



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA



MICM
MINISTERIO DE INDUSTRIA
COMERCIO Y MIPYMES
REPÚBLICA DOMINICANA



Informe Final

Cooperación Económica y Técnica

*Seminario-Taller sobre Experiencias en la Formalización de las MIPYMES en América Latina y el Caribe
Santo Domingo, República Dominicana
14 y 15 de febrero de 2019
SP/STEF-MIPYMES-ALC/IF-19*

Copyright © SELA, febrero 2019. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

I.	RELATORÍA	1
II.	CONCLUSIONES	2

I. RELATORÍA

1. [El Seminario-Taller sobre Experiencias en la Formalización de las MIPYMES en América Latina y el Caribe](#), organizado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), conjuntamente con el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) de República Dominicana y CAF-banco de desarrollo de América Latina, se celebró en Santo Domingo, República Dominicana, los días 14 y 15 de febrero de 2019.
2. Los objetivos de este Seminario-Taller fueron: i) Compartir una visión comparativa de las políticas y programas de formalización de MIPYMES en ALC; y, ii) Promover las experiencias más importantes en América Latina y el Caribe en materia de formalización de MIPYMES.
3. Conforme a la agenda aprobada, se realizaron cinco sesiones de trabajo a fin de abordar los siguientes temas: i) Fortalecimiento de las capacidades institucionales para impulsar la formalización de las Mipymes en América Latina y el Caribe; ii) Preguntas y comentarios sobre los principales problemas, retos y desafíos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para impulsar la formalización de las Mipymes en América Latina y el Caribe; iii) Calidad del trabajo y equidad social como beneficios derivados de la formalización; iv) Preguntas y comentarios sobre los principales problemas, retos y desafíos en la calidad del trabajo y equidad social como beneficios derivados de la formalización; v) Experiencias y buenas prácticas sobre formalización de las MIPYMES en América Latina y el Caribe; vi) Preguntas y comentarios sobre las experiencias y buenas prácticas en la formalización de las MIPYMES en América Latina y el Caribe; y, vii) Hacia la construcción de una hoja de ruta para la promoción e impulso de las Mipymes en América Latina y el Caribe. Previa a la sesión de clausura, se abrió un espacio para la presentación de conclusiones, propuestas e iniciativas para avanzar en la formalización de las Mipymes en América Latina y el Caribe.
4. Representantes de puntos focales gubernamentales para las micro, pequeñas y medianas empresas de los Estados Miembros del SELA, representantes de gremios empresariales de MIPYMES y organismos regionales e internacionales presentaron sus respectivas ponencias, de conformidad con la agenda aprobada.
5. Participaron representantes de los siguientes Estados miembros del SELA: Argentina, Belice, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.
6. Además, participaron las siguientes entidades: Banco Adopem; Cámara de Comercio de Jamaica (CARICHAM) y la Federación Dominicana de Cámaras de Comercio; entre otros.
7. Igualmente participaron representantes de los siguientes organismos regionales e internacionales: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); CAF-banco de desarrollo de América Latina; Centro para la promoción de la Micro y Pequeña Empresa de Centroamérica (CENPROMYPE); Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); y, la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe (OIT). La [lista de participantes](#) está disponible en el portal del SELA:

2

8. En la sesión inaugural hicieron uso de la palabra las siguientes personalidades: el Sr. [Nelson Toca Simó, Ministro de Industria, Comercio y Mipymes de República Dominicana \(MICM\)](#); el Sr. Isidoro Santana, Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana; el Sr. Wilton Juma, Viceministro del Trabajo del Ministerio del Trabajo de la República Dominicana; la Sra. Rebeca Vidal, Ejecutiva Principal y Experta en Desarrollo Empresarial de CAF-banco de desarrollo de América Latina y el Embajador [Óscar Hernández, Asesor Principal del Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe \(SELA\)](#).
9. La Secretaría Permanente del SELA puso a disposición de los asistentes [documentos y material de apoyo](#).
10. Las fotografías del evento pueden ser vistas en la [galería de fotos](#).
11. La sesión de clausura estuvo a cargo del Embajador Óscar Hernández, Asesor Principal del Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA); la Sra. Rebeca Vidal, Ejecutiva Principal y Experta en Desarrollo Empresarial de CAF- banco de desarrollo de América Latina; y, el Sr. Ignacio A. Méndez Fernández, Viceministro Encargado de Fomento de las MIPYMES del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes de República Dominicana (MICM).

II. CONCLUSIONES

Las reflexiones, ideas y propuestas de los ponentes y participantes en general, surgidas a partir de las palabras introductorias, las ponencias presentadas y, *especialmente*, de los debates realizados durante el *Seminario-Taller sobre Experiencias en la Formalización de las MIPYMES en América Latina y el Caribe* (Santo Domingo, República Dominicana. 14 y 15 de febrero de 2019), son resumidas a continuación:

1. Las MIPYMES representan una de las principales fuerzas en el desarrollo económico, especialmente para las economías emergentes. A propósito de su contribución al comercio internacional, se ha señalado que ellas: i) forman parte de la cadena de valor de grandes exportadores locales, ii) exportan productos y servicios para nichos de mercado más especializados, iii) importan y distribuyen productos de MIPYMES extranjeras, y iv) proveen servicios de soporte en la cadena de transacciones del comercio internacional (logística, despachos, etc.). Además, promueven la actividad emprendedora, impulsan la innovación, la diversificación y estimulan el crecimiento del empleo. En América Latina y el Caribe (ALC), las MIPYMES representan el 90% de las empresas, generan más de la mitad de los empleos y una cuarta parte del PIB. Sin embargo, aportan poco a las exportaciones y tienden a especializarse en productos de bajo valor agregado.
2. En ALC la informalidad es parte integral de la estructura económica y, al mismo tiempo, es una expresión de la falta de confianza en las instituciones públicas y una percepción negativa del papel del Estado, del desconocimiento de los beneficios de la formalidad, de los altos costos de la formalización y de la excesiva burocracia. La presencia de un gran sector informal limita la capacidad de los gobiernos para instrumentar políticas inclusivas para las mipymes y llegar a los segmentos más vulnerables de la población. De acuerdo con la OIT la informalidad es la más alta entre los trabajadores por cuenta propia y las microempresas. La formalización

impacta en el desarrollo social en la medida en que puede contribuir a mejorar la calidad del trabajo y la equidad social.

3. Por lo general, en la región las empresas informales no responden favorablemente a los incentivos de las políticas del sector porque temen ser perseguidos por su incumplimiento y perder cualquier ventaja obtenida de leyes y reglamentos. Por otra parte, esas empresas están muy poco dispuestas a invertir en el desarrollo de capacidades y en activos fijos, lo que las hace menos productivas que las empresas formales. Tampoco están interesadas en expandirse, porque si lo hacen temen ser detectadas y sometidas a regulaciones por parte del Estado.
4. El gran desafío es cómo estructurar una política hacia el sector de las MIPYMES que apoye y promueva la transformación productiva y que al mismo tiempo aborde la informalidad, respondiendo a las necesidades básicas de estas empresas.
5. Se requiere crear una amplia alianza para reducir la informalidad, que reúna a representantes tanto del sector empresarial como de los sindicatos y la academia, además de autoridades locales e instituciones de la administración central. Tal alianza permitirá un intercambio eficaz de datos y puntos de vista con miras a reducir el nivel de resistencia del público hacia la informalidad. Asimismo, expresaron que es necesario elaborar un plan a medio plazo, con los lineamientos estratégicos para los países de la región, con los diferentes aspectos de la informalidad, incluida la definición de objetivos realistas y medibles, que contemple la simplificación de trámites. Con respecto a los gobiernos, estos deben centrarse en la reducción de los costos asociados a la formalidad e incentivar a las empresas a formalizarse, implementando mecanismos que permitan visibilizar los beneficios derivados de la formalización, contrario a los costos y riesgos de la informalidad.
6. Es necesario que el Estado, en coordinación con el sector empresarial, desarrolle estrategias que garanticen el derecho que otorga la seguridad social a los trabajadores la cual es fundamental para combatir la informalidad, reducir la brecha de desigualdad y la exclusión social. El impacto que genera la formalización se traduce en inversión y generación de empleos, para ello se requiere implementar acciones de formalización en este sector que produzcan resultados sostenibles a largo plazo.
7. La formalización demanda la definición de una política pública transversal, que impacte diversos sectores socio-económicos y una diversidad de actores sociales. En ALC la formalización de las mipymes es un proceso que debe ser enmarcado en una estrategia nacional, fundamentada en políticas públicas que apoyen el desarrollo de estas empresas y que involucre no solo la coordinación y participación del Estado, sino también del sector privado y de la academia.
8. La pluralidad de actores que involucra la formalización, también demanda una diversidad de enfoques, perspectivas y visiones. Gobierno, organismos internacionales, gremios

4

empresariales, universidades, sindicatos, trabajadores, entre otros, tienen una valoración diferente de la formalización.

9. Las políticas públicas dirigidas a promover la formalización deben ser integrales y contemplar los aspectos gerenciales, laborales, tributarios, de seguridad social, pensiones, y fomento de la productividad, entre otros, asociados a su gestación y desarrollo. Tal integralidad responde a la complejidad, multisectorialidad y enfoque multiactor característicos de estas empresas. Del mismo modo, tales políticas deben ser el resultado de una activa coordinación interinstitucional y apuntar hacia el consenso de todos los actores involucrados, con particular atención a las Alianzas Público Privadas (APP).
10. Un marco integrado de políticas públicas debería abordar los siguientes aspectos: i) la promoción de los principios y derechos fundamentales del trabajo que entre otros elementos, contemple inspecciones eficientes que velen por la seguridad y la salud en el medio laboral, la organización y la representación de los empleadores y de los trabajadores para promover el diálogo social, estrategias de desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el crecimiento inclusivo, la generación de empleos, la seguridad de los ingresos, políticas efectivas de salario mínimo y un entorno que estimule la inversión empresarial; ii) la promoción de las políticas sectoriales, iii) la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia, iv) el emprendimiento v) la transición de las unidades de la economía social y solidaria, vi) estrategias de desarrollo local en los medios rural y urbano, incluyendo el acceso regulado a espacios y recursos naturales públicos, vii) generación y/o perfeccionamiento de incentivos para la formalización y el mejoramiento de la capacidad administrativa y la reducción de los costos para estimular su cumplimiento, viii) el establecimiento de un marco legislativo apropiado, ix) extensión de la cobertura de la seguridad social, x) acceso a la educación y al desarrollo de competencias laborales, xi) un marco normativo que promueva un sector financiero inclusivo, xii) servicios para las empresas, xiii) facilidades para acceder a los mercados, xiv) incremento de la productividad, xv) fortalecimiento de la infraestructura disponible, xvi) soporte tecnológico actualizado y oportuno y, xvii) un sistema de justicia eficiente.
11. En materia de políticas públicas, es necesario combinar el apoyo específico para las mipymes con mejoras continuas en el entorno empresarial general y que los gobiernos encuentren la combinación óptima de políticas.
12. La evaluación de impacto de las políticas públicas sobre la formalización de las mipymes es fundamental para determinar hacia donde deben orientarse las prioridades y recursos para esas empresas.
13. La experiencia indica que la formalización tiende a incrementarse en períodos en los cuales se producen cambios en la estructura productiva y no solo con la instrumentación de políticas públicas.
14. Los avances del Índice de Políticas Públicas para las MIPYMES que están desarrollando el SELA y la OCDE, con el apoyo de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, representan una

importante herramienta para medir y generar indicadores para mejorar las políticas hacia las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina y el Caribe.

15. 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 los cambios que traen consigo la revolución industrial 4.0 y las tecnologías de información. Esas políticas requieren de consenso y apoyo social sobre la base de una visión compartida; el reto principal es de gestión y de coordinación y esta, a su vez, requiere agencias líderes y mecanismos efectivos de coordinación pública-pública y pública-privada.

Del mismo modo, se requiere: facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal, prevenir la informalización de los empleos formales, facilitar la entrada de jóvenes al mercado laboral, aumentar la participación laboral de las mujeres y grupos vulnerables específicos, aumentar la productividad y competitividad de la fuerza laboral, fomentar las relaciones entre unidades productivas, privilegiando la asociatividad y la conformación de cadenas productivas para vender servicios o bienes y capacitar a las mipymes para participar en las compras realizadas por la Administración Pública.

Adicionalmente, hay que mostrar los beneficios asociados a la formalización y a los cuales se puede acceder. Asimismo, es necesario dar a conocer las ventajas que la formalización ofrece tanto a las MIPYMES como al Estado. En materia legislativa se requiere el diseño de un marco normativo actualizado que facilite el buen funcionamiento de las mipymes, así como la definición de reglas de juego claras entre los actores públicos y privados. es importante crear regímenes especiales para las mipymes, minimizando las diferencias que pudieran producirse en los derechos de los trabajadores.

16. La coordinación interinstitucional es importante para la estrategia de formalización. Por ello, es necesario fortalecer las unidades nacionales responsables de los procesos de formalización, desarrollar buenos canales de coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos y facilitar el trabajo conjunto y complementario. En igual tenor, la coordinación interinstitucional facilita la obtención de resultados sin duplicación de esfuerzos; mejora la eficiencia de los programas y gastos de los ministerios; vincula las políticas interinstitucionales alineadas a los objetivos del gobierno; impide el trabajo aislado o fragmentado de las diversas instituciones a través del enfoque integrado; mejora la articulación de las instancias políticas enfocadas en reformas estructurales, tanto económicas como sociales; y otorga una hoja de ruta al sector privado y a la sociedad civil sobre los objetivos del Estado en el combate a la informalidad y en función del logro de objetivos vinculados al crecimiento económico inclusivo.
17. Para reducir la brecha de desigualdad y combatir la informalidad, es necesario garantizar la seguridad social a través de la implementación de acciones de formalización de empleo que produzcan resultados sostenibles a largo plazo. A través de una estrategia coordinada el impacto de la formalización incentivará la inversión y la generación de empleos.

6

18. Las siguientes son algunas tendencias observables en las experiencias de la región en formalización asociadas a la seguridad social:

Simplificación de procedimientos: integración de las cotizaciones en una sola declaración y pago, simplificación del registro de trabajadores, declaración y pago; ampliación de formas de pago y recaudación por distintos medios.

Regímenes especiales:

- Contribuciones más bajas de los aportantes (con subsidio de gobierno o prestaciones diferenciadas); cotizaciones integradas (ej. Monotributo).
 - Cambio de ámbito objetivo de aplicación (sistemas de cuota fija).
 - Periodicidad de los pagos (ajustado al ciclo económico de la empresa o sector).
 - Exenciones parciales.
 - Gradualidad en la aplicación de las obligaciones.
 - Mitigación frente a crisis económica.
 - Reducción de la evasión y promoción de la continuidad de las cotizaciones.
 - Requisito de cumplimiento de obligaciones de la seguridad social para actos administrativos.
 - Responsabilidad subsidiaria en las relaciones de subcontratación.
 - Ente retenedor de las cotizaciones en las relaciones de subcontratación.
 - Incentivos de colaboración.
 - Integración de impuestos y cotizaciones a la seguridad social.
 - Incentivos al cumplimiento del pago oportuno y continuado.
 - Enfoque de la fiscalización (más preventiva y menos punitiva).
 - Incorporación de las tecnologías, los cruces de información.
 - Los códigos de identificación únicos; papel de los sindicatos, los sectores organizados y el control social; difusión y campañas informativas.
19. La normativa pertinente a la formalización debe contemplar el otorgamiento de incentivos positivos y negativos para las mipymes. Los incentivos negativos y las sanciones deben ser de fiel cumplimiento pero progresivas para preservar las relaciones con las instituciones estatales. Por ende, conviene seleccionar modelos regulatorios adecuados, no confrontacionales. Igualmente, hay que fortalecer los sistemas de inspección de las instituciones gubernamentales, ampliar la posibilidad de captar impuestos y registro de contribuyentes, dentro del ámbito especial que se debería ofrecer a las mipymes.
20. En materia de simplificación de trámites el objetivo es reducir la burocracia y mejorar los trámites, a través de iniciativas como las ventanillas únicas de registro de empresas. La simplificación debe concebirse como un proceso integral que aborde las etapas del proceso de formalización, antes, durante y después, considerando también el proceso de cierre de las MIPYMES a través del pago de cotizaciones bajo la figura del monotributo.
21. Para las MIPYMES, existen distintos beneficios una vez que logran su formalización. En primer lugar está el acceso a las fuentes de financiamiento y garantías, en segundo lugar la

formalización permite generar institucionalidad y gobernabilidad dentro del ecosistema de las MIPYMES. De forma concomitante la institucionalidad permite ofrecer acompañamiento y asesoría en el proceso exportador y de internacionalización, y facilita a estas empresas canales de financiamiento, garantías, préstamos bancarios, acompañamiento y asesoría para el proceso exportador para la conformación de cadenas de valor regional

22. Otros beneficios para las MIPYMES son: acceso a la seguridad social y al sistema de salud, participación en los programas de formación, capacitación y actualización de recursos humanos, particularmente en los temas de modelo de negocio, contabilidad, auditoría, fiscalización, acceso a mercados, y gestión empresarial en general; acceso oportuno a información clave y participación en las compras públicas o gubernamentales.
23. Entre los incentivos dirigidos a reducir la informalidad, los participantes destacaron las siguientes: i) facilitación del acceso al financiamiento; ii) estímulo tributario a través de la simplificación de costos y flexibilización de obligaciones; iii) adecuación de la legislación nacional a las recomendaciones internacionales emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); iv) acompañamiento en la transformación digital; y, v) simplificación del marco normativo vinculado a su desarrollo. Además, se destacaron los beneficios fiscales como parte de un paquete amplio que, entre otros aspectos, incluya asesoramiento y capacitación, y que las deducciones fiscales deberían concederse por un tiempo razonable y no retirarse sin previo aviso.
24. Entre los incentivos en materia de seguridad social, es necesario adoptar medidas inmediatas para subsanar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres; promover la protección de la seguridad y la salud en el trabajo y extenderla a los empleadores y los trabajadores de la economía informal; mediante la transición a la economía formal, los miembros deberían extender progresivamente la seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y un salario mínimo; asimismo, ampliar la cobertura del seguro social a las personas ocupadas en la economía informal y, de ser necesario, adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, teniendo en cuenta su capacidad contributiva; establecer y mantener pisos nacionales de protección social prestando atención a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias; alentar la prestación de servicios de guardería y otros servicios de atención a la persona que sean de calidad y económicamente asequibles.
25. Es importante considerar el tema de género en las políticas de formalización de las mipymes que se están implementando en la región, así como en las discusiones en foros y reuniones como este seminario regional.

8

Hacia la construcción de una hoja de ruta para la promoción e impulso de las Mipymes en América Latina y el Caribe. Conclusiones, propuestas e iniciativas para avanzar en la formalización de las Mipymes en América Latina y el Caribe.

Las conclusiones provisionales en el marco de este evento, y la literatura más reciente sobre el tema, nos indica que la formalización es un fenómeno que requiere un enfoque de políticas mixtas e integrales. En función a las mejores prácticas presentadas, es evidente que la informalidad es un fenómeno heterogéneo y que su caracterización, por tanto, puede variar por contexto demográfico, estructuras empresariales, etc., por lo que liderar políticas de formalización en países de renta media requiere de intervenciones integrales y sostenidas en períodos más prolongados que otro tipo de políticas direccionadas a cambiar la estructura productiva de las mipymes. Estas reformas debieran ser lideradas en una estrategia de formalización clara, donde todos los agentes de gobierno estén actuando de forma conjunta, bajo un ente que funja como coordinador de la misma. De igual manera se reconoció que la informalidad en sí misma no puede ser erradicada en su totalidad, sino que se deben realizar esfuerzos para reducirla de manera paulatina.

Partiendo de la recapitulación de las sesiones celebradas en este Seminario se puede coincidir que las intervenciones que como Estados debieran ser garantizadas para aumentar y mejorar la calidad de la formalización empresarial en nuestros países va en torno a las siguientes líneas de intervenciones y acciones no excluyentes:

1. Regímenes simplificados

- Monotributo (Pago unificado de impuestos): regímenes tributarios simplificados con acceso/ vinculación a la seguridad social.
- Integración de monotributos sociales: esquema para trabajadores en situaciones de vulnerabilidad social.
- Mejorar y ampliar el alcance de las coberturas de protección social no contributiva para mipymes y dependientes directos.
- Complementariedad entre simplificación tributaria y aumento de las recaudaciones.
- Simplificación de los trámites y procesos administrativos vinculados a la apertura de empresas.
- Políticas de insolvencia para la salida de las empresas de forma más simple.

2. Inspecciones del trabajo

- Fortalecimiento institucional y consolidación de las alianzas estratégicas (considerando el enfoque demográfico).
- Promoción de la formalización empresarial y la cultura de cumplimiento.
- Inteligencia de la inspección (recursos humanos institucionales).
- Aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación.
- Modelos sancionadores o disuasorios.

3. Inserciones laborales de calidad y aumento de la competitividad

- Oferta de formación técnico-profesional para emprendedores y mipymes.
- Políticas sectoriales de alta incidencia informal (domésticas, agricultura, etc.)

- Uso de las TIC como medios novedosos de incentivos de inserción y simplificación de la formalidad.
 - Vinculación de la academia en la formación empresarial y el emprendimiento.
4. Políticas diferenciadas por tipos de estructuras productivas
- Simplificación del proceso de constitución de empresas
 - Mejora regulatoria y administrativa pos estratos
 - Reducción de la evasión de impuestos a través de incentivos y controles de bajo costo
 - Difusión y campañas informativas y formativas