en una crisis como esta.

Asimismo, se ha puesto en evidencia lo importante de implementar políticas públicas con políticas integrales, que permitan avanzar en estos temas.

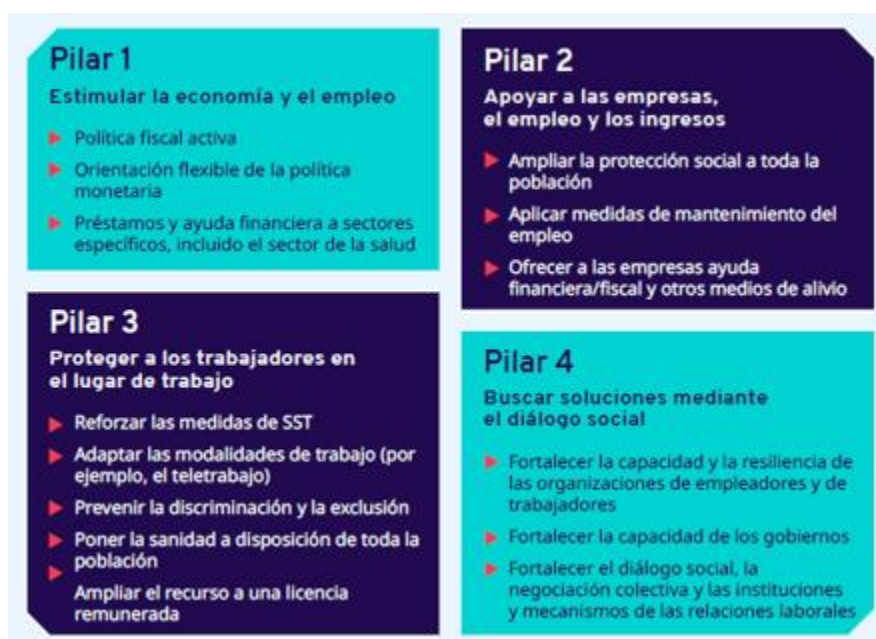
Los escenarios y posibles impactos previstos derivados de la Pandemia (Organización Internacional del Trabajo, 2020):

- 1) Una pérdida inmediata de ingresos para las unidades económicas informales. (se estima un 80% al II trimestre en América Latina y el Caribe).
- 2) La expansión de la economía informal tras el colapso financiero y el cierre permanente de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME) del sector formal, que desencadenaría un aumento sin precedentes del desempleo y el subempleo.
- 3) El impacto desigual de la crisis en los distintos sectores puede desencadenar una reestructuración en gran escala de las actividades económicas.

En América Latina y el Caribe las medidas de apoyo a las empresas se han concentrado en asegurar liquidez facilitando crédito (además de apoyo fiscal con la postergación o suspensión temporales de pagos de impuestos y contribuciones patronales), tanto para unidades económicas formales como informales. Sin embargo, estas difieren en magnitud, lo que ha incidido en su impacto.

Hay una brecha importante en la capacidad que han tenido los países para implementar medidas de carácter fiscal y esto también va a determinar heterogeneidad en los resultados y esfuerzos de los países.

Gráfico 4. Marco de políticas, cuatro pilares fundamentales en la lucha contra el COVID-19 a partir de las normas internacionales del trabajo



Fuente: Organización Internacional del Trabajo, 2020, p.17.

Como bien lo indica este tema: de la informalidad a la formalidad ¿un paso obligado?
Y retos de la formalización de las empresas

La formalización es ¿un paso obligado?, ¿cuándo y cómo dar el paso en la actual coyuntura? cada etapa de la actual crisis debería diferenciar objetivos y medios (de la crisis a la recuperación).

Tomando una visión secuencial de este marco de políticas, se pueden identificar tres fases:

- I. Respuesta inmediata a la crisis sanitaria a través de medidas de salud y confinamiento, respaldadas por el apoyo financiero y de ingresos.
- II. Reactivar la economía y las empresas y hacer que la gente vuelva a trabajar con medidas de protección (SSO).
- III. Promover una recuperación rica en empleo en línea con una visión a largo plazo de un mejor futuro del trabajo (*build back better*).

Ante esto, se requiere de medidas claras y contundentes de parte de los países, para facilitar recursos, conocimientos y facilidad para las empresas para funcionar en esta nueva normalidad.

Dentro de los principales retos en este aspecto tenemos que:

- La Recomendación 2015 (Nº204) de la OIT sobre el tránsito de la economía informal a la economía formal plantea un Triple Objetivo: 1) Facilitar el tránsito- 2) Proteger empleos y empresas formales- 3) Crear empleos y empresas formales. Lo cual podríamos interpretar en el marco de esta crisis como: la necesidad de Contención de la informalidad-protección de las empresas y empleos formales-promoción de empresas y empleos formales.
- Diferenciar políticas para la formalización del empleo y de las empresas.
- Tener en cuenta las Dimensiones: a) la productiva; b) la regulatoria/normativa, y no menos importante, 3) la Cultural.
- Para todo lo anterior, se requieren de respuestas integradas, es decir *Políticas de Desarrollo Productivo + Formación Profesional + Políticas de Empleo*
- La formalización es una etapa intermedia (medio) para alcanzar un objetivo superior: el Trabajo Decente.

Las agendas productiva y laboral deben estar coordinadas y no separadas como es frecuente. Estas políticas se refuerzan mutuamente y deben ir de la mano para generar más y mejores empleos. Finalmente, el diálogo social tripartito ha demostrado ser una base sustantiva para la identificación de soluciones y la puesta en marcha de políticas públicas efectivas y sostenibles.

Referencias bibliográficas

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020b, julio). *COVID – 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en República Dominicana*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755526.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020, Setiembre). *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición Estimaciones actualizadas y análisis*.

Las oportunidades de las compras públicas para las pymes en el contexto del COVID-19 en Costa Rica

Jaime Pintos Santiago³

Elard Gonzalo Ortega Pérez⁴

Introducción

Reconociendo el impacto de las pymes en las economías latinoamericanas, a continuación, se presentan tres propuestas para su reactivación en el caso costarricense haciendo énfasis en la contratación pública, partiendo de la regulación española en materia de lotificación, la relectura de la normativa vigente para los criterios de evaluación y asesoría, así como acompañamiento y disponibilidad oportuna de recursos mediante figuras como los fideicomisos públicos.

I. Relevancia de las pymes en las economías.

La relevancia de las pymes en las distintas economías nacionales es un hecho indiscutible en la actualidad. Así en el caso de los países miembros de la OCDE, para el 2019 se tenía que las pymes representaron un 60% del empleo y entre un 50% y un 60 % del valor añadido, siendo los impulsores principales de la productividad en muchas regiones y ciudades (OCDE, 2019 a, p.29). En el caso de la Unión Europea, el segmento representaba para el mismo año el 99% de empresas operando en el sector empresarial no financiero, el 66% del empleo total y el 57% del valor añadido en el

³ Doctor en Derecho, Profesor Ac. Derecho Administrativo Universidad a Distancia de Madrid (España), Director del Título Propio de Especialista en Contratos Públicos de la UDIMA, Director del Título Propio de Experto en Contratación Pública Comparada de la UDIMA, Funcionario de carrera en excedencia. Identificador ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1622-5162>

⁴ Master en Contratación Pública (Título propio por la Universidad de Castilla-La Mancha), Licenciado en Derecho, Gerente Asociado de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2951-1133>. Las opiniones expresadas por el autor no reflejan la posición de la institución pública en la que labora.

sector empresarial no financiero de esa región (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020, p.7).

Para el caso de América Latina, durante el 2018 las pymes representaron el 60% del empleo productivo formal de la región, y eran responsables de una cuarta parte del valor de la producción total (OCDE, CAF, 2019, p.31). En el caso de Costa Rica, para el 2017 las pymes significaron el 97.5% del parque empresarial a nivel nacional, mientras que generaron el 33% del empleo (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2019, pp.4-5).

Ahora bien, la pandemia provocada por el COVID-19 generó profundas afectaciones en el tejido empresarial en todo el mundo. En el caso europeo según datos de McKinsey (2020) citado por la OCDE (2020 a, p.11), al menos dos de cada tres puestos de trabajo en riesgo se encuentran en una Pyme y más del 30% de todos los puestos de trabajo en riesgo se encuentran en microempresas de nueve empleados o menos; mientras en los Estados Unidos de América, de los 20 millones de puestos de trabajo perdidos en abril 2020, 11 millones procedían de pequeñas y medianas empresas. Para el caso de América Latina los impactos no han sido muy diferentes. Según datos de la CEPAL:

“...que antes de finales de 2020 podrían cerrar 2,7 millones de empresas, equivalentes al 19% de todas las firmas de la región. En el caso de las microempresas este porcentaje podría llegar al 21%. / En términos de empleo, esto generaría la destrucción de más de 8,5 millones de puestos de trabajo: 8,1% del total del empleo formal en el sector empresarial y más de un quinto de los puestos de trabajo generados por las microempresas.” (CEPAL, s. f, párr.1).

En el caso de Costa Rica, según datos del Ministerio de Economía y Comercio (MEIC), las microempresas sufrieron una mayor caída. El 54% de las empresas reportó reducción de ventas entre un 75% y 100% respecto del al mes anterior (febrero de 2020), mientras que en el caso de las empresas de mayor tamaño (medianas) solamente un 27% había tenido una reducción en ventas en una magnitud superior al 75% (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2020, p.11).

Ante este escenario, los países han implementado diferentes respuestas para superar la afectación de las pymes, como es el caso del acceso al crédito, la moratoria de préstamos y garantías y en general el impulso de diferentes medidas de política para apoyar mayoritariamente la liquidez de las empresas (OCDE, 2020b, p.8). Es aquí donde debe repensarse el papel de la contratación pública.

Tradicionalmente se han tomado diferentes medidas para impulsar las dimensiones de lo social, ambiental y económica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, y lo cierto es que el impulso de las Pymes ha sido una constante desde hace varios años en diferentes países. Sin embargo, el impacto de la pandemia asociada al COVID-19 requiere del uso estratégico políticas y una de ellas es la contratación pública para la reactivación económica de los países como parte de la generación de respuestas inteligentes para no dejar a nadie atrás. Bajo esa óptica y en el contexto del Ier Encuentro Virtual Latinoamericano organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento, El Colegio de la Frontera Norte y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe celebrado en septiembre de 2020, es que se exponen algunas consideraciones sobre las oportunidades de las compras públicas para las pymes en el contexto del COVID-19 y más allá de él, enfatizando en el caso de Costa Rica.

II. Medidas puntuales para la reactivación económica.

Las medidas que se exponen para el impulso actual de las pymes en el contexto costarricense articulan las buenas prácticas desde la lotificación y la generación de propuestas bajo las regulaciones normativas vigentes desde 1996, por lo que no incorpora un enfoque de contratación pública estratégica, variables de compra pública sostenible, conducta empresarial responsable o enfoques de triple impacto. El objetivo principal es llevar a cabo una relación de medidas y alternativas desde la lotificación para pymes aludiendo al caso de España, para abordar escenarios actuales con propuestas específicas y focalizadas para impulsar las PYMES en estos tiempos de pandemia.

a. La apuesta europea por la lotificación.

Con la finalidad de incrementar la competencia, la Directiva 2014/24/UE, indica que procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYMES, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYMES o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de los proyectos.

Así entonces, como parte de la transposición de la Directiva, mediante la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se incorporó la nueva regulación de la división en lotes de los contratos, invirtiéndose la regla general que se utilizaba hasta su promulgación, para en su lugar justificar en el expediente de la contratación las razones por las que no se ha dividido el contrato en lotes (Art. 116.4g), lo que pretende facilitar precisamente el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas, según se señala en el preámbulo de dicha Ley. De esa forma, en los apartados 3 a 7 del artículo 99 LCSP, se señala lo siguiente:

3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante, lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la

competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente.

4. Cuando el órgano de contratación proceda a la división en lotes del objeto del contrato, este podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolas debidamente en el expediente:

a) Podrá limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador puede presentar oferta.

b) También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador. Cuando el órgano de contratación considere oportuno introducir alguna de las dos limitaciones a que se refieren las letras a) y b) anteriores, así deberá indicarlo expresamente en el anuncio de licitación y en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Cuando se introduzca la limitación a que se refiere la letra b) anterior, además deberán incluirse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los criterios o normas que se aplicarán cuando, como consecuencia de la aplicación de los criterios de adjudicación, un licitador pueda resultar adjudicatario de un número de lotes que exceda el máximo indicado en el anuncio y en el pliego. Estos criterios o normas en todo caso deberán ser objetivos y no discriminatorios.

Salvo lo que disponga el pliego de cláusulas administrativas particulares, a efectos de las limitaciones previstas en las letras a) y b) anteriores, en las uniones de empresarios serán estas y no sus componentes las consideradas candidato o licitador.

Podrá reservar alguno o algunos de los lotes para Centros Especiales de Empleo o para empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta. Igualmente se podrán reservar lotes a favor de las entidades a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, en las condiciones establecidas en la citada disposición.

5. Cuando el órgano de contratación hubiera decidido proceder a la división en lotes del objeto del contrato y, además, permitir que pueda adjudicarse más de un lote al mismo licitador, aquel podrá adjudicar a una oferta integradora, siempre y cuando se cumplan todos y cada uno de los requisitos siguientes:

a) Que esta posibilidad se hubiere establecido en el pliego que rija el contrato y se recoja en el anuncio de licitación. Dicha previsión deberá concretar la combinación o combinaciones que se admitirá, en su caso, así como la solvencia y capacidad exigida en cada una de ellas.

b) Que se trate de supuestos en que existan varios criterios de adjudicación.

c) Que previamente se lleve a cabo una evaluación comparativa para determinar si las ofertas presentadas por un licitador concreto, para una combinación particular de lotes cumpliría mejor, en conjunto, los criterios de adjudicación establecidos en el pliego con respecto a dichos lotes, que las ofertas presentadas para los lotes separados de que se trate, considerados aisladamente.

d) Que los empresarios acrediten la solvencia económica, financiera y técnica correspondiente, o, en su caso, la clasificación, al conjunto de lotes por los que licite.

6. Cuando se proceda a la división en lotes, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, calculado según lo establecido en el artículo 101, salvo que se dé alguna de las excepciones a que se refieren los artículos 20.2, 21.2 y 22.2 (que se refieren respectivamente a los umbrales

del contratos de obras, de concesión de obras y de concesión de servicios; del contrato de suministros y, finalmente, del contrato de servicios).

7. En los contratos adjudicados por lotes, y salvo que se establezca otra previsión en el pliego que rija el contrato, cada lote constituirá un contrato, salvo en casos en que se presenten ofertas integradoras, en los que todas las ofertas constituirán un contrato.”

Como se desprende en esa y otras normas, los españoles reconocen el efecto desde la óptica del valor por el dinero y la sostenibilidad con el impacto económico y social que se genera con las Pymes. De esa forma, partiendo de las Directivas y en su reciente normativa de compras públicas, es evidente el apalancamiento a las Pymes desde una utilización estratégica del poder de compras del Estado.

La lotificación ha sido considerada también en el caso latinoamericano, como parte de buenas prácticas para garantizar el acceso a la contratación pública, según se puede apreciar en la Tabla No.1:

Tabla No.1. Facilitación de la participación de las PYMES en las compras públicas

País	Marco legal	Requerimiento o posibilidad de dividir licitaciones en lotes	Posibilidad para los licitadores de formar consorcios / hacer licitaciones conjuntas	Regulación y penalizaciones por retrasos de pagos	Otros
Argentina	Ley 25.300 del 2000 (Ley PYME) y Ley 25.551 del 2001 ('Compre Argentino')	Sí	Sí	Hasta 30 días	Preferencias por las PYMES en caso de empate en una licitación.
Chile	Ley 19.886	No	No	Hasta 30 días	Menores garantías en concursos menores.
Colombia	Ley 1150 del 2007 y decretos 4170 y 1510 del 2011 y 2013	Sí (según acuerdos marco)	Sí	No	Proporcionalidad para la calificación.
Ecuador	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas	Sí	Sí	No	Mecanismos preferenciales para las PYMES.
México	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	No	Sí	Hasta 20 días	La ley estipula que la Secretaría de Economía determinará las reglas que han de ser observadas para cumplir con la participación de las PYMES en las compras públicas.
Perú	Ley 30.225 del 2016	Sí (según acuerdos marco)	Sí	Hasta 15 días	Preferencia por las microempresas y las empresas pequeñas en caso de empate en licitaciones.
Uruguay	Programa de Compras Públicas para el Desarrollo, según Ley 18.362 del 2008	Sí	Sí	No	Programas para contratación pública de PYMES, pequeños productores agrícolas y contratación científica y tecnológica.

Fuente: (OECD/CAF (2019), p.152)

En el caso costarricense no existe una regulación específica que disponga como regla la lotificación y recientemente la propia OCDE recomendó este tipo de prácticas (OCDE, 2020 c p.38). No obstante, sí se estima viable su aplicación al amparo de los artículos 50 de la Constitución Política, 20 de la Ley No. 8262, la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables y Creación del Comité Directivo Nacional de Compras Sustentables (Decreto Ejecutivo No. 39310- MH - MINAE - MEIC – MTSS) y el punto 4.3.4 sobre Compras Públicas Sustentables de la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030 (Decreto Ejecutivo No. 41032-PLAN-MINAE-RE); normativa y políticas que brindan un sustento suficiente para considerar la lotificación como una alternativa en el medio costarricense.

Una lectura conforme al principio de eficiencia y bajo una estrategia país hacia la reactivación de las Pymes, podría precisamente apalancarse en esta figura y construirse motivadamente al momento de la decisión inicial de los procedimientos. Desde luego, cuáles tipos de objetos contractuales es una interrogante que debe atenderse con responsabilidad bajo prácticas de inteligencia de mercado y los datos que pueda proveer el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) como rector del tema Pyme mediante la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).

Ciertamente, en el caso costarricense podría confundirse la lotificación como una fragmentación ilícita, sin embargo, no se aprecia que se configure los supuestos previstos por el artículo 13 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sino que justamente este tipo de medidas podría incluso encajar en los proyectos previstos en los incisos c) y e) de ese numeral que expresamente no son considerados fragmentación. En ese sentido, debe recordarse que la fragmentación supone el ánimo de apartarse de un procedimiento más riguroso mientras que la lotificación supone una estrategia y no encuadra dentro de ese interés en lesionar las garantías del procedimiento (publicidad, igualdad, seguridad, entre otros). Un cuestionamiento válido que puede hacerse es también el efecto en la economía de escala, sin embargo, pareciera que la respuesta se encuentra en una lectura moderna del valor por el dinero y los efectos multiplicadores que se logra desde la sostenibilidad.

b. Los criterios de evaluación como medio para impulsar a las Pymes.

Como ya se indicó, el caso español parte de la lógica europea planteada en las Directivas en materia de contratación pública y que impulsa a las Pymes desde varios frentes en la contratación pública. Así entonces, con la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE relativa a la adjudicación de los contratos de concesión y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública.

De esa forma, la norma legal española contempla las políticas europeas y españolas bajo un enfoque de contratación pública estratégica en el que se incluye la promoción de las Pymes, con medidas integrales disponiendo como principio la participación de las Pymes en la contratación pública, la obligación referida de lotificación, facilitar el acceso con la eliminación de la clasificación de empresas en ciertos umbrales, reducción de cargas administrativas, la regulación del procedimiento abierto simplificado para mayor acceso a las Pymes (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019, p. 8), la posibilidad de inclusión en los pliegos del pago directo a los subcontratistas, entre otras.

En el caso costarricense ciertamente existen mecanismos de plazos de pago más cortos para las Pymes, fondos para garantías del procedimiento y algunas otras medidas, dentro de las que destaca la regulación del artículo 55 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa sobre la asignación de un puntaje adicional como criterio de desempate a las Pymes de servicios, industria y comercio. Este criterio de desempate de aplicación muy ocasional ciertamente es una acción tímida si se compara con otros países, pero no pareciera resulta suficiente ni para impulsar a las Pymes en tiempos ordinarios mucho menos en tiempos actuales dentro de los que se discute la reactivación económica de Pymes desde la contratación pública.

El proyecto de Ley General de Contratación Pública que se discute actualmente en el Congreso (Asamblea Legislativa, Expediente Legislativo No. 21546) , refiere que una futura Autoridad de Contratación Pública definirá la política pública, incorporando los planes de acción y los indicadores de medición, en la que se establezca la estrategia

para incluir ventajas para las Pymes por objeto y por regiones, así como para fomentar la participación de grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad; así como también regula un apartado que plantea como postulado que en los procedimientos de contratación pública se promoverá la participación de las Pymes regulando también puntajes en supuestos de regionalización. No obstante, en virtud de la complejidad de temas regulados usualmente en este tipo de normas, su plazo de vigencia es hasta después de dieciocho meses de aprobada, por lo que se impone valorar estrategias con la normativa existente para apoyar a las Pymes en el corto plazo.

Revisando la normativa vigente, se tiene que los artículos 42 inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 55 de su Reglamento, regulan la inclusión en los pliegos de concurso de un sistema de evaluación de las ofertas, que en forma reglada permite la selección de la oferta que satisfaga mejor el interés público, para lo cual en forma motivada puede incorporar otros aspectos adicionales al precio, señalando tales como plazo y calidad, entre otros. Por su parte, el artículo 55 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que la Administración, podrá incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente. De esa forma, la inclusión de factores de evaluación que ponderen la participación de Pymes en la contratación pública costarricense resultaría viable desde el marco normativo procedimental referido. Mientras que sustantivamente se puede derivar también del marco constitucional y de política pública que fue analizado al referirse la lotificación.

Al igual que cualquier otra cláusula en un pliego, la definición de la ventaja comparativa debe encontrarse motivada en la necesidad de la Administración contratante y en lecturas de mercado que reflejen que no hay restricciones innecesarias a la competencia. En el caso de las Pymes no solo se trata de un ejercicio teórico en la dimensión social-económica de la Agenda 2030; sino que demanda de una claridad de los objetos contractuales en los que participan las Pymes, el valor agregado que se quiere ponderar en el peso porcentual del factor, la realidad del mercado de las Pymes para atender el requerimiento y que ello no disminuya significativamente la competencia. La inclusión de estos factores supone un trabajo de inteligencia de mercados para reconocer posibilidades de las Pymes y no lesionar las condiciones de

calidad que requiere la Administración; así como, una claridad de política pública en la materia, para poder valorar efectos, plazo de las medidas en el sistema de evaluación y sobre todo dimensionar el impacto que esto pueda tener en la discusión de precio.

De esa forma, si bien la inclusión de los criterios de evaluación que permitan afirmar la participación de las Pymes puede habilitarse desde las normas referidas; se requiere una conciencia institucional de qué sectores impulsar, qué tipo de empresas y cuáles objetos, que permita lograr acciones afirmas efectivas y no simplemente asignar puntos sin considerar una orientación clara como país. La Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda debe construir esta información con la DIGEPYME) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, en consideración a sus competencias legales en materia de contratación pública y Pymes respectivamente.

Una vez definidos los escenarios para los tipos de factores de evaluación, se hace necesario que se defina también cuáles son las acciones específicas en el contexto de la pandemia. Estas lecturas podrían ir desde la asignación de puntaje específico para las Pymes sin especial consideración a la pandemia, hasta medidas específicas de contratación de Pymes afectadas o que generan empleo a personas afectadas por la pandemia, así como la asignación de puntaje a empresas que bajo encadenamientos como la subcontratación brindan espacio a las PYMES.

Esta asignación de puntaje requiere de la determinación clara de qué tipo de documentos son los que permitirán asignar el puntaje correspondiente, así como de que se cuenta con los recursos y la coordinación con instancias pertinentes para verificarlo. De lo contrario, se perdería la finalidad misma de la cláusula al asignar puntaje en condiciones dudosas de la acción afirmativa que se impulsa por medio del sistema de evaluación. La definición de los criterios objetivos de asignación de puntaje demanda también una estrategia para la ejecución contractual. De esa forma, si se determinó que en ciertos objetos contractuales, la pandemia afectó a pymes de mujeres y se quiere fortalecer este aspecto, se podría eventualmente asignar puntaje a Pymes de mujeres o aquellas que acrediten una mayor participación de mujeres; pero se hace indispensable que se verifique también durante la ejecución contractual el

cumplimiento de estas condiciones del oferente que significaron una asignación de puntaje que pudo ser decisiva para su adjudicación.

De la misma forma que cualquier definición de criterios de evaluación de ofertas, el declinarse por la asignación de puntaje para las Pymes demanda un ejercicio proporcionado y razonable del puntaje en función de la necesidad, de las condiciones del objeto y de la realidad del mercado. De esa forma, ciertamente la selección de factores de evaluación puede ser discrecional de las entidades u órganos públicos compradores, pero ello demanda un ejercicio motivado bajo las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica y principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública), así como implica también una lectura proporcionada del puntaje que se pretende reconocer por una determinada circunstancia.

Ahora bien, reconociendo que las prerrogativas de la Administración son amplias, realmente podrían existir muchas y variadas posibilidades de criterios potenciales, como podría ser precisamente en casos de:

- i. Pymes que se vieron afectadas por la pandemia
- ii. Pymes que están generando empleo a personas afectadas por la pandemia
- iii. Consorcios de Pymes
- iv. Empresas que subcontratan (artículo 58 Ley de Contratación Administrativa), a pymes afectadas por la pandemia
- v. Empresas que en su cadena de suministros contratan con Pymes
- vi. Ponderación de pymes de mujeres, considerando que el Estado de la Nación (2018, p.85) ya que a mayor empleo de mujeres se puede reducir la pobreza hasta en un 50%.
- vii. Ponderación de Pymes de regiones con mayores asimetrías de desarrollo humano (Dietrich et al., 2019, p.85), bajo la debida fundamentación en datos oficiales.

Más allá de las diferencias entre países y lugares, uno de los retos que pareciera existir como un punto de encuentro es el cambio de mentalidad de los poderes adjudicadores

que plantea precisamente el Código Europeo de Buenas Prácticas para Facilitar el Acceso de las Pyme a los Contratos Públicos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008, p. 14), de forma que se permita la participación de las Pymes en la contratación. Este punto aplica plenamente para el caso costarricense según se ha referido por la OCDE en un diagnóstico reciente sobre el sistema de contratación pública y que refleja que las autoridades contratantes reflejan preocupación sobre la capacidad de las Pymes (OCDE, 2020 c, p.39).

c. Fideicomisos públicos como instrumentos estratégicos de apoyo.

La participación de las pymes en general en la compra pública requiere el complemento de las medidas verticales con las horizontales, de ahí que la generación de oportunidades para el acceso a financiamiento, la transferencia tecnológica, la capacitación y la asesoría oportuna reviste de relevancia no solo como una mayor posibilidad de participación sino también para generar Pymes más competitivas y sólidas, que a su vez generan mayores oportunidades para los compradores públicos. Es por ello que, en el contexto de los fideicomisos públicos al amparo del artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa (que dispone que la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo), se podría canalizar fondos existentes para que mediante fideicomisos públicos regionales se puedan asignar a las Pymes con el acompañamiento necesario en capacitación como parte del financiamiento y también en la asesoría para participar en la compra pública. Desde luego, el carácter público de estos fideicomisos deriva de la finalidad perseguida (Bello, 2011, pp. 273-277) y de la naturaleza de los fondos que serían girados para constituir el fideicomiso.

El fideicomiso público sin representar una instancia paralela a la Administración permitiría mediante la fiducia los recursos necesarios bajo unidades ejecutoras calificadas, que permiten precisamente solventar la insuficiencia real de recursos de que adolecen las entidades públicas encargadas. Estas instancias participarían como fideicomitentes coordinando la asignación de recursos financieros existentes, pero sobre todo ejerciendo sus competencias mediante el mandato delimitado al fiduciario,

con lo cual también se podría mejorar la coordinación interinstitucional y la oportunidad con que se atiende a las Pymes.

Los fondos pueden orientarse bajo una lógica de proyectos, que permitan asegurar a las pymes los flujos estables de recursos que permitan su recuperación y la ejecución ordenada de los recursos; con posibilidades de buscar recursos adicionales para los casos de innovación tecnológica. Desde luego, demandaría de unidades ejecutoras con personal de alto perfil que conozca de la realidad de las Pymes, de entrenamiento y asesoría, sino también de los temas de acceso a medios electrónicos, contratación pública y materia tributaria, que han sido identificados como temas clave (Observatorio del Desarrollo, 2018, p.48).

Desde el punto de vista de las adjudicaciones que puedan recaer sobre las pymes, los fondos del fideicomiso podrían asegurar el pago por adelantado de una parte o la totalidad de los montos adjudicados podría generar un interesante flujo de caja a las Pymes bajo figuras similares al *ordering and confirming* que ya se utiliza en muchos países para apoyar a las PYMES (RICG, 2011, pp.39-40). La asesoría y seguimiento inmediato reduciría los riesgos de potenciales incumplimientos en la ejecución contractual, con lo cual se asegura la disponibilidad de recursos.

El fideicomiso público sin ser más que un patrimonio destinado a un fin, por medio de las Unidades Ejecutoras podría resultar un punto de apoyo no solo para canalizar recursos sino también para que las entidades competentes puedan obtener información clave y ejecutar programas, fortaleciendo tejido empresarial y reduciendo las trabas burocráticas que en muchas ocasiones afectan la existencia misma de este tipo de empresas. La regionalización permitiría también que los fideicomisos, mediante sus unidades ejecutoras, identifiquen con mayor claridad las necesidades específicas de las Pymes de una zona y articulen estrategias más ajustadas ese contexto; pero también que se visualice con los encadenamientos productivos y también se facilite el reconocimiento oportuno para que las entidades competentes puedan tomar decisiones de una forma más integral y focalizada.

III. Conclusiones.

Las estrategias de apoyo a las Pymes tienen ya varios años tanto en Europa como en América Latina y es indiscutible su relevancia, por lo que así como la pandemia ha significado cambios relevantes en muchos temas que van desde la oportunidad de los procesos de compra hasta la innovación de objetos contractuales en materia de salud; ciertamente implica la necesidad de tomar medidas que permita mantener a las Pymes que han sobrevivido y sobre todo reactivar la economía bajo un enfoque de sostenibilidad.

Las medidas que se propone y cualquier otra que pueda implementarse, supone un cambio de mentalidad en los funcionarios encargados de la compra pública y desde luego requiere un nivel creciente de profesionalización de los encargados en esta materia. Construir oportunidades, demanda asumir retos, pero también el acompañamiento de una labor hermenéutica sistémica que abandone la lectura rígida de los marcos normativos.

De ahí entonces, que la implementación de la lotificación que ha generado buenos resultados para el acceso supone también una construcción normativa, pero sobre todo de datos sobre la realidad del mercado y claridad en qué metas pretende lograrse. Estos análisis que deberían ser usuales en la compra pública al definir las necesidades y redactar los pliegos, son también la base necesaria para implementar la posibilidad de asignar puntajes para la participación de las Pymes en la contratación pública.

Las diferentes realidades del tejido empresarial y de las pymes que contratan con el Estado, puede complementarse con la articulación de figuras de acompañamiento que reconocen los limitados recursos existentes para asesoría y seguimiento. De ahí que se propone utilizar los fideicomisos públicos para canalizar fondos existentes con suficiente seguimiento y asesoría en diferentes temas, tanto de negocio sustantivo como de procedimiento de compra pública; con la posibilidad de generar escenarios de flujo de caja oportunos, pero también consolidar paulatinamente PYMES competitivas que contratarán con el Estado y agregarán valor a los montos invertidos en la contratación pública.

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa, Expediente Legislativo No. 21546.

Bello, S. (2011). Fideicomiso público, Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca.

CEPAL. (s.f). EuroMIPYME. Recuperado de:
<https://www.cepal.org/es/proyectos/euromipyme>

Comisión de las Comunidades Europeas. (2008). Código Europeo de Buenas Prácticas para Facilitar el Acceso de las Pyme a los Contratos Públicos. Recuperado de:
http://obcp.es/sites/default/files/documentos/documentos_Codigo_PYMEs_3d3994e1.pdf

Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2019). Estudio Situacional de la PYME en Costa Rica, Serie 2012-2017 Nueva metodología. Recuperado de:
<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2019/pyme/INF-012-19.pdf>

Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2020). Impacto de la pandemia por Covid19 en las PYME costarricenses. Recuperado de:
<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2020/pyme/covid19.pdf>

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2019). Guía práctica de la contratación pública para la pyme, Centro de Publicaciones. Recuperado de:
<http://www.ipyme.org/Publicaciones/GuiaPracticaContratacionPublicaPyme.pdf>

Observatorio de Desarrollo. (2018). Informe de resultados III Encuesta Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica 2018. Recuperado de:
<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2018/estadopyme/informe.pdf>

OCDE, (2020 b). Business and finance in a post-Covid World: Fostering Greater Resilience in SMES. Recuperado de:
<http://www.oecd.org/parliamentarians/meetings/gpn-meeting-october-2020/Lamia-Kamal-Chaoui-Business-and-Finance-Resilience-in-a-post-COVID-world-fostering-greater-resilience-in-SMEs.pdf>

- OCDE. (2020/a). Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses, Actualizado a Julio 2020. Recuperado de: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19 SME Policy Responses](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses)
- OECD. (2019). ME and Entrepreneurship Outlook 2019, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/34907e9c-en>
- OECD. (2020/b). Towards a new vision for Costa Rica's Public Procurement System: Assessment of key challenges for the establishment of an action plan, OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/country-projects/public-procurement-in-costa-rica/>
- 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>
- Programa Estado de la Nación. (2018). Informe de Estado de la Nación. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2011). Instrumentos financieros para facilitar el acceso de las PYMES a las compras públicas. Recuperado de: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/ttg_geral_2.pdf
- Stamm, A., Dietrich, L., Harling, H., Häußler, L., Münch, F., Preiß, J., Siebert, J. (2019) Sustainable public procurement as a tool to foster sustainable development in Costa Rica: Challenges and recommendations for policy implementation, German Development Institute. Recuperado de: https://www.die-gdi.de/uploads/media/Study_100.pdf
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2020). Informe Especial: El Instrumento PYME en acción: un programa eficaz e innovador que se enfrenta a dificultades, 22 de enero 2020. Recuperado de: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=52862>

El sector creativo y cultural frente a los retos del COVID-19

Sylvie Durán Salvatierra
Ministra de Cultura y Juventud
Costa Rica

Aunque en el contexto centroamericano, para muchos aparece hoy como novedad, hablar de economía de la cultura o de la condición emprendedora y de MIPYME en el sector creativo y cultural es algo que se viene dando desde las décadas de los años 80 (finales) y 90, especialmente a partir de las experiencias anglosajonas (Reino Unido, Australia) y de la Europa continental (Francia, Cataluña, el país vasco)¹. Luego con países que hoy son referencia por su desarrollo en la materia, como Colombia, Chile, Argentina, México, Brasil, países que, como sabemos, son de 10 a 40 veces más grandes en población que la media de los países centroamericanos con todas las consecuencias que eso implica en materia de economía de escala, por ejemplo.

A lo largo de esa evolución de la economía cultural y el emprendimiento como objetos de política pública a nivel internacional es que, paulatinamente, se ha venido reivindicando el potencial de innovación y la oportunidad de crecimiento que representa el sector cultural, un tema de especial relevancia hoy, de cara al COVID-19 y a los efectos devastadores que ha tenido en sus actividades.

Por distintas razones que no detallaremos en este momento, los países centroamericanos vivimos un particular rezago en integrar el tema a las agendas de nuestras políticas cultural y productiva. Algo que empieza a cambiar recientemente, en buena parte movida por el ímpetu que ha generado la revolución 4.0 y los nuevos desafíos que agrega.

¹ Las experiencias españolas, de carácter local y enfocadas en agendas de proximidad, se suman vía cooperación con la llegada del tema a América Latina a través de experiencias y políticas de ciudad en capitales como Bogotá, Buenos Aires, Montevideo de donde salta a la esfera nacional y federal. Centroamérica

Por todo lo anterior, resulta muy importante hablar de economía de la cultura, de emprendimiento y MIPYME en nuestra región y, dada las particularidades de nuestro contexto, hacerlo incorporando experiencias propias. Ante la situación actual que ha llevado a todos los países a plantearse acciones para superar una crisis de proporciones sin precedentes, es vital determinar las estrategias adecuadas y desde el Estado, la mejor articulación con el sector privado y otras fuerzas vivas.

Una visión sistémica y sostenible desde la experiencia

En ese sentido, quiero empezar por poner en valor que, en Centroamérica, y particularmente en Costa Rica, hemos sabido desarrollar muy bien lo que llamo la “cultura del cuidado”, en torno a lo ambiental.

Me refiero al interés por buscar el equilibrio y las relaciones virtuosas entre la salvaguarda del patrimonio, el proyecto de desarrollo y el bienestar de las personas y que eso que hemos llamado progreso y desarrollo –a menudo a costa del entorno ambiental– procure otra lógica: la de la sostenibilidad. Una lógica que, hoy, en el punto en el que estamos como humanidad con nuestro planeta y con nuestra convivencia, ha madurado hasta conceptos como la economía circular regenerativa, por ejemplo.

A este respecto, me gusta usar la “analogía del árbol de naranjas” en relación con el sector cultural². Imaginemos una región en la que se producen naranjas en abundantes temporadas y en la que, de forma súbita, se pierden todas las naranjas de un año debido a una época especialmente lluviosa, un temporal o una helada. Esta pérdida, evidentemente muy grave para quienes cosechan o subsisten de la actividad o para toda la región, lo es aún más si la helada es tan profunda que mata a los árboles.

En un caso, estaríamos ante una pérdida puntual posible de recuperar en la temporada siguiente. En el otro caso, frente a una pérdida estructural sin retorno o con un retorno

² Se trata de una analogía ecosistémica, útil para pensar distintas disyuntivas y situaciones con complejidad.

mucho más difícil y costoso. En resumen, la analogía remite a que no podemos centrarnos solo en las naranjas pues es la relación entre las naranjas, las ramas, el árbol y el ecosistema lo que sustenta cada cosecha en el largo plazo. Sin esa perspectiva, no podemos hablar de proyección, de desarrollo, de crecimiento o de sostenibilidad.

Lo mismo podemos decir de la producción de una persona artista o creadora con su producción de un determinado año o época, como estamos viviendo con la pandemia. Las dificultades y la crisis de productividad de este tiempo concreto de crisis serán superadas con mayor éxito si somos capaces de pensar cómo proteger o promover, no las naranjas del año, sino las condiciones sistémicas que permitan la producción cultural.

Dicho esto, cabe señalar que el sector cultura, en parte, justamente porque no hemos incorporado la dimensión de la sostenibilidad desde su perspectiva material y económica, tendemos a ser muy activistas y enfocados en la productividad final y no en lo que sustenta nuestra productividad, a pesar de que suele ser el tema que más nos aqueja: cómo sustentar nuestra actividad y proyectos y que ellos nos sustenten como trabajadores y emprendedores.

Encadenamientos, aglomeraciones y sistemas productivos

¿Cuáles son los componentes sistémicos a los que debe atenderse? Aquí es necesario reflexionar sobre una cantidad de estrategias de encadenamiento aglomeración productiva de las que se viene hablando: cadenas de valor, agremiación y asociatividad para la competitividad, distritos industriales, zonas de urgente reindustrialización, por citar algunos ejemplos que, al igual que en otros sectores, se han aplicado a las actividades culturales y creativas para su desarrollo.

Este último, por ejemplo –zonas de reindustrialización– es un caso muy interesante de estrategia ante actividades económicas tradicionales en declive. Es el caso de algunas de las experiencias en ciudades del Reino Unido, en Bilbao y otras ciudades europeas que empezaron a interesarse en los años 80 por las industrias creativas. Lo hicieron en procura de nuevos nichos de empleo y empleabilidad, especialmente de cara a la

gente joven, sin oportunidades ante industrias productivas en declive o para dinamizar proyectos de reconversión productiva.

Lo mismo si hablamos de clústeres o de los sistemas productivos locales (SPL), por ejemplo, un concepto usado en la política cultural francesa, vinculado a sistemas productivos distintivos tradicionales con algún elemento de innovación, incluyendo el mero hecho de organizarse metódicamente o definir políticas para el desarrollo. Encontramos conceptos más recientes como los sistemas de desarrollo abierto de especialización inteligente que incluyen la irrupción de las tecnologías en el tema de la economía cultural y creativa. O los polos culturales una de las modalidades posibles que caracteriza el abordaje de Argentina.

Todo esto tiene que ver, finalmente con cómo generar sistemas alrededor de la capacidad artística que por su naturaleza creativa: 1) normalmente identificamos con los individuos creadores pero cuya existencia depende de 2) universos culturales que generan ciertos tipos de expresiones de las que ellos son producto y a la vez renovadores e inspiración y de 3) entornos con condiciones que facilitan o no su surgimiento y desarrollo. De nuevo: naranjas, árbol, bosque.

Cuál de estas metodologías a elegir, incluyendo los clubes de producto o los OVOP (“One Village, One Product”) –estrategias de aglomeración que hemos utilizado en varios de nuestros países Centroamérica–, tiene mucho que ver con cuál es la economía de escala y las particularidades con la que debemos trabajar: cuál de estos vestidos me queda de acuerdo a mi singularidad como contexto. Hay que destacar que justamente casi ninguna de estas estrategias ha sido creada a la escala o por entornos tan pequeños como los nuestros, uno de nuestros grandes desafíos.

El caso costarricense

Dicho lo anterior: ¿qué hemos estado haciendo en Costa Rica? ¿qué metodología estamos usando? A partir del año pasado, producto de un proceso de un par de años de pilotaje durante la administración anterior y de antecedentes más amplios en buena

parte dinamizados por los propios sectores, generamos la Estrategia Costa Rica Creativa y Cultural 2030, que opera a través de mesas de trabajo ejecutivas que empezamos a implementar en el 2020.

Originalmente diseñadas para implementarse paulatinamente, iniciando con las mesas y sectores de mayor oportunidad y liderazgo en el tema (que de hecho fueron adalides de los antecedentes iniciales), ante la pandemia, debimos hacer un fuerte rediseño.

Hoy trabajamos con todas ellas:

- El sector audiovisual y de industrias más ligadas a la tecnología, a la animación digital, los videojuegos, etcétera;
- Trabajamos con las expresiones materiales propias de las artes visuales, fotografía, editorial, pintura, escultura, diseño, esta confluencia entre artesanía y diseño que es algo que hemos estado potenciando mucho.
- Las artes escénicas y la música
- Finalmente, las expresiones territoriales, que tienen que ver con universos culturales o patrimoniales singulares o identidades.

Podemos aquilatar aquí lo que implica como espacio de desarrollo, transversalidad e intervención de la política pública una comunidad indígena, una comunidad tradicional rural – en las que encontramos oficios y saberes, particularidades agroalimentarias y gastronómicas, artesanales, de expresiones diversas y lo que se ha solido llamar folclore, cultura popular o más recientemente patrimonio inmaterial, que se asocian directamente con el turismo cultural o el turismo rural y comunitario. O también el universo urbano con la centralización de las instituciones culturales -al menos en Costa Rica.

La Estrategia incluye –como uno de sus elementos principales para el grupo gestor–, el primer encuadre formal de trabajo interinstitucional con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MICITT),

el Instituto Nacional de aprendizaje (INA) y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

Es un marco que nos ha permitido –no sin mucho trabajo de todas las partes– avanzar en la reflexión-acción participativa y colaborativa para determinar en dónde y cómo está cada sector y hacia dónde van, cuáles son los desafíos estructurales y las transformaciones que desafían a los actores y ante los que hay que actualizarse, de manera que puedan prosperar. Se trata en su mayoría de desafíos que ya teníamos y que se tornan más críticos ante las consecuencias de la pandemia.

Diversidad articulada, no atomización

Para dar cuenta de lo anterior con una visión territorial –fundamental en este abordaje– se debe considerar que cada región en los países es singular. Por eso es importante plantearnos: ¿cuáles son los universos y los núcleos culturales de sentido que tiene una comunidad y configura sus identidades?

Por ejemplo, en el caso de nuestra región Brunca al sur del país, tenemos un patrimonio cultural riquísimo con sitios arqueológicos, la mayor presencia de culturas indígenas vivas, una enorme biodiversidad, particular densidad en aves y otra serie de potencialidades. Encontramos también oferta y presencia institucional de todos los sectores: económico, social, patrimonial y de la cultura, además del sedimento producido en proyectos que, a lo largo de los últimos años ha generado capacidades en organizaciones productivas, organizaciones de base social, de desarrollo y culturales, parte de la sociedad civil que permanentemente ahí, administración tras administración recibe las políticas y los programas estatales.

En mi experiencia, en nuestros países, por muchos años, todo ese abanico de recursos ha tendido a estar inconexo: ya sea entre sectores y carteras ministeriales, o entre lo público y lo privado o entre lo nacional y lo local o como proceso y visión de mediano o largo aliento que es lo que exigen las políticas públicas de Estado. Es en esa lógica de articulación en la que estamos trabajando fuertemente desde hace ya cinco años. Y

en justicia, si uno retoma antecedentes, hay esfuerzos desde el 2006 o incluso antes para algunos aspectos.

La pregunta que nos hacemos es: ¿cómo ponemos todo ese ecosistema, de capacidades institucionales, de fuerzas vivas locales para que podamos conectarlos con los nichos y los espacios de verdadera oportunidad para nuestro sector, para nuestras comunidades?

Desafíos

Si enlistamos los principales desafíos, oportunidades y alternativas del proceso: la articulación sin duda es un tema principal y directamente relacionadas con ella: la inversión colegiada y oportuna, la memoria de los procesos.

Habiendo trabajado mucho en Centroamérica en otra época, me consta que hemos hecho esfuerzos en esta dirección y hemos encontrado el mismo desafío para atender lo regional. En este sentido, como integracionista, siempre he creído que el espacio de oportunidad para reconocernos y fortalecernos desde la cultura es el entorno centroamericano. Sin embargo, tras estos años y la experiencia institucional reconozco que hay factores estructurales que lo dificultan: a) acumular las experiencias y que se trasladen a la siguiente generación; b) crecer en escala por nuestro tamaño; c) grandes brechas institucionales.

A nivel metodológico, identificar y aplicar las estrategias adecuadamente: por ejemplo, si pensamos en aglomerar a los sectores en clústeres, en cultura debemos entender la diferencia entre clúster de industria cultural urbano y un clúster tradicional. Las agrupaciones de instituciones culturales, o distritos culturales, son categorías con las que por ejemplo Barcelona identifica cómo se puede aglomerar lo cultural a nivel urbano para generar oportunidades. Asimismo, una escena cultural o artística que es algo más informal, no tan mediado por lo económico, pero fundamental en cuanto a la identidad de un lugar con sello, con “feeling”.

Se pueden considerar clústeres de productos por segmento. Por ejemplo, ¿el turismo de luna de miel puede considerarse turismo cultural? Normalmente sí pues tiene que ver con esfuerzos de sociabilidad y lo que llaman ahora “estilos de vida”, y que, en el caso de Costa Rica, suele ser para quien quiere hacer su compromiso de amor y pensar en sus hijos en el mejor mundo posible: uno sostenible. Celebrar un matrimonio o una luna de miel en un lugar u otro es una elección basada en valores. Por supuesto que es cultural.

Ahora, eso suele ser y representar la realidad de un nicho de mercado específico, de un perfil de visitantes que viaja a localidades específicas. No es el mismo perfil de oportunidades para la cultura que encontramos en “La Carpio” uno de nuestros barrios más populosos, de mayor índice de residentes migrantes, el asentamiento urbano más grande del país. En él se viene dando un proceso de regeneración del hábitat –hoy formalizado en el macro de un Plan Urbano Integral– al que todavía falta mucho camino pero que ha avanzado enormemente. En La Carpio, tenemos colegas emprendedores que son parte del consorcio de exportación de diseño de Costa Rica: jóvenes que a partir de las artes de la serigrafía y del movimiento cultural de la comunidad, de una serie de contactos y alianzas que fueron implementando, han logrado insertarse en la lógica de consorcios o asociatividad para la competitividad, instrumentos de nuestra política e instituciones de promoción de la exportación que también son hoy aprovechadas por nuestro sector audiovisual, de animación digital.

En definitiva: el gran desafío de un país pequeño y de muchos artistas en países tan pequeños como los nuestros, es que no es tan fácil sobrevivir con el tamaño de nuestros mercados y tenemos que hacerlo sumando: no sólo como aglomeración hacia fuera (para la exportación), sino hacia dentro con procesos interinstitucionales sólidos, aprovechando la diversidad profesional y de saberes de todos para solventar necesidades, deseos, nichos y puntos de confluencia con muchos usos y usuarios. A modo de ejemplo, pensemos en la agenda de festividades y eventos relacionadas con el patrimonio inmaterial, los alimentos, los oficios y las técnicas artesanales. Con semejanzas entre algunos, pero a la vez distintivos de cada región ¿cómo se pueden

aglomerar y enriquecer para que mejore su relación con el turismo y el desarrollo productivo o promoverlos a escala efectiva sin perder lo distintivo de cada región?

Cada aspecto de nuestro patrimonio y nuestra creatividad genera un acento cultural distinto para cada territorio y es fundamento de nuestra identidad y valor distintivo: así como comemos, así como amamos, así como bailamos, cada comunidad resuelve su vida y eso la hace singular.

Así como hay productos que han marcado la historia de mi país (el café, el banano, el frijol, etcétera) y fueron novedades productivas en su momento de incorporación; hoy, a las puertas de nuestros 200 años de independencia, hay nuevos productos que a partir de la innovación y la agricultura de precisión van a ser referentes en el futuro y motores de la estructuración de nuestra nueva ruralidad que busca integrar a grupos sociales que, si no se reconvierten, seguirán entre los más vulnerables en un país escindido.

Para este aspecto, exploramos la figura de **consorcios** en el territorio, en el que sumamos turismo, el mundo del agro y lo agroalimentario, lo artesanal, el diseño, la cultura; en un esfuerzo de activación y de prototipado procurando que las herramientas de la economía del emprendimiento se integren en un sector que está apenas alfabetizándose en ello.

Algunas conclusiones de cierre

Como se veía en una imagen que se viralizó recientemente y que representaba una secuencia de olas, hoy sabemos que viene la recesión tras la pandemia, que viene el cambio climático y el momento de colapso de la biodiversidad al 2030 si no actuamos. Se dice, de cara a esa imagen y al debate ambiental, que ninguna política o acción estratégica en este momento debe tomarse sin alinear esa cadena de desafíos y procesos, todos emparentados. De nuevo, se trata de articular y alinear. Por eso en Costa Rica, nuestro Plan de Descarbonización: un esfuerzo que tenemos que realizar ahora para cuidarnos y generar resiliencia para el futuro y que debe impulsar los

esfuerzos también para reorganizarnos y salir lo mejor posible de una tragedia tan grande como la que dejará el COVID-19.

En esa dirección, el propósito principal de la gestión que hacemos hoy en el Ministerio de Cultura y Juventud, de las herramientas que desarrollamos es que en el corazón del Plan de Descarbonización y de nuestra Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050 en Costa Rica se identifique a la cultura como eje central del desarrollo. Del mismo modo que se identificó hace 50 años al medio ambiente. Eso demanda generar el mapa claro de nuestros grandes nichos de recursos –la fuerza viva en las personas, sus encadenamientos y articulaciones especialmente– para que podamos, como con los bosques y nuestros parques nacionales, asegurar el entorno sistémico de cuidado y de prosperidad que ese acervo requiere.

Esto con el propósito de que las personas vivamos de manera digna en entornos protectores y tengamos la capacidad de sentirnos suficientemente vinculados como comunidad, para que en un tiempo tan duro como el que vivimos, la solidaridad y el apoyo mutuo sea la elección. Abrir todo espacio para la cultura, y por lo tanto para el emprendimiento creativo y cultural, con todas las dificultades de escala y gestión que entendemos, tiene que ser apuesta central de nuestra región.

Referencias Bibliográficas

CEPAL (2018). *Estado de la banda ancha*^[17]_{SEP} *en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas a través de la CEPAL/Observatorio Regional de Banda Ancha/Cooperación Alemana. Santiago de Chile.

CEPAL. (2020). *Informe Especial Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. ONU-CEPAL, No. 2. Extraído de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf

Esteban Pérez Caldente y Daniel Titelman, editores (2018). *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel*^[17]_{SEP} *de la banca de desarrollo*, CEPAL/ONU, Santiago, Chile.

Colofón

Araceli Almaraz

El Colegio de la Frontera Norte, A. C.

Al menos tres aspectos en torno al desenvolvimiento de las empresas menores de 250 empleados en economías emergentes como las de América Latina deben resaltarse. El problema de la clasificación y seguimiento en los países latinoamericanos. Los retos que las MIPYME enfrentan para mantenerse en el mercado y sobrevivir. Y la problemática de la competitividad y el financiamiento.

I. *La clasificación de las Pymes*

Se identifica como un problema recurrente el aspecto de la clasificación de las Pymes en América Latina debido a que los distintos países registran de manera propia a las empresas menores a 250 empleados. De acuerdo con Molina-Ycaza y Sánchez-Riofrío (2016, pp. 24), de 20 economías latinoamericanas, solo Argentina (que además identifica empresas medianas de tramo 1 y 2), Panamá y Perú consideran el *volumen de ventas* para determinar el tamaño; Colombia el *número de trabajadores* y el *valor de los activos*; Belice, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela, el *número de trabajadores* y *volumen de ventas*; Bolivia, Guatemala, Honduras y México el *número de trabajadores*; y Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, *número de trabajadores*, *valor de los activos* y *volumen de ventas*. Como se aprecia, esta divergencia hace muy difícil el seguimiento comparado de las Pymes en la región. A esto, se agrega que la división entre micro-negocios, empresas pequeñas y medianas obedece a criterios específicos por país, que varían a su vez por sector.

La heterogeneidad en la clasificación dificulta análisis el comparados entre países. Al tomar en cuenta únicamente la variable de empleo y la concentración de unidades por región, los países de LATAM deberían llevar a cabo mediciones y monitoreo de los ecosistemas de innovación, así como de las capacidades empresariales, en donde las variables de gestión de conocimiento y valores culturales suelen ser relevantes.

II. Competitividad y sobrevivencia

En América Latina se desconoce con puntualidad el tipo de riesgos que experimentan las micro, pequeñas y medianas empresas en sus primeras etapas de vida. Esta situación está asociada, en la mayoría de los casos, a la falta de registros tanto del inicio del ciclo de vida de los negocios, como al seguimiento de los negocios. A pesar de ello, parece existir consenso entre diversas instituciones que las Pymes son vulnerables y su esperanza de vida es corta. Al respecto, Molina-Ycaza y Sánchez-Riofrío (2016) señalan que:

“La tasa de supervivencia de la MIPYME es superior en Europa ya que representa entre 75-77% a los dos años, mientras que aun cuando en América Latina no se tiene información consolidada al respecto, algunas investigaciones indican que la tasa de supervivencia a los tres años es del 45% (OIT, 2009)”. (Molina-Ycaza y Sánchez-Riofrío, 2016, pp. 27).

Estos mismos autores se refieren a las condiciones de las MIPYMES en América Latina como no favorables y a otros autores que señalan que el “crecimiento para este conjunto de empresas es un largo camino que no todas llegan a recorrer, pues son muchas las que cierran al poco tiempo de haber iniciado sus operaciones (Franco-Ángel & Urbano, 2014; Franco & Haase, 2010, citado en Molina-Ycaza y Sánchez-Riofrío, 2016, pp. 27).

Por otro lado, Lederman et al. (2014), señala que:

“Dado un conjunto de habilidades determinadas, los salarios son mayores en las empresas más productivas (que también suelen ser las más grandes) en todo el mundo. Por ejemplo, en LAC, las empresas medianas (con 5–25 empleados) pagan salarios que son un 20–40 por ciento mayores que los de las empresas pequeñas; asimismo, las empresas grandes (con más de 25 empleados) pagan salarios que son un 30–60 por ciento más altos.” (Lederman et al., 2014, p. 3).

El Banco Mundial, que fue la institución promotora de las investigaciones de Lederman et al. (2014) se ha interesado en comprender la evolución empresarial, así como las barreras de entrada que enfrentan las empresas en Latinoamérica y el Caribe, y por ello se enfatiza en las experiencias por antigüedad de las unidades económicas (Lederman, et al., 2014:7-8). Estudios como el de 2014, reconocen el valor de los emprendimientos en Latinoamérica y su impacto en el desarrollo económico y aportan varios indicadores que deben seguirse por las distintas economías de la región, como la tasa de empresas nuevas por cada 1,000 habitantes para dar cuenta del emprendimiento, pero en sí el proceso de emprender aún no se estudia a cabalidad, pues el eje de las discusiones ha girado en torno a las políticas públicas de apoyo a las MIPYME.

En un estudio argentino de una década anterior (1996) llevado a cabo por el grupo FIEL sobre las PYME -que para ese año representaba el 99.2% de los establecimientos con menos de 50 empleados-, y los instrumentos de la política para apoyar el desarrollo tecnológico y el financiamiento, se destacó la falta de evidencias de que el Estado hubiese contribuido a mejorar la posición de las PYME argentinas, señalando que “tanto los beneficiarios de la promoción industrial como los destinatarios del crédito público corresponden a las empresas de mayor tamaño, mientras que la importancia asignada por los empresarios PYME a la asistencia tecnológica desde el Estado [había] sido casi nula (menos del 5% de respuestas positivas). Asimismo, se hizo hincapié en las diferencias por tamaño y sector de empresas, más que en el uso excluyente de Pymes y no Pymes (FIEL, 1996: 308).

III. Competitividad y financiamiento

La CEPAL ha encabezado diversos estudios en los que se ha dado mayor énfasis a las dimensiones de instrumentos de política, tales como el financiamiento y el apoyo a los encadenamientos productivos y redes de empresas para incentivar el emprendimiento (Dini, 2010). Los instrumentos de financiamiento son variables por país y por tanto implican distintos resultados. La realidad que arrojó el COVID 19 fue un escenario de una gran vulnerabilidad, particularmente para los negocios menores a 10 empleados,

pero también de los de mayor tamaño. Para todos los segmentos, incluyendo a las MIPYMES la pandemia vigente fue un parteaguas, en muchos sentidos. La competitividad y el financiamiento fueron aspectos clave que los países sortearon de manera diferenciada, pero sin abarcar a la población de empresas en su totalidad. Ello provocó una mortandad empresarial sin precedentes. Para las que lograron sobrevivir una vía de salvamento fue el comercio electrónico.

En América Latina una nueva era de empresas comienza a desarrollarse con la digitalización de prácticamente todos los servicios que se realizan cotidianamente. La evolución digital que inició con las primeras tarjetas de crédito se intensificó hace unos años con el uso de la telefonía celular, el advenimiento de los Smartphone y la masificación de la banda ancha para la circulación de voz y datos. Hoy en día es factible salir de casa con una Banca Móvil en el bolsillo y adquirir casi cualquier producto y /o servicio sin la necesidad de acudir a los centros de distribución y canje. Con solo habilitar una cuenta bancaria, acceder a una conexión de Internet y disponer de un usuario y contraseña, se puede obtener comida, ropa, libros, servicios financieros y especializados, así como de recreación. Pagar cuentas y organizar desde unas simples vacaciones hasta viajes de negocios y servicios educativos presenciales o en línea es posible gracias a las plataformas tecnológicas que la industria del software está desarrollando. La disposición de recursos digitales incide día con día en los patrones de consumo y promoción de nuevos productos tecnológicos. En dicho escenario las empresas mejor posicionadas en el uso de tecnologías comienzan a ser piezas angulares de los espacios económicos. Para las familias que hacen parte de la mayoría de las MIPYME el acceso a la web aún sigue siendo un reto.

En América Latina el número de hogares con acceso a Internet entre 2010 y 2016 pasó de 22.4% a 45.5%, pero aún por debajo de los países de la OCDE que pasaron de 73.2% a 86.3% en el mismo periodo (CEPAL, 2018:7). Al considerar las 35 economías latinoamericanas que aportan información por hogares con servicio de Internet, la CEPAL identificó recientemente que en solo 16 países se había rebasado el promedio de la región cercano a 50% (CEPAL, 2018:8). En cuanto al porcentaje de usuarios, los datos para el mismo periodo muestran un avance extraordinario; en el 2000 apenas el 3.9% de la población de estos países utilizaba Internet, mientras que

para 2016 el porcentaje de usuarios llegó a 56.4%. Ahora bien, si se comparan las cifras del periodo entre países de América Latina y países miembros de la OCDE vemos que la brecha sigue siendo muy amplia. En cuanto a la penetración de Banda Ancha Fija (BAF) y Banda Ancha Móvil (BAM), Latinoamérica (LATAM) presenta avances importantes y un asenso en firme.

En 2010, el promedio de uso en los dos tipos de banda apenas registraban un promedio de penetración de 6.5%, mientras que para 2016 la penetración de BAF llegó a 11% y la de BAM a 64%. En lo que refiere a la evolución tecnológica, la CEPAL muestra que las conexiones a BAM también muestran avances significativos (CEPAL, 2018). De 16 países en LATAM que aportan datos, al tercer trimestre de 2017 había una cobertura promedio de 94.5% en redes 3G y de 75.2% en 4G (CEPAL, 2017: 20). Estos servicios son esenciales para la operación de las empresas que buscan abrirse espacio en el *e-commerce*, la oferta de contenidos digitales, el campo de las *fintech* y las *agtech*, en los servicios de *software* integrados para oficinas gubernamentales, en el Internet de las cosas, y en el de *software* para otros productos consumibles, los cuales requieren alta velocidad en la transmisión de datos y por ende redes de última generación. La perspectiva que dio la CEPAL para América Latina hace algunos años fue que el *Internet de las Cosas* se triplicaría en 2020 (CEPAL, 2018:32). La pandemia del COVID 19 hizo evidente que la tecnología podía acelerar las condiciones de competitividad, motivar la innovación y posibilitar la sobrevivencia de las empresas, incluidos los micronegocios. Pero también evidenció las brechas enormes entre segmentos, sectores y países, motivo por el cual II Congreso Latinoamericano 2021 de MIPYMES en Latinoamérica será dedicado a la digitalización y la innovación.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorpora como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito entre los gobiernos de Centroamérica con la Organización de las Naciones Unidas, ONU, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Su propósito ha sido desarrollar y formar al personal del sector gubernamental, asesorar a los gobiernos miembros, y apoyar la integración centroamericana, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social; y un doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales; los cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



**Instituto Centroamericano
de Administración Pública**

Teléfono:

(506) 2234-1011
(506) 2253-4059
(506) 2253-2287

Fax:

(506) 2225-2049

Sitio web: www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-148-1



9 789977 201481