



Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina

Andrea Heredia Zurita
Marco Dini



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

**Análisis de las políticas de apoyo a las pymes
para enfrentar la pandemia de COVID-19
en América Latina**

Andrea Heredia Zurita
Marco Dini



Este documento fue elaborado por Andrea Heredia Zurita, consultora de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Marco Dini, Oficial de Asuntos Económicos de la misma División, en el marco de las actividades previstas en el proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Global initiative towards post-COVID-19 resurgence of the MSME sector”.

Los autores agradecen a todos los representantes de las instituciones que han contribuido con información y datos al desarrollo del estudio. Asimismo, se agradecen los comentarios de Giovanni Stumpo, Jefe de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, y la diagramación desarrollada por Francisca Lira, Asistente de la misma División.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/29
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S. 21-00104

Esta publicación debe citarse como: A. Heredia Zurita y M. Dini, “Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
Primera Parte	9
I. Análisis general	11
A. Liquidez	12
B. Empleo	13
C. Apoyo a la producción	14
1. Financiamiento	16
II. Transformaciones y aprendizajes en las políticas de apoyo a las mipymes de América Latina	19
A. Predominan condiciones presupuestarias restrictivas	19
B. Hacia un enfoque más selectivo	20
C. Minimizar la fragmentación y maximizar la cobertura	21
D. Incrementar la flexibilidad y la gradualidad del sistema de apoyo: ¿hacia un enfoque adaptativo?	21
E. Capacidad de diagnóstico y relaciones con el sector empresarial para potenciar la capacidad de respuesta	22
F. Flexibilización de los trámites	23
III. Conclusiones	25
Segunda parte	27
IV. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Argentina	29
A. Marco estratégico sobre mipymes	29
B. Entrevista: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores	33
1. Experiencia en la implementación de medidas	33
2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación	37

V.	Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Brasil.....	39
A.	Marco estratégico sobre mipymes.....	39
B.	Contexto del COVID-19	40
C.	Entrevista: Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE).....	42
1.	Experiencia en la implementación de medidas	42
2.	Desafíos y perspectivas hacia la recuperación.....	45
VI.	Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Chile.....	47
A.	Marco estratégico sobre mipymes.....	47
B.	Contexto del COVID-19	48
C.	Entrevista: División de Empresas de Menor Tamaño	51
1.	Experiencia en la implementación de medidas	51
2.	Desafíos y perspectivas hacia la recuperación.....	54
VII.	Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Colombia	57
A.	Marco estratégico sobre mipymes.....	57
B.	Contexto del COVID-19	60
C.	Entrevista: Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.....	63
1.	Experiencia en la implementación de medidas	63
2.	Desafíos y perspectivas hacia la recuperación.....	66
VIII.	Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Costa Rica	69
A.	Marco estratégico sobre mipymes.....	69
B.	Contexto del COVID-19	73
C.	Entrevistas institucionales.....	74
1.	Experiencia en la implementación de medidas	75
2.	Desafíos y perspectivas hacia la recuperación.....	77
IX.	Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Ecuador	79
A.	Marco estratégico sobre mipymes.....	79
B.	Contexto del COVID-19	80
C.	Entrevista: Subsecretaría de Mipymes y Artesanías.....	83
1.	Experiencia en la implementación de medidas	83
2.	Desafíos y perspectivas hacia la recuperación.....	85
X.	Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en México.....	87
A.	Marco estratégico sobre mipymes.....	87
B.	Contexto del COVID-19	88
C.	Entrevista: Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía	90
1.	Experiencia en la implementación de medidas	90
2.	Desafíos y perspectivas hacia la recuperación.....	92
XI.	Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Panamá	95
A.	Marco estratégico sobre mipymes.....	95
B.	Contexto del COVID-19	96
C.	Entrevista: Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	98
1.	Experiencia en la implementación de medidas	98
2.	Desafíos y perspectivas hacia la recuperación.....	101
XII.	Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Uruguay	103
A.	Marco estratégico sobre mipymes.....	103
B.	Entrevista: Agencia Nacional de Desarrollo	108

1. Experiencia en la implementación de medidas 108
2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación..... 110

Bibliografía	113
---------------------------	-----

Cuadros

Cuadro 1	Número de medidas de apoyo a las mipymes según objetivo	11
Cuadro 2	Medidas de apoyo a las mipymes, Argentina	31
Cuadro 3	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Argentina.....	34
Cuadro 4	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Argentina.....	35
Cuadro 5	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Argentina	37
Cuadro 6	Medidas de apoyo a las mipymes, Brasil	40
Cuadro 7	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Brasil.....	43
Cuadro 8	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Brasil	45
Cuadro 9	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Brasil	46
Cuadro 10	Medidas de apoyo a las mipymes, Chile	49
Cuadro 11	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Chile	52
Cuadro 12	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Chile	53
Cuadro 13	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Chile	54
Cuadro 14	Medidas de apoyo a las mipymes, Colombia.....	61
Cuadro 15	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Colombia	64
Cuadro 16	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo al financiamiento para enfrentar los efectos del COVID-19, Colombia.....	65
Cuadro 17	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Colombia	66
Cuadro 18	Medidas de apoyo a las mipymes, Costa Rica	74
Cuadro 19	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar el COVID-19, Costa Rica	75
Cuadro 20	Plan de acción del SBD ante los efectos del COVID-19, Costa Rica.....	77
Cuadro 21	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Costa Rica.....	78
Cuadro 22	Medidas de apoyo a las mipymes, Ecuador.....	81
Cuadro 23	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Ecuador	83
Cuadro 24	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Ecuador	85
Cuadro 25	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Ecuador	85
Cuadro 26	Medidas de apoyo a las mipymes, México	89

Cuadro 27	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, México	90
Cuadro 28	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, México	91
Cuadro 29	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, México	93
Cuadro 30	Medidas de apoyo a las mipymes, Panamá	97
Cuadro 31	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Panamá	99
Cuadro 32	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Panamá	100
Cuadro 33	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Panamá ...	101
Cuadro 34	Medidas de apoyo a las mipymes, Uruguay	106
Cuadro 35	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Uruguay	108
Cuadro 36	Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Uruguay	110
Cuadro 37	Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Uruguay ...	110

Gráficos

Gráfico 1	Número de medidas de apoyo a la liquidez	12
Gráfico 2	Número de medidas de apoyo a la protección del empleo	13
Gráfico 3	Número de medidas destacadas para apoyo a la producción	14
Gráfico 4	Número de medidas de apoyo financiero	17
Gráfico 5	Medidas de apoyo a las mipymes, Argentina	30
Gráfico 6	Medidas de apoyo a las mipymes, Brasil	40
Gráfico 7	Medidas de apoyo a las mipymes, Chile	49
Gráfico 8	Medidas de apoyo a las mipymes, Colombia	60
Gráfico 9	Medidas para apoyar a mipymes en contexto COVID-19, Costa Rica	73
Gráfico 10	Medidas de apoyo a las mipymes, Ecuador	80
Gráfico 11	Medidas de apoyo a las mipymes, México	88
Gráfico 12	Medidas para apoyar a mipymes en contexto COVID-19, Panamá	96
Gráfico 13	Medidas para apoyar a mipymes en contexto COVID-19, Uruguay	106

Diagramas

Diagrama 1	Gobernanza institucional de la Política Nacional de Empresariedad de Costa Rica, 2018-2030	70
Diagrama 2	Funcionamiento operativo del SBD	71
Diagrama 3	Líneas estratégicas de ANDE	104

Introducción

El presente documento ha sido elaborado en el marco del proyecto internacional “Global Initiative towards post-Covid-19 resurgence of the MSME sector”, coordinado por la UNCTAD. La actividad que la CEPAL ha liderado, en la segunda etapa del proyecto, se ha concentrado en el análisis de las políticas de apoyo a las microempresas y pymes (mipymes) y de defensa de la competencia en América Latina.

El objetivo de estas investigaciones es entender de qué manera estas dos vertientes de la acción pública en pro del desarrollo productivo han reaccionado frente a la crisis sanitaria determinada por la pandemia del Covid-19 y cómo se están preparando para apoyar la reactivación económica post pandemia.

El propósito final de este esfuerzo ha sido validado con las autoridades regionales de mipymes y de defensa de la competencia en el Primer Diálogo Regional que se llevó a cabo en agosto de 2020. En síntesis, se espera identificar buenas prácticas, facilitar el aprendizaje recíproco y crear condiciones para un diálogo constructivo y permanente entre dichas autoridades.

Las siguientes páginas dan cuenta de los principales resultados de la investigación acerca de las políticas de apoyo a las mipymes, evidenciando similitudes y especificidades de las experiencias nacionales analizadas y destacando aprendizajes metodológicos relevantes para el desarrollo del sistema de apoyo a este segmento empresarial.

El documento se estructura en dos partes: en la primera se proporciona una lectura transversal de las experiencias nacionales (Análisis general) y se sintetizan las principales lecciones aprendidas (Transformaciones y aprendizajes en las políticas de apoyo a las mipymes de América Latina) que pueden ser de utilidad para repensar el cómo hacer políticas para las mipymes; en la segunda se presentan las fichas técnicas de los nueve países analizados.

Primera Parte

I. Análisis general

El punto de partida del análisis fue el mapeo de políticas, normas y programas realizado entre marzo y julio de 2020¹ por la CEPAL. Este registro fue actualizado y depurado, seleccionándose aquellas medidas que correspondían a los nueve países seleccionados. Adicionalmente, entre octubre y noviembre de 2020, se realizaron entrevistas a las autoridades responsables de las políticas de apoyo a las mipymes de nueve países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Uruguay) para conocer sus experiencias en la implementación de dichas medidas en el contexto de la pandemia del COVID-19. Sobre estas bases, se logró resaltar un conjunto de 180 medidas, clasificadas en cuatro áreas, según sus objetivos generales:

Cuadro 1
Número de medidas de apoyo a las mipymes según objetivo

Área	Objetivos generales	Medidas
Liquidez	<i>Mantener la liquidez en el corto plazo:</i> estas medidas incluyen la postergación de pagos de servicios básicos, cargas tributarias, contribuciones patronales y obligaciones crediticias	47
Empleo	<i>Protección del mercado laboral:</i> estas medidas contemplan el pago por parte del Estado de una parte de los salarios y aportes patronales, normas para limitar los despidos, así como la flexibilización en los términos contractuales (reducciones de jornada o suspensión de contratos)	38
Apoyo a la producción	<i>Fomentar la producción de bienes y servicios:</i> estas medidas consideran especialmente el apoyo al emprendimiento y la innovación en soluciones para enfrentar la pandemia, así como acciones para impulsar la reactivación de actividades productivas (protocolos bioseguridad, plataformas de venta en línea, entre otras). Se incluye también la simplificación de trámites.	39
Financiamiento	<i>Facilitar el acceso a crédito:</i> estas medidas incluyen la creación de nuevos programas y la mejora de programas existentes, con respecto a los montos de los créditos, requisitos de acceso, ampliación de plazos de pago, etc. Se incluyen tanto líneas de crédito especiales como fondos de garantía.	56

Fuente: Elaboración propia en base a la actualización de información oficial de las medidas a diciembre 2020.

¹ A mayo de 2020, el Informe Especial COVID 19, N. 4, Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación, de la CEPAL registraba un total de 351 medidas, de las cuales el 57,5% corresponden a los nueve países entrevistados en el presente estudio.

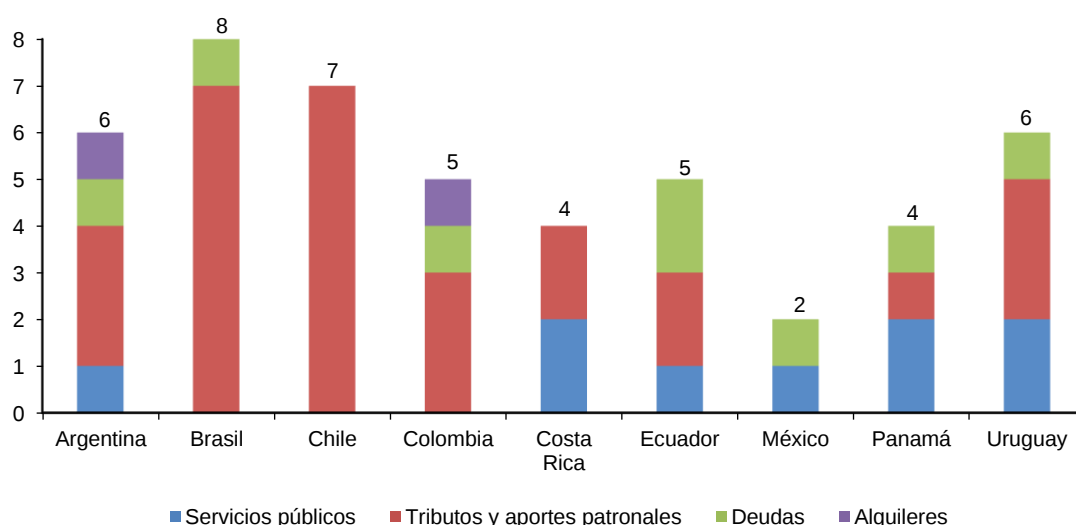
A. Liquidez

El conjunto de medidas de liquidez comprende principalmente la postergación de pagos tanto para servicios básicos, como para las cargas tributarias, contribuciones patronales y obligaciones crediticias con bancos públicos y privados. Las medidas de liquidez nacieron (en su mayoría en marzo 2020) como respuesta de corto plazo para aliviar la difícil situación económica que estaban viviendo las mipymes por efecto de la emergencia sanitaria. No obstante, la gran mayoría de los plazos se fueron extendiendo por la evolución de la pandemia hasta diciembre de 2020 y en algunos casos hasta el primer trimestre de 2021, como había sugerido la CEPAL en su Informe Especial n. 4 (CEPAL 2020).

Los nueve países analizados suman un total de 47 medidas orientadas a apoyar la liquidez, de las cuales la mayoría se relaciona especialmente con las obligaciones tributarias y patronales. La mayoría de los países dispuso prórrogas para el pago especialmente del impuesto a la renta y del impuesto sobre las ventas. Se puede destacar en este campo el plan de moratoria de Argentina, que promueve la regularización de deudas de las pymes, incluyendo la condonación de multas y sanciones por obligaciones vencidas; el establecimiento de condiciones excepcionales para el trámite de deudas del sistema impositivo de las mipymes en Brasil; y la devolución del crédito fiscal IVA acumulado entre enero y mayo para pymes que han registrado caídas de un 30% en sus ventas en Chile.

En el ámbito de los aportes patronales, se otorgaron reducciones temporales (Argentina y Costa Rica), facilidades de pago (Ecuador) y, en algunos casos, exenciones para sectores relacionados con servicios de alojamiento, turismo y eventos (Colombia y Uruguay). Por otro lado, países como Argentina y Colombia se enfocaron también en el congelamiento de alquileres y la suspensión de desalojo para aliviar los costos de arrendamiento de inmuebles, tanto por aquellos con destino habitacional, como por los de uso comercial.

Gráfico 1
Número de medidas de apoyo la liquidez

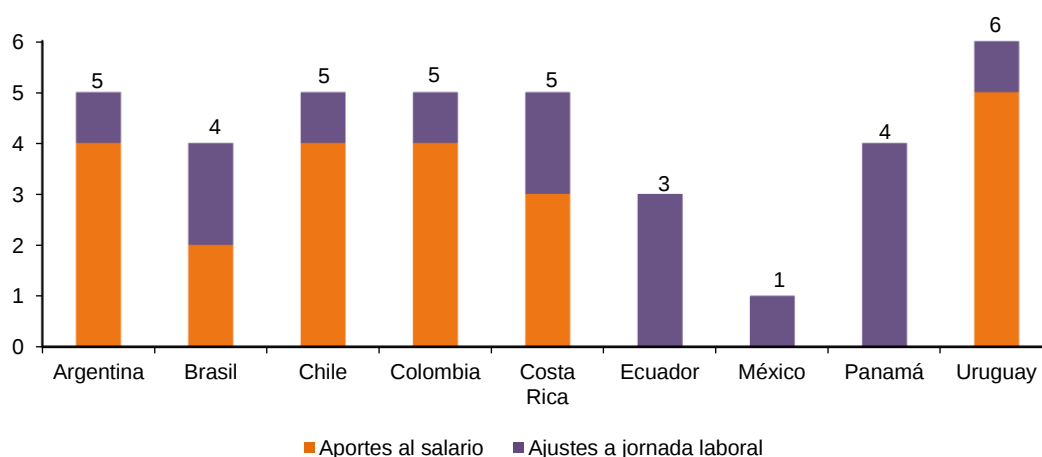


Fuente: Elaboración propia.

B. Empleo

La introducción de mecanismos para proteger el empleo en el marco de la emergencia responde al objetivo de mitigar los efectos de la caída de la actividad económica. En términos generales, las medidas adoptadas se han enfocado en permitir el ajuste de la jornada laboral (reducción de horas de trabajo y suspensión temporal de contratos) y en la entrega de aportes económicos por parte del Estado. Del total de las 38 medidas registradas por los nueve países entrevistados, más de la mitad se refieren a subsidios, los cuales han sido entregados tanto en forma de asignaciones directas a los empleados como en forma de aportes a las empresas para salvaguardar los puestos de trabajo.

Gráfico 2
Número de medidas de apoyo a la protección del empleo



Fuente: Elaboración propia.

Aportes directos a los sectores más vulnerables

Los aportes directos han sido otorgados especialmente a los sectores más vulnerables, incluyendo a los trabajadores informales, microempresarios individuales y pequeños contribuyentes. En este sentido, se puede resaltar la ayuda de emergencia de Brasil; el Ingreso Familiar de Emergencia de Argentina; el bono Proteger de Costa Rica y el subsidio para monotributistas de Uruguay. Además, se han asignado recursos de subsistencia a trabajadores de sectores específicos, como es el caso de los guías turísticos en Colombia y los artistas y técnicos de eventos culturales en Uruguay.

Subsidios a la nómina salarial

En la mayoría de los países analizados, los subsidios otorgados a las empresas para el pago de la nómina van de la mano con la modificación de las normas de contratación. En Brasil y Chile, el valor del subsidio se calcula de forma proporcional a la reducción o suspensión de la jornada laboral con cargo a las prestaciones del seguro de desempleo. En otros casos, los aportes asignados se relacionan con la caída de ingresos o ventas de las empresas afectadas que solicitan el apoyo, como el salario complementario de Argentina y el aporte del 40% del salario mínimo en Colombia.

Incentivos a la reactivación del empleo

Chile y Uruguay han establecido también subsidios para incentivar a las empresas a que reintegren trabajadores y generen nuevas contrataciones. En Chile, las empresas con una disminución de 20% de ventas o ingresos brutos acumulados entre abril y junio 2020 pueden postular a un subsidio

de US 225 por cada trabajador reintegrado, por un periodo de seis meses. Las nuevas contrataciones, por otro lado, contemplan varias categorías de subsidio dependiendo de los beneficiarios y su nivel de remuneración. Estas nuevas contrataciones ponen especial énfasis en mujeres, personas con discapacidad y jóvenes. En el caso de Uruguay, las empresas pueden recibir un aporte de USD 118 por trabajador reintegrado por un periodo de tres meses, siempre que éstos sean beneficiarios del seguro de desempleo. Mientras que, para las nuevas contrataciones, la condición es que la empresa no tenga trabajadores registrados con el seguro de desempleo.

Flexibilización laboral

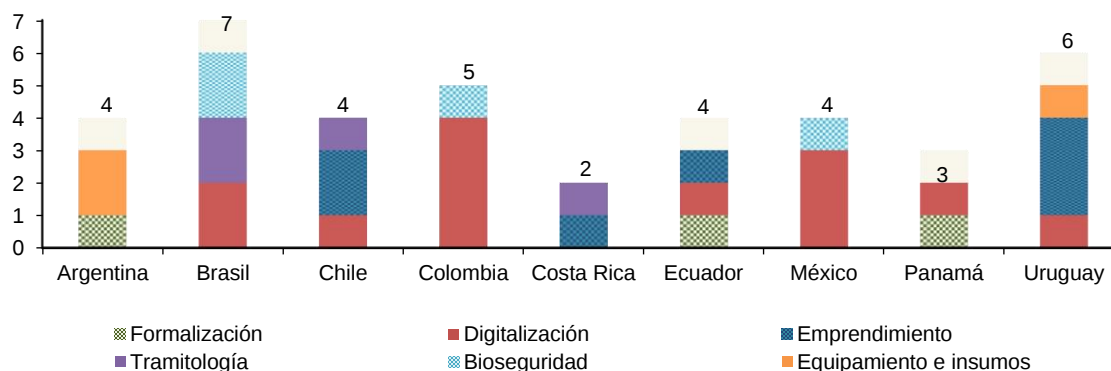
En la mayoría de los países, la modificación de las normas de contratación implicó la aplicación de convenios entre las partes para acordar mecanismos específicos como concertación de salario (Colombia), adelanto de licencias (Uruguay), nuevas modalidades de contratación (Ecuador). En el caso de Brasil y Chile, la reducción de horas de trabajo y la suspensión temporal de contratos de trabajo han estado acompañadas de prestaciones de emergencia proporcionales; y en el caso de Brasil de una garantía de empleo que se extiende por el periodo de excepción acordado. En Argentina, por otra parte, se estableció la prohibición de despedidos y suspensiones, inicialmente por una duración de 60 días y finalmente extendida a todo el año 2020.

C. Apoyo a la producción

Las medidas contempladas bajo la categoría de apoyo a la producción se refieren principalmente a las acciones impulsadas para mantener la capacidad operativa de las mipymes en el marco de la pandemia. Este tema fue analizado con especial atención durante las entrevistas, con el fin de conocer la experiencia de los países en la adopción de instrumentos orientados hacia la reactivación económica y de identificar aquellas iniciativas que, pasada la emergencia, apuntan a modificar de manera permanente los sistemas de apoyo a las mipymes.

En este sentido, se presenta un total de 39 medidas, entre las cuales destacan: la articulación público-privada para diseñar protocolos de bioseguridad con perspectiva sectorial; el impulso a la formalización para acceder a las medidas de apoyo; los estímulos a la producción de equipamiento, insumos y soluciones para enfrentar la crisis sanitaria, promoviendo la innovación empresarial y el desarrollo de emprendimiento; y el mayor uso de plataformas digitales, tanto para apoyar la activación de canales de comercialización para mipymes, como para el despliegue virtual de los servicios de apoyo, especialmente aquellos que promueven las habilidades digitales y el conocimiento sobre las oportunidades de la digitalización en los negocios.

Gráfico 3
Número de medidas destacadas para apoyo a la producción



Fuente: Elaboración propia.

Protocolos de bioseguridad a nivel sectorial: un trabajo público-privado

La aplicación de protocolos de bioseguridad es una de las medidas adoptadas de forma general por todos los países para la reanudación paulatina de actividades. La elaboración de protocolos que consideren de forma específica la realidad de cada sector fue resaltada especialmente por Colombia y Brasil como el resultado de un estrecho trabajo entre el sector público y privado. En el caso de Colombia, por ejemplo, el aporte de los gremios fue fundamental para generar protocolos apropiados por sector y esto fue acompañado desde Bancóldex con el lanzamiento de líneas especiales de crédito para apoyar los esfuerzos empresariales en la implementación de los protocolos. En Brasil, la articulación entre el Ministerio de Economía, el Ministerio de Salud y diferentes asociaciones sectoriales permitió diseñar protocolos para alrededor de 50 sectores de acuerdo con sus necesidades y capacidades. Material informativo para más de 30 tipos de pequeñas empresas fue puesto a disposición de forma gratuita a través del portal del Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE).

Impulso a la formalización para acceder a medidas de apoyo

La necesidad de abordar la informalidad como uno de los mayores desafíos de la pandemia fue un aspecto mencionado por todos los países entrevistados. Argentina, Costa Rica, Ecuador y Panamá destacaron a los sistemas de registro de las mipymes como un instrumento para estimular el acceso a las medidas de apoyo para enfrentar la crisis. En Argentina, por ejemplo, el Registro Mipyme permite aplicar a beneficios impositivos permanentes y, en el marco de la pandemia, constituyó también el medio de acceso a líneas de crédito preferenciales y a programas de asistencia. A julio 2020, el registro presentaba alrededor de 1.4 millones de empresas con Certificado Mipyme vigente, comparado con las 530.000 empresas registradas en todo el 2019. En Panamá, el Registro Empresarial permite el acceso a los programas financieros y no financieros que ofrece la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME). La participación en los cursos de gestión empresarial de AMPYME se convirtió en uno de los principales requisitos para acceder a los recursos financieros desplegados específicamente para enfrentar los efectos del COVID-19. Entre marzo y octubre de 2020, se registraron 4.444 empresas en la plataforma en línea, lo cual representa un número sin precedentes en la historia del Registro Empresarial de Panamá.

Despliegue virtual de servicios de asistencia técnica

No cabe duda de que la crisis del COVID-19 está acelerando los procesos de digitalización. La mayoría de los países de la región cuentan con programas dirigidos a promover la digitalización desde varias aristas – habilidades y competencias digitales, economía digital, gobierno electrónico. Los esfuerzos públicos para promover la adopción de tecnologías digitales a nivel empresarial han estado orientados sobre todo hacia la capacitación y sensibilización sobre los beneficios y las oportunidades que implica la transformación digital de los modelos de negocio. Al respecto cabe destacar que, debido al impacto de la cuarentena en las actividades económicas, la conciencia de la utilidad de las herramientas digitales es hoy notablemente más desarrollada que antes de la crisis. Por lo tanto, en la mayoría de los países la prioridad de las políticas de fomento está avanzando hacia cómo profundizar la adopción de estas tecnologías y cómo apoyar a las empresas en el consecuente ajuste de sus modelos de negocio.

En este sentido, los países entrevistados resaltaron que existen avances importantes en la digitalización de las medidas de apoyo, empezando por los servicios de asistencia técnica y capacitación que migraron completamente al campo virtual. En el caso de Brasil, SEBRAE realizó cambios en los modelos de acompañamiento asistido, reformulando instrumentos y creando nuevas formas de responder a las necesidades empresariales a través de mentorías. El programa Up Digital, por ejemplo, promueve el uso práctico de tecnologías digitales en pequeñas empresas, a través de jornadas ágiles de capacitación en línea, donde grupos cerrados de hasta 15 empresas comparten mejores prácticas

acompañadas por especialistas. En general, los cursos en línea impartidos por SEBRAE casi duplicaron el número de participantes en 2020 y el portal web registró 50% más visitas que en 2019.

En Chile, la plataforma Digitaliza Tu Pyme - que abarca una serie de herramientas para impulsar la digitalización en base a diferentes etapas (entender, aprender y adoptar) - ha incorporado, en los diferentes programas del proceso de digitalización, a 212.699 empresas en 2020 en comparación con las 20.000 empresas registradas en el 2019. La meta propuesta para la plataforma contempla alcanzar a 250.000 mipymes en 2021. En Colombia, la mayor aceptación de la importancia del uso de tecnologías digitales se refleja en el impulso observado en los programas de capacitación que en noviembre de 2020 habían creado planes de transformación digital para un total de 11.400 empresas, superando la meta inicial de 10.000.

Uso de plataformas digitales para apoyar la comercialización interna

La mayoría de los países señalaron el uso de plataformas digitales para promover el comercio local, brindar información de mercado y vincular a los pequeños negocios con consumidores y socios estratégicos en el contexto de la emergencia. Las plataformas “Compra lo pequeño” de Brasil, “Yo me quedo en mi negocio” de Colombia, “Juntos Ecuador” de Ecuador, y “Mercado Solidario” de México constituyen ejemplos de esta medida. El uso de estas plataformas facilitó la inserción de las mipymes en el mercado durante la pandemia, promoviendo la presencia en web, la creación de portafolios de productos y servicios y la generación de espacios comunes de interacción con clientes y con otras empresas en calidad de proveedores. Estas plataformas también promovieron el acceso a capacitaciones en aspectos de comercio electrónico, como botones de pago, servicios logísticos, etc.

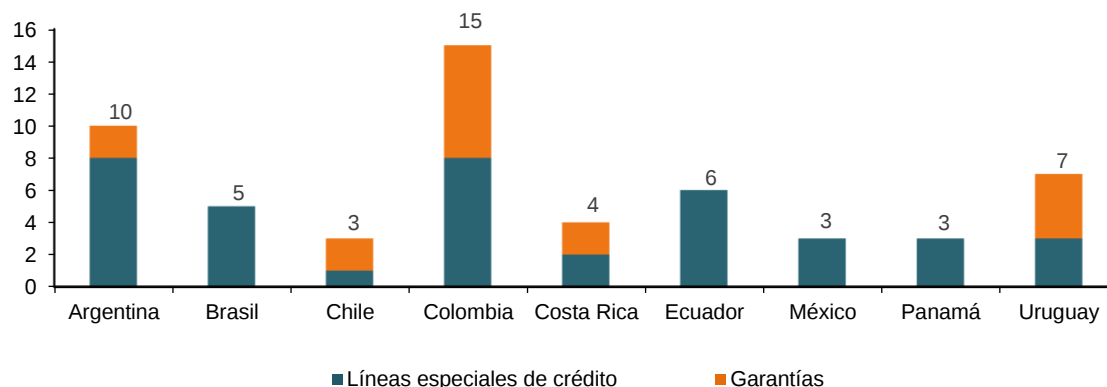
Apoyo al desarrollo de productos y soluciones esenciales para la pandemia

Entre los países entrevistados, Argentina y Uruguay establecieron medidas para apoyar el desarrollo de bienes, servicios y otras soluciones relacionadas con la pandemia. En el caso de Argentina, se creó el programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional, con el fin de asistir a pymes, industrias, emprendedores e instituciones públicas en el desarrollo de proyectos dirigidos a la generación de insumos médicos y equipos hospitalarios. En el marco de este programa se aprobaron 139 proyectos que recibieron aportes no reembolsables a través del respaldo financiero del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Uruguay, en cambio, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) enfrentó esta tarea mediante instrumentos ya vigentes. Por un lado, se lanzaron dos convocatorias para fomentar el desarrollo de proyectos de respuesta a la pandemia a través de capital semilla; y, por otro lado, se lanzó una convocatoria orientada a la reactivación sectorial, en el marco del programa de bienes públicos sectoriales para la competitividad. Este programa otorga financiamiento no reembolsable de hasta el 80% del costo total de proyectos que generen soluciones para mejorar el entorno de un sector productivo, las cuales deben estar disponibles para todos los agentes del sector beneficiario. En la emergencia, se aprobaron seis de 21 proyectos que se presentaron bajo esta modalidad.

1. Financiamiento

El acceso a financiamiento para que las mipymes puedan enfrentar la pandemia fue una de las medidas de respuesta a la emergencia en la que la mayoría de los países concentraron gran parte de sus esfuerzos. Los nueve países entrevistados presentaron un total de 56 medidas de financiamiento, que incluyen líneas especiales de crédito y cobertura de garantía públicas. En el marco de la implementación de estos instrumentos, en términos generales se pueden resaltar dos puntos relevantes: la flexibilización de los requisitos de acceso, para ajustar los instrumentos a la variación de las necesidades determinadas por la evolución de la pandemia; y la formulación de estrategias diferenciadas, alineadas con la realidad local para ampliar la cobertura de beneficiarios.

Gráfico 4
Número de medidas de apoyo financiero



Fuente: Elaboración propia.

Fortalecimiento de fondos de garantía

En varios países, el despliegue de líneas especiales de crédito estuvo acompañado de una importante inyección de recursos para ampliar la tasa de cobertura de las garantías públicas. En Argentina, por ejemplo, para avalar los créditos de capital de trabajo de las mipymes afectadas por la pandemia con una cobertura de hasta el 100%, se constituyó el Fondo de Afectación Específica (FAE), dentro del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), con una inversión de 358 millones de dólares aproximadamente. Globalmente, el FAE FOGAR movilizó más de 1.000 millones de dólares en 2020; y el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), que facilita el acceso al financiamiento para proyectos productivos mediante regímenes de bonificación de tasas y créditos directos a las pymes, estimó que alcanzaría los 5.313 millones de dólares. De manera similar, en Chile, el Estado invirtió 3.000 millones de dólares para potenciar el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE).

En cuanto a la ampliación de la tasa de cobertura, en Costa Rica, el Fondo de Avals y Garantías del Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) otorgó avals de cartera para operaciones de crédito de mipymes con una cobertura del 50%. Además, por primera vez, el Sistema de Banca de Desarrollo permitió la emisión de avals individuales por hasta el 90% de cobertura, para nuevas operaciones de crédito.

Por otro lado, en algunos países se crearon líneas de garantías dirigidas a segmentos específicos con condiciones diferentes, incluyendo líneas específicas para apoyar a las grandes empresas afectadas por la pandemia. En Chile, el FOGAPE creó garantías por hasta el 85% de los créditos para mipymes y permitió la cobertura de grandes empresas por hasta el 60%. En Colombia, el Programa Especial de Garantías del Fondo Nacional de Garantías (FNG), lanzó garantías para respaldar los créditos por hasta el 90% en el caso de las mipymes y el 80% para grandes empresas. En Uruguay, a través del Sistema Nacional de Garantías (SIGa) se impulsó la línea SIGa Emergencia, para que las mipymes puedan acceder a una cobertura del 80% del capital prestado en nuevos créditos y hasta un 70% del saldo de crédito en operaciones de reestructuración de deuda; y la línea SIGa Plus para que las grandes empresas puedan acceder a una cobertura del 50% en créditos nuevos, para capital de trabajo o para inversión.

Inclusión financiera con enfoque territorial

Países como Argentina y Colombia resaltaron la adopción de un enfoque territorial para promover la cobertura de los instrumentos de crédito. En Argentina, el 70% de los créditos otorgados durante 2020 se concentraron en 4 provincias, lo que obligó a pensar en la federalización del financiamiento para direccionar el crédito a las pymes locales. A través de un préstamo del BID, se

activaron líneas de crédito para capital de trabajo y para inversión por provincia. Ambas líneas además cuentan con un cupo específico del 20% para pymes lideradas por mujeres. Colombia, por otro lado, generó nueve líneas de crédito con consideraciones territoriales, creando alianzas con gobernaciones y alcaldías para sumar recursos y para que la definición de requisitos se ajuste a las condiciones y necesidades locales.

Asignaciones directas

Con la finalidad de flexibilizar criterios y mejorar la agilidad de los procesos de implementación de instrumentos crediticios para enfrentar la pandemia, varios países han optado por mecanismos de asignación directa. En Uruguay, ANDE otorgó préstamos blandos sin intereses a monotributistas de forma directa, sin análisis crediticio durante los meses de abril a julio de 2020. Un paso similar lo dio Bancóldex en Colombia, si bien la cobertura ha sido relativamente modesta, mediante esta acción directa, ha logrado ampliar la cobertura de los servicios financieros a aquellas áreas que no están cubiertas por bancos comerciales. México, por su lado, resaltó el programa de “crédito a la palabra”, dirigido a apoyar a micronegocios familiares y a empresas que conservaron fuentes de empleo en el primer trimestre del 2020. Los recursos se entregan a través de bancos participantes en el programa con el compromiso de reembolso por parte de los beneficiarios en un plazo de tres años.

II. Transformaciones y aprendizajes en las políticas de apoyo a las mipymes de América Latina

Como se ha visto en la sección anterior, la emergencia del COVID-19 ha generado cambios importantes en las políticas de apoyo a las microempresas y pymes (mipymes) de América Latina y, al mismo tiempo, ha abierto nuevos interrogantes y desafíos para el futuro. La presión experimentada por la institucionalidad pública para enfrentar la pandemia ha revelado con claridad las fragilidades del sistema de fomento de las mipymes, pero, al mismo tiempo, ha estimulado la activación de nuevas respuestas que, de ser capitalizadas pueden resultar útiles para resolver viejas deudas del sistema de fomento y dar vida a nuevos programas o modalidad de operación más eficientes.

El propósito de esta sección es precisamente identificar estos aspectos críticos y, a partir de las estrategias adoptadas en la emergencia, extraer y compartir los aprendizajes prácticos logrados por sus protagonistas (especialmente las autoridades responsables de las políticas de apoyo a las mipymes) para mejorar el diseño de políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño en América Latina.

A. Predominan condiciones presupuestarias restrictivas

Un primer punto para considerar es la disponibilidad de recursos. Un análisis realizado hace unos años sobre las políticas de apoyo a las mipymes impulsadas por 7 gobiernos de América Latina² concluía que los recursos que las entidades de fomento canalizaban hacia las empresas de menor tamaño no podían considerarse irrelevantes. Esta conclusión, sin embargo, era válida considerando en su conjunto los cuatro macro componentes de las políticas: crédito, compras públicas, detracciones fiscales y subsidios. Estos

² Marco Dini y Martín Rueda (2020) Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes, en Marco Dini y Giovanni Stumpo, coordinadores (2020) Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento, CEPAL, Santiago de Chile.

últimos, que son el medio más directo para financiar mejoras tecnológicas, comerciales y de organización en las empresas y capacitar sus recursos humanos, raramente alcanzaban montos significativos.

Esta situación se ha repetido, a grandes rasgos, con las políticas de apoyo adoptadas durante la pandemia. De los cuatro macro componentes, los más comunes han sido el crédito, las facilitaciones fiscales y subsidios. Las compras públicas han sido mencionadas muy marginalmente por los entrevistados.

Si bien no ha sido posible cuantificar los recursos involucrados en estas tres áreas, está claro que los esfuerzos predominantes se han concentrado, por un lado, en proveer créditos con mejores condiciones de acceso, tasas más bajas, periodos de gracias más largo y/o mejores coberturas del sistema de garantía; y, por otro, en resguardar la liquidez de las empresas mediante medidas que reducen o postergan su carga tributaria³, sus gastos⁴ o sus compromisos financieros⁵. Al contrario, las iniciativas orientadas a estimular la adopción de nuevas tecnologías o a modalidades de organización de la producción han contado, en general, con recursos muy acotados. De los nueve países analizados, en 4 casos (Brasil, Chile, Colombia y Ecuador), las autoridades responsables de las políticas de apoyo a las mipymes han tenido que operar con un presupuesto ajustado que no correspondía a las necesidades impuestas por la pandemia; en otros 4 (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay), la disponibilidad de recursos se ha contraído, debido a los recortes experimentados por el presupuesto público. La única excepción en este panorama ha sido la Secretaría de la Mipyme del Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina que en 2020 superó los 920 millones de dólares, frente de un presupuesto que en los años anteriores bordeaba los 40 millones de dólares.

B. Hacia un enfoque más selectivo

En este contexto, las autoridades públicas han tenido que maximizar la efectividad del sistema de apoyo, para lo cual han tenido que redimensionar algunos principios guías del modelo de atención a las empresas predominante en la región.

En específico, la necesidad de proporcionar respuestas diferenciada por sector o territorio ha obligado a repensar el modelo de asignación de los recursos basado, hasta hoy, en la demanda empresarial y en criterios “neutrales”, que no discriminan ni por sector, ni por territorios⁶.

La heterogeneidad del impacto de la pandemia ha seguramente ayudado a legitimar una atención selectiva que toma en cuenta las distintas necesidades de los sectores, con especial énfasis en los más duramente golpeados. En términos concretos, se observa que casi todos los países analizados (especialmente Colombia y Uruguay) han adoptado medidas en pro de sectores como el turismo, la actividad cultural, el transporte, entre otros.

De manera aún más explícita ha sido incorporada en las políticas de apoyo a las mipymes la dimensión territorial. Esto se refleja en acuerdos entre las instituciones centrales y locales para la

³ En este plan, destacan, entre otras medidas, la prórroga del pago de los impuestos sobre la renta (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador); la postergación o reducción de las contribuciones patronales al sistema previsional (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay); la prórroga del pago del IVA (Chile, Colombia; Costa Rica, Uruguay); la amnistía o mora tributaria (Argentina, Brasil y Panamá) y la suspensión de pago de impuestos a timbres y estampillas (Chile).

⁴ Especialmente prohibiendo el corte de los servicios básicos en caso de mora (Argentina, Costa Rica, Ecuador); exonerando del pago de dichos servicios (Uruguay); congelando los alquileres y suspendiendo los desalojos (Argentina) o definiendo normas para pactar condiciones de pago en el arrendamiento de inmuebles con destino habitacional o comercial (Colombia).

⁵ Como en el caso del diferimiento de las obligaciones crediticias adoptado en Ecuador, México y Uruguay o la facultad introducida por Panamá de modificar los términos y condiciones de los créditos ya otorgados a los deudores afectados por la pandemia.

⁶ En el estudio previamente mencionado (Dini y Rueda 2020), en el que se analiza la focalización de 246 medidas de apoyo a las mipymes en vigor en 2017, se observó que más del 50% no seleccionaba ni por sector productivo ni por territorio; casi un cuarto contemplaba preferencias sectoriales (pero no territoriales); el 8%, al revés, consideraba criterios de selección territorial pero no sectoriales; y tan sólo un 16% recurría a criterios selectivos en ambos aspectos.

definición de instrumentos de fomento ajustados a las necesidades territoriales⁷; en el desarrollo de instrumentos ad hoc para los distintos territorios, como en el caso de las líneas de crédito regionales creadas en Colombia, en alianza con gobernaciones y alcaldías; en la conformación de instancias de coordinación entre las entidades nacionales de fomento y los representantes de los gobiernos locales (especialmente regionales)⁸; en la movilización de los recursos locales en pro de una mayor cobertura de las políticas de apoyo. En relación con este último punto, destaca que en por lo menos cuatro países⁹ se registran contribuciones significativas de los gobiernos locales. En Colombia, esto ha permitido atender a numerosas ciudades intermedias; mientras que en Chile los fondos regionales han alcanzado un tercio del monto total invertido para apoyar a las mipymes. Por último, el aporte de los gobiernos locales se ha expresado también a nivel técnico, especialmente en lo que concierne la adaptación de los protocolos de seguridad a las condiciones de los territorios respectivos.

C. Minimizar la fragmentación y maximizar la cobertura

Otra característica que algunos países intentaron corregir para incrementar la eficacia de las políticas de apoyo es su excesiva fragmentación. Como observado en estudios previos¹⁰, los recursos disponibles para apoyar a las empresas de menor tamaño a menudo se dispersan en un abanico muy grande de iniciativas puntuales y de envergadura muy limitada que no permite generar economías de escala e impactos visibles y que además genera gastos administrativos considerables.

En un contexto de recursos limitados y necesidades apremiantes ha sido necesario redirigir y concentrar los recursos hacia un número limitado de instrumentos. Con distintos grados de profundidad, este proceso se ha generado en Ecuador, Uruguay y Chile. Este último, por ejemplo, decidió concentrar una parte significativa de los fondos destinados a la promoción empresarial en el programa Reactivate.

Estos esfuerzos si bien necesarios, no son suficientes. Para alcanzar una cobertura masiva que permita marcar un cambio perceptible en las conductas predominantes en el universo de las mipymes, el número de empresas atendidas tiene que ser multiplicado por varias veces. En los meses de la pandemia, hay algunos ejemplos de programas que efectivamente han registrado importantes incrementos en su cobertura. En materia de programas para facilitar la incorporación de tecnologías digitales destaca Digitaliza tu pyme. Este programa que había alcanzado las 20.000 empresas en el transcurso de 2019, logró atender a 220.000 empresas en el 2020. En crédito, cabe destacar la experiencia de Argentina que gracias a esfuerzos conjuntos del Ministerio de Desarrollo Productivo y de los gobiernos locales ha logrado resultados inéditos en cuanto a bancarización de las pymes.

D. Incrementar la flexibilidad y la gradualidad del sistema de apoyo: ¿hacia un enfoque adaptativo?

Otra lección duramente aprendida en la crisis sanitaria es que, en un contexto complejo como el que ha sido provocado por la pandemia del COVID-19, una institucionalidad rígida y lenta en la toma de decisiones no logra generar respuestas oportunas. Por otro lado, los ajustes introducidos en estos meses abren la pista para reconsiderar el modelo institucional y avanzar hacia la construcción de una

⁷ Acuerdos de esta naturaleza se dieron en Argentina y Colombia. Pero en Costa Rica también INA ha adaptado su oferta formativa a las especificidades de los territorios más importantes.

⁸ Como en el caso del Consejo Nacional Productivo de Argentina donde participaron ministros y autoridades de las 24 carteras provinciales de Producción junto al Ministro de Desarrollo Productivo.

⁹ Chile, Colombia, México y Uruguay.

¹⁰ Véase el citado Dini y Rueda (2020).

institucionalidad que sepa mirar al entorno y ajustar su accionar a los cambios que en éste se producen. Lo que por brevedad en este texto se ha denominado enfoque adaptativo.

Las medidas de apoyo a las mipymes no se escapan a esta problemática y las autoridades interpeladas han reconocido que las modalidades de implementación y gestión de las políticas deben ser ajustadas para poder responder de manera oportuna (y no sólo en la emergencia) a las demandas del sector empresarial. Se trata, evidentemente, de un aspecto crítico para garantizar la eficacia del sistema y lo que se ha aprendido en la pandemia podrían ayudar a superar las falencias que se registran en este aspecto.

En términos concretos, las entrevistas evidenciaron cierta disposición a la gradualidad y a la flexibilidad, ambos atributos de un modelo adaptativo. La gradualidad se observa, por ejemplo, en la decisión de priorizar los sectores más duramente golpeados por la pandemia, para incorporar progresivamente a los demás, en la medida en que se amplificaba el efecto de la crisis (así por ejemplo actuaron las autoridades de Colombia); o en acelerar la implementación de programas que deberían haberse puesto en marcha en un plazo más largo y que se volvieron cruciales para enfrentar la emergencia (como el capital semilla en Costa Rica).

La flexibilidad consiste en ajustes de las medidas de apoyo, en función de los resultados que se iban logrando. Es este el caso de la revisión de los requisitos de acceso a crédito o capital semilla en Chile o Panamá; o del proceso de adaptación de los programas de fomento impulsados en Argentina o Brasil, a la luz de las opiniones de los gobiernos locales y las cámaras empresariales.

En este contexto, la velocidad de respuesta se ha vuelto un factor crítico que depende principalmente de dos factores: la capacidad de diagnóstico y la rigidez de los trámites administrativos que se analizan en las siguientes secciones.

E. Capacidad de diagnóstico y relaciones con el sector empresarial para potenciar la capacidad de respuesta

Salvo muy pocas (y parciales) excepciones, las autoridades mipymes no cuentan con sistemas de información adecuados por capilaridad de análisis (la que tiene que captar las distintas realidades territoriales), confiabilidad de los datos y disponibilidad oportuna de los mismos. El costo y el tiempo de implementación de las herramientas tradicionales (censos y encuestas) han hecho que sólo un puñado de países de la región mantenga en el tiempo este importante ejercicio de investigación. Por otro lado, la experiencia del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de Argentina y del Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Ecuador demuestran que aprovechar los registros administrativos es un camino factible para generar flujos de información con periodicidad adecuada a las necesidades del diseño de políticas (en condiciones “normales”) y a un costo compatibles con las restricciones que afectan los presupuestos públicos. Sin embargo, en un escenario de emergencia como el actual, los análisis que se requieren para ajustar las medidas de apoyo tienen que ser elaborados en lapsos aún más cortos y en contextos de incertidumbre que complejizan aún más la toma de decisión.

Considerado lo anterior, varias de las autoridades mipymes (entre ellas Argentina, Brasil y Colombia) han enfatizado la importancia de establecer y/o consolidar un diálogo permanente con los privados. Esto permite captar con mayor precisión las dolencias del sector empresarial, mejorar la pertinencia de las acciones de apoyo y enriquecer las iniciativas de fomento con los recursos (humanos y financieros) que este sector posee. Entrán en esta categoría el acuerdo que el gobierno de Argentina a suscrito con ADIMRA para la generación de un hub digital y una red de expertos que asesore a 24.000 empresas del sector metalúrgico y metalmecánico; los esfuerzos emprendidos por la autoridad mipymes del Ecuador para estimular los encadenamientos productivos y la conformación de una

instancia de diálogo con las cámaras empresariales de Uruguay para definir los lineamientos de una estrategia de reactivación de la economía del país.

F. Flexibilización de los trámites

Otro elemento que dificulta el desarrollo de la capacidad adaptativa del sistema de fomento es la rigidez de los procedimientos que se establecen para la administración de los recursos. El origen de esta situación tiene dos causas muy distintas: la garantía de transparencia en el uso de los recursos y el enfoque de demanda que orienta la mayoría de las estrategias adoptadas por los países de la región para fortalecer a las mipymes.

Con respecto al primer punto, es evidente que la legitimidad de las normas impuestas por las entidades de control (como la Contraloría de la República o afines) para garantizar una gestión transparente de los recursos invertidos (especialmente los que provienen del presupuesto de la nación) y una absoluta trazabilidad de estos, no puede que ser cuestionada. Sin perjuicio de lo anterior, todas las autoridades entrevistadas reconocen que los procedimientos pueden ser mejorados y al respecto señalan que durante la pandemia han acentuado los esfuerzos para reducir los tiempos muertos y eliminar los pasos innecesarios.

La pandemia, por otra parte, ha acelerado la introducción de tecnologías digitales en la gestión de los programas de apoyo. Para un número creciente de trámites, especialmente para postular a la ayuda disponible, documentar las condiciones de las empresas postulantes, presentar proyectos, etc. las empresas pueden ahora utilizar medios digitales e internet. Al mismo tiempo, actividades de asistencia, especialmente cursos de capacitación han sido transformados al formato digital para poder ser dictados inclusive en situación de cuarentena. Entre los beneficios de este proceso, los entrevistados enfatizan especialmente el incremento de la cobertura de las políticas a costos marginales muy reducidos. Desde este punto de vista, los datos antes citados sobre la cobertura alcanzada por el programa “Digitaliza tu pyme” del gobierno de Chile son emblemáticos de los resultados que pueden alcanzarse en el camino de la masificación de las tecnologías digitales en las mipymes. No obstante, dos aspectos deben ser considerados con atención: en primer lugar, la digitalización de las acciones de apoyo es relativamente más simple cuando se trata de actividades estándar, con dinámicas predecibles y (en cierta medida) repetitivas. Mucho menos clara es su factibilidad cuando se trata de programas complejos, personalizados y que enfrentan problemáticas *ad hoc*. En este aspecto, se puede resaltar el caso del programa Up Digital de Brasil, que crea grupos de capacitación cerrados para promover el intercambio de buenas prácticas entre empresas acompañados de especialistas por un lapso corto de 10 días. En segundo lugar, el proceso de digitalización de las políticas o programas de fomento plantea un interrogante muy serio acerca de cómo garantizar la cobertura de las franjas de la población objetivo que no disponen de tecnologías digitales apropiadas.

La otra causa de la rigidez administrativa del sistema de apoyo es el enfoque de demanda que, como se mencionó al comienzo de esta sección, numerosos países adoptan para la asignación de los recursos. La pretensión de esterilizar cualquier interferencia de parte de las autoridades públicas acerca del rumbo que tiene que tomar el sistema de apoyo lleva, por un lado, a adoptar (ex antes) definiciones muy minuciosas de los programas que se quieren impulsar y de los procedimientos que estos deben cumplir; por otro, a desresponsabilizar la entidad de apoyo, ya que las decisiones relevantes se basan en automatismos normativos que, en última instancia, son administrados por el nivel central. Las señales previamente mencionadas que sugieren el avance de un enfoque adaptativo en la cultura de las instituciones de apoyo pueden significar que se abren espacios para atacar a la raíz este problema. Al respecto cabe señalar la reflexión planteada por la autoridad de Brasil acerca de un nuevo modelo de asistencia a las empresas, basado en procesos menos estructurados y en un diálogo cerrado entre la entidad de apoyo y núcleos empresariales sectorialmente homogéneos que contribuyen a la identificación de problemas y propuestas de intervención y que supervisan colectivamente su despliegue.

III. Conclusiones

Los difíciles meses de lucha contra la pandemia han dejado un legado doloroso en lo humano y en lo económico. Las instituciones que apoyan a las mipymes ha demostrado tener la capacidad de reaccionar a este desafío, realizando esfuerzos inéditos para ajustar su máquina administrativa a las nuevas necesidades. Capitalizar este aprendizaje es importante para mejorar el desempeño futuro del sistema de fomento.

Las agendas de los países mantendrán inevitables diferencias, pero hay aspectos comunes que valen la pena destacar porque pueden ser terrenos para generar una más intensa y sostenida colaboración basada en el intercambio y asistencia recíproca.

En los programas productivos tres son las áreas que resultan especialmente relevantes en vista de la reactivación económica:

- Apoyo a la incorporación de tecnologías digitales: en este frente, en el momento en que las políticas de fomento transitan desde las simples acciones de sensibilización y alfabetización primaria a acciones más complejas para profundizar los procesos de adopción digital, los campos de colaboración regional entre las instituciones de fomento se amplían. Los desafíos de la nueva economía digital plantean problemáticas que pueden ser enfrentadas más eficazmente mediante acciones concertadas. En este plan es especialmente relevante analizar las exigencias normativas y estratégicas que surgen con el profundizarse de la economía de datos y la consolidación de las plataformas digitales como medios para la generación de nuevos servicios a la producción.
- Estímulos para la formalización de las empresas: la necesidad de contar con registros actualizados de las empresas ha resultado vital durante la pandemia y las medidas adoptadas para estimular su formalización han sido fuertemente estimulados por las apremiantes necesidades de las crisis. Más allá de la emergencia, sin embargo, queda abierto un problema estructural relacionado con la bajísima productividad de las

microempresas. Sin medidas que consigan una reducción en la brecha de productividad laboral relativa entre este segmento y los núcleos productivos más desarrollados, los procesos de formalización serán estériles y posiblemente transitorios.

- Protocolos de bioseguridad: considerando un escenario de probable convivencia con el virus por plazos aún muy largos, el diseño y la implementación de normas técnicas que garanticen la producción segura es una condición esencial para la reactivación económica. Más allá de las especificidades de la crisis actual, la construcción de competencias en esta área puede sentar las bases para avanzar hacia la generación de ambientes productivos más seguros y sostenibles.

También hay señales que sugieren un viraje en el modo de hacer las políticas, desde métodos rígidos de gestión, hacia una modalidad adaptativa que permita ajustar las modalidades de intervención, a partir de una lectura permanente de la evolución de la realidad en la que se opera.

Elementos clave de este proceso son la responsabilización y fortalecimiento de las instituciones públicas, la profundización de los lazos de diálogo y colaboración con el sector empresarial y la consolidación de dinámicas de descentralización que den espacio a la participación de los actores locales y regionales. En estos ámbitos el desarrollo de las redes de contactos e intercambio entre los principales actores que lideran las políticas de apoyo a las mipymes en la región podrían conformar un laboratorio dinámico de conocimientos y formación recíproca.

Segunda parte

IV. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Argentina

A. Marco estratégico sobre mipymes

El Ministerio de Desarrollo Productivo¹¹ se encuentra a cargo de la formulación de políticas y desarrollo de programas destinados a impulsar y fortalecer las mipymes, a través de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los emprendedores (SePyME). La SePyME tiene entre sus objetivos promover “procesos de transformación productiva, tanto a nivel sectorial como regional e intervenir en el fortalecimiento, reestructuración y reingeniería de las mipymes, fomentando la productividad, la incorporación del conocimiento, la digitalización, el empleo genuino, la agregación de valor, el desarrollo local, la formalización, internacionalización y competitividad” (Decreto 50/2019)¹².

Argentina se ha enfrentado a la pandemia del COVID-19 en una coyuntura compleja después de dos años de recesión y un cambio de gobierno que supone por sí mismo una serie de cambios institucionales y estratégicos. En este escenario, el enfoque para impulsar el desarrollo productivo pone especial atención en los diferentes actores (trabajadores, cooperativas, emprendedores, grandes empresas y las mipymes) y busca impulsar iniciativas que reconozcan estrategias diferenciadas y al mismo tiempo mantengan un carácter transversal, promoviendo la articulación entre el sector público y privado (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020). En este contexto, la SePyME se ha planteado los siguientes siete ejes para su agenda de trabajo: i) atención a la emergencia por COVID-19; ii) inclusión financiera;

¹¹ En el marco de un nuevo periodo de gobierno, se tomó la decisión de centralizar las competencias de las áreas de industria, comercio, minería y energía en el Ministerio de Desarrollo Productivo (Decreto 7/2019 del 10 de diciembre de 2019).

¹² Decreto 50/2019 del 19 de diciembre de 2019.

iii) desarrollo regional; iv) mejora de productividad y transformación digital; v) incremento de la competitividad; vi) desarrollo emprendedor; y vii) desarrollo productivo con perspectiva de género.

Contexto del COVID-19

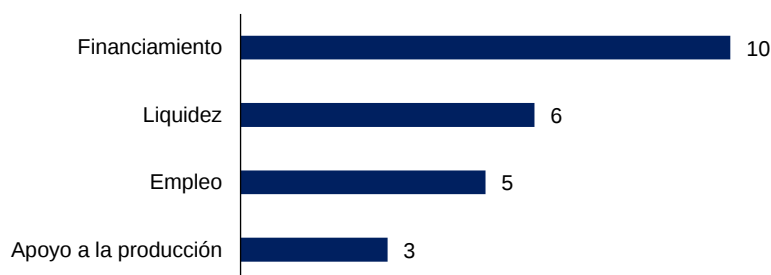
Argentina declara emergencia pública en materia sanitaria, económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, a través de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva (Ley 27.541 del 23 de diciembre de 2019); y la amplía con el Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020 del 12 de marzo por el plazo de un año.

Después del establecimiento de medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio del 20 de marzo, se crea en abril el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)¹³, como uno de los principales esquemas de apoyo para dar alivio económico e inmediato a las empresas y trabajadores afectados directamente por la caída de la actividad económica. Desde su inicio, el programa ha tenido modificaciones y se ha ido ajustando de acuerdo con la evolución de la pandemia y en octubre se decidió extenderlo hasta el 31 de diciembre de 2020¹⁴.

Este programa engloba varias medidas de asistencia: i) la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino; ii) la asignación compensatoria del salario; iii) créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos¹⁵; iv) créditos a tasa subsidiada; y v) el incremento de las prestaciones al Sistema integral de prestaciones por desempleo. El detalle de estas y otras medidas se presentan en el cuadro 2.

En base al mapeo realizado por la CEPAL sobre las medidas que han implementado los países de la región para apoyar a las mipymes en el marco de la emergencia del COVID-19 (CEPAL, 2020), se ha realizado una actualización y depuración de la información, tomando en cuenta la constante evolución de la pandemia. En este sentido, para Argentina se puede resaltar un total de 24 medidas hasta diciembre 2020.

Gráfico 5
Medidas de apoyo a las mipymes, Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL 2020.

¹³ Decreto 332/2020 del 1 de abril de 2020 y modificado mediante el Decreto 376/2020 del 21 de abril de 2020.

¹⁴ Decreto 823/2020 del 26 de octubre de 2020.

¹⁵ El monotributo es el régimen que permite cumplir obligaciones al AFIP de forma simplificada como pequeño contribuyente (incluye trabajadores independientes, cooperativas de trabajo y sociedades de hecho con un máximo de 3 socios). El trabajador autónomo es aquel que realiza una actividad económica habitual sin contrato de trabajo y está incluido en el régimen general.

Cuadro 2
Medidas de apoyo a las mipymes, Argentina

Categoría	Medida
Liquidez	Prohibición de corte en caso de mora o falta de pago de servicios públicos, como suministro de energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e internet y televisión por cable. La medida inició en marzo por un lapso inicial de 180 días (Decreto 311/2020 del 24 de marzo de 2020) y fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2020 (Decreto 756/2020 del 20 de septiembre de 2020). Postergación o reducción de hasta el 95% del pago de contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA): esta medida es parte del programa ATP y ha establecido un régimen de facilidades de los pagos devengados desde marzo, la última actualización es para el periodo devengado a noviembre de 2020 (Resolución General 4871/2020 del 1 de diciembre de 2020). Refinanciación de tarjetas de crédito a 1 año plazo: disposición del Banco Central de la República Argentina (BCRA) a las entidades del sistema financiero. Inicialmente los saldos impagos de tarjetas de crédito vencidos entre el 20 de marzo y el 12 de abril fueron postergados al periodo entre el 13 y 30 de abril sin recargos, a partir de entonces el refinanciamiento incluyó 3 meses de gracia y 9 cuotas con una tasa de interés nominal anual del 43% (Normativa 6964 del 10 de abril de 2020). Desde el mes de septiembre se dispone el refinanciamiento automático, con 3 meses de gracia, 9 cuotas y una tasa de interés del 40% nominal anual (Normativa 7095 del 27 de agosto de 2020)^a. Congelamiento de alquileres y suspensión de desalojos: la medida incluye a inmuebles destinados a vivienda y a alquiler de monotributistas, profesionales autónomos, mipymes y cooperativas de trabajo. Inicialmente el plazo era hasta el 31 de septiembre de 2020 (Decreto 320/2020 de 29 de marzo de 2020) y ha sido prorrogado hasta el 31 de enero de 2021 (Decreto 766/2020 del 24 de septiembre de 2020). Postergación de pago de derechos a la exportación de las Pymes por 60 días, a través de una Declaración Jurada de exportadores sin deudas impositivas o previsionales (Resolución general 4.728 del 29 de mayo de 2020). La medida fue prorrogada mensualmente, permitiendo además que las Pymes que tengan deudas puedan acceder también al beneficio. La última prórroga extiende el plazo hasta el 31 de diciembre de 2020 (Resolución General 4.862/2020 del 26 de noviembre de 2020). Plan de moratoria Pymes y monotributo: en el marco de la Ley 27.541, se dispuso un plan de moratoria para promover la regularización de deudas tributarias, de la seguridad social y aduaneras en plazos de hasta 10 años (120 cuotas), que incluyó la condonación de multas y sanciones por obligaciones vencidas al 30 de noviembre de 2019. Se ha prorrogado mensualmente el plazo para que los contribuyentes puedan acogerse al Régimen de Regularización de Deudas, siendo la última actualización al 15 de diciembre de 2020 (Resolución general 4.873/2020 del 3 de diciembre de 2020). La Ley 27.562 del 26 de agosto de 2020, realizó un cambio fundamental que permite incluir deudas generadas durante la pandemia y obligaciones vencidas hasta el 31 de julio de 2020. Las mipymes e individuos con Certificado Mipyme vigente podrán abonar hasta en 120 cuotas sus obligaciones tributarias y aduaneras y hasta en 60 cuotas sus aportes y retenciones; y el resto de los contribuyentes podrán abonar hasta en 96 cuotas sus obligaciones tributarias y aduaneras y hasta en 48 meses sus obligaciones previsionales. La tasa de interés será fija de un 2% mensual hasta mayo 2021.
Empleo	<i>Salario complementario</i>: uno de los beneficios del programa ATP consiste en el pago directo de una asignación mensual por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, equivalente al 50% del salario neto del trabajador (Decreto 332/2020 del 1 de abril de 2020). La remuneración base para el cálculo se actualiza mes a mes, a diciembre el monto está entre \$18.900 y \$26.350 pesos (aprox. entre USD 225-314). Los requisitos de los empleadores para acceder al beneficio están dados por: • Actividades consideradas por el programa ATP: los empleadores deben inscribirse para solicitar el beneficio. Las actividades han sido catalogadas en términos generales como críticas y menos críticas. A diciembre, los sectores considerados críticos fueron aquellos que aún no han podido reactivar sus operaciones, como hoteles y restaurantes, espectáculos masivos a puerta cerrada, cines, entre otros. • Valoración de facturación: empresas que han sufrido una variación nominal en su facturación de hasta un 5% entre periodos de tiempo comparables con el año 2019. Se hace una excepción de las actividades que iniciaron durante el año 2020 que son consideradas "afectadas de forma crítica". • Inicialmente el beneficio se dirigió a empresas de menos de 800 trabajadores y se amplió su alcance a empresas de más de 800 empleados en mayo de 2020. <i>Prohibición de despidos</i> y suspensiones hasta enero de 2021: medida inició en marzo por un plazo de 60 días (Decreto 329 del 31 de marzo de 2020) y ha tenido varias prórrogas; siendo la última del Decreto 891/2020 del 13 de noviembre de 2020. <i>Sistema integral de prestaciones por desempleo</i>: protección que se instituye a través de la Ley 24.013 (17 de diciembre de 1991). En el contexto de la pandemia, los montos de las prestaciones económicas por desempleo se elevaron a un mínimo de \$6.000 y máximo de \$10.000 pesos (aprox. mín. USD 72 y máx. USD 119) como beneficio del programa ATP (Decreto 376/2020 del 19 de abril de 2020). Los vencimientos de las prestaciones han sido prorrogados por medio de resoluciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, siendo la última prórroga hasta el 28 de febrero de 2021 los vencimientos de las prestaciones de desempleo que se produzcan entre el 1 de diciembre de 2020 y el 31 de enero de 2021 (Resolución 942/2020 del 15 de diciembre de 2020). <i>Programa de Recuperación Productiva II -REPRO II</i>: basado en el programa REPRO establecido en la Ley 27.264 del 10 de agosto de 2016; se crea una segunda versión en noviembre de 2020. El programa otorga un subsidio a la nómina salarial de las empresas que hayan sufrido una disminución en su facturación y producción por la pandemia y que no están incluidas en los sectores críticos del programa ATP. El monto del beneficio es una suma mensual fija de \$9.000 pesos (aprox. USD 107) por cada relación laboral activa del empleador que ingrese al programa. Tiene una duración de 2 meses (Resolución 938/2020 del 12 de noviembre de 2020). A diciembre se permitió la incorporación al programa de empresas con actividades críticas en el marco del programa ATP (Resolución 1027/2020 del 11 de diciembre de 2020). <i>Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)</i>: contribución directa de carácter excepcional por \$10.000 pesos (aprox. USD 121) destinada a compensar la pérdida o disminución de ingresos de personas afectadas por la emergencia - personas desocupadas, informales, monotributistas (pequeños contribuyentes) y trabajadores de casas particulares (Decreto 310/2020 del 24 de marzo de 2020)

Categoría	Medida																										
Financiamiento	Créditos para el pago de sueldos a tasa fija del 24%: comunicación del Banco Central de Argentina (A 6937 del 19 de marzo de 2020) para que los bancos que son agentes de pago de salarios ofrezcan préstamos a las Pymes a una tasa fija del 24% por un año con periodo de gracia de tres meses, con garantías del FoGAR al 100% del crédito. Esta convocatoria se encuentra actualmente cerrada. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (Decreto 332/2020 del 1 de abril de 2020): programa creado específicamente para abordar los efectos de la emergencia a través de una serie de beneficios que potencian herramientas existentes. En el caso de acceso a financiamiento en forma de créditos y garantías surgen las siguientes herramientas: • <i>Crédito a tasa cero</i>: dirigido a personas adheridas al Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes y para trabajadores autónomos. Consiste en una financiación a ser acreditada a la tarjeta de crédito del beneficiario. El monto de la financiación tiene un límite máximo de \$150.000 pesos (aprox. USD. 1.787). El financiamiento será desembolsado en tres cuotas mensuales iguales y consecutivas y cuenta con un subsidio del 100% del costo financiero total. • <i>Crédito a tasa subsidiada</i>: dirigido a empresas. Consiste en una financiación cuyo importe calculado por empleado será del 120% de un salario mínimo, vital y móvil⁹ y no podrá exceder el ingreso o remuneración neta de cada uno de los trabajadores de la empresa solicitante (incorporado por Decreto 621/2020 del 27 de julio de 2020). Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP): en el marco del programa ATP se asigna al FONDEP un aporte de \$11 mil millones de pesos (aprox. USD 131 millones) para ser canalizados como bonificación del 100% de la tasa de interés y del costo financiero total que devenguen los créditos a tasa cero que se otorguen a personas adheridas al Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes y trabajadores autónomos (Decreto 376/2020 del 20 de abril de 2020) Fondo de Garantías Argentino (FoGAR): se constituye el Fondo de Afectación Específica (FAE) dentro del FoGAR con alcance específico para el COVID-19 dentro del FoGAR, con el objetivo de avalar créditos para capital de trabajo de mipymes afectadas por la pandemia (Decreto 326/2020 del 31 de marzo de 2020). Aporte estatal extraordinario de \$30 mil millones de pesos (aproximadamente USD 357.5 millones). Los beneficiarios son mipymes inscritas en el Registro de Empresas Mipymes con Certificado Mipyme vigente Las garantías pueden destinarse al repago de préstamos para capital de trabajo, incluyendo pago de salarios, aportes y contribuciones patronales y cobertura de cheques diferidos. Las garantías pueden cubrir hasta el 100% del préstamo. Se podrá avalar hasta el 100% de los créditos a tasa cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes y trabajadores autónomos, sin exigir contragarantías. Se podrá avalar hasta el 100% de los créditos a tasa subsidiada para empresas sin exigir contragarantías. Créditos sectoriales – Banco Nación: líneas de crédito para la emergencia para mipymes de los sectores de cultura y turismo <table><tr><th>Sector</th><th>Destino</th><th>Monto total</th><th>Monto máx. por empresa</th><th>Tasa interés</th><th>Plazo (meses)</th><th>Periodo de gracia</th><th>Garantías</th><th>Lanzamiento</th></tr><tr><td>Cultura</td><td rowspan="2">Capital de trabajo</td><td>\$750 millones de pesos (aprox. USD 8.9 millones)</td><td>\$7 millones de pesos (aprox. USD 83)</td><td>Tasa subsidiada cuota 1-12 Tasa 18%: cuota 13-24</td><td>24</td><td>1 año</td><td>FOGAR - FAE: 100% del préstamo</td><td>11/09/2020</td></tr><tr><td>Turismo (incluidos autónomos y monotributistas)</td><td>\$3.000 millones de pesos (aprox. USD 35.7 millones)</td><td>Mipymes y autónomos: \$10 millones pesos (aprox. USD 119.174) Monotributistas: entre \$50.000 (aprox. USD 595.864) y \$200.000 pesos (aprox. USD 2.383)</td><td>Tasa subsidiada cuota 1-12 Tasa 18%: cuota 13-24</td><td>24</td><td>1 año</td><td>FOGAR – FAE: 100% del préstamo</td><td>13/10/ 2020</td></tr></table> Créditos para cooperativas – Banco Nación: línea especial de crédito destinados para capital de trabajo de cooperativas, lanzada en junio de 2020, por un monto total de \$2.000 millones de pesos (aprox. USD. 24 millones). Convocatoria actualmente cerrada Tasa del 18% con plazo de un año más tres meses de gracia; con garantía del 100% del monto solicitado por parte del FoGAR El monto máximo se establece en base al resultado de la cantidad de asociados registrados multiplicada por tres salarios mínimos vitales y móviles o el equivalente a 30 días de ventas Línea de financiamiento PyMEs Plus: línea especial de créditos lanzada en junio de 2020 para apoyar a más de 140.000 micro y pequeñas empresas que no tuvieron acceso a financiamiento. Convocatoria actualmente cerrada. Línea de crédito con un aporte total de \$38.000 millones de pesos (aprox. USD 452.8 millones) Crédito destinado a capital de trabajo; a una tasa del 24% con plazo de un año y tres meses de gracia; con garantía del 100% del monto solicitado por parte del FoGAR. El monto máximo del crédito es de \$250.000 pesos (aprox. USD 3.125) para microempresas y de \$500.000 de pesos (aprox. USD 6.250) para pequeñas empresas. Línea de créditos directos para inversión productiva: Ministerio de Desarrollo Productivo lanzó una nueva línea de crédito el 11 de diciembre de 2020 (Inscripción actualmente abierta hasta el 31 de marzo de 2021). Créditos de hasta \$15 millones de pesos (aprox. USD 178.759), destinados a cofinanciamiento de hasta el 80% de proyectos de inversión de empresas y cooperativas certificadas como micro y pequeñas de los sectores: industria, servicios industriales, agroindustria, petróleo y gas, metalmecánica, textil y calzado y autopartista. Las entidades podrán obtener como mínimo \$200.000 pesos (aprox. USD 2.383) a una tasa fija de 18% anual, con un año de gracia y un plazo de pago de hasta 7 años Se destinará un cupo del 20% para empresas lideradas o de propiedad de mujeres.	Sector	Destino	Monto total	Monto máx. por empresa	Tasa interés	Plazo (meses)	Periodo de gracia	Garantías	Lanzamiento	Cultura	Capital de trabajo	\$750 millones de pesos (aprox. USD 8.9 millones)	\$7 millones de pesos (aprox. USD 83)	Tasa subsidiada cuota 1-12 Tasa 18%: cuota 13-24	24	1 año	FOGAR - FAE: 100% del préstamo	11/09/2020	Turismo (incluidos autónomos y monotributistas)	\$3.000 millones de pesos (aprox. USD 35.7 millones)	Mipymes y autónomos: \$10 millones pesos (aprox. USD 119.174) Monotributistas: entre \$50.000 (aprox. USD 595.864) y \$200.000 pesos (aprox. USD 2.383)	Tasa subsidiada cuota 1-12 Tasa 18%: cuota 13-24	24	1 año	FOGAR – FAE: 100% del préstamo	13/10/ 2020
Sector	Destino	Monto total	Monto máx. por empresa	Tasa interés	Plazo (meses)	Periodo de gracia	Garantías	Lanzamiento																			
Cultura	Capital de trabajo	\$750 millones de pesos (aprox. USD 8.9 millones)	\$7 millones de pesos (aprox. USD 83)	Tasa subsidiada cuota 1-12 Tasa 18%: cuota 13-24	24	1 año	FOGAR - FAE: 100% del préstamo	11/09/2020																			
Turismo (incluidos autónomos y monotributistas)		\$3.000 millones de pesos (aprox. USD 35.7 millones)	Mipymes y autónomos: \$10 millones pesos (aprox. USD 119.174) Monotributistas: entre \$50.000 (aprox. USD 595.864) y \$200.000 pesos (aprox. USD 2.383)	Tasa subsidiada cuota 1-12 Tasa 18%: cuota 13-24	24	1 año	FOGAR – FAE: 100% del préstamo	13/10/ 2020																			

Categoría	Medida															
	Líneas del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) con respaldo de garantías del FoGAR: • Inversión productiva por un monto total de \$2.000 millones de pesos (aprox. USD 25 millones), con una tasa máxima de 24% en los primeros 24 meses. Las empresas podrán pedir hasta \$75 millones (aprox. USD 893.879), con un cupo de 20% para pymes lideradas por mujeres y 15% cupo para sector vitivinícola. • Internacionalización por un monto total USD 35 millones para créditos de prefinanciación de exportaciones con un plazo de 6 meses. Los primeros exportadores podrán solicitar un monto de hasta por USD 200.000 con una tasa del 4%; y los exportadores frecuentes podrán solicitar hasta USD 300.000 con una tasa del 4.5%. Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional: asistencia financiera para promover el desarrollo de productos, servicios, mejora de procesos o soluciones tecnológicas que contribuyan a mitigar los efectos de la pandemia (Resolución 132/2020 del 31 de marzo de 2020; y Resolución 53/2020 del 28 de abril de 2020). Líneas de crédito directo con tasa anual fija del 12% por un monto total de \$2.000 millones de pesos (aprox. USD 23.8 millones) para cooperativas, mipymes y grandes empresas con un mínimo de 12 meses de ventas comprobables que necesiten aumentar su capacidad de producción. Estas líneas de crédito tienen un enfoque hacia equipos, insumos médicos y sanitarios; y soluciones tecnológicas; y cuentan con respaldo del FONDEP. <table><tr><th>Destino del crédito</th><th>Monto máximo (pesos)</th><th>Plazo (años)</th><th>Periodo de gracia (meses)</th><th>FONDEP</th></tr><tr><td>Capital de trabajo</td><td>30 millones (aprox. USD 357.543)</td><td>3</td><td>6</td><td>No podrá financiar montos que superen el 40% de las ventas sin IVA de la empresa del último ejercicio</td></tr><tr><td>Inversiones productivas</td><td>30 millones (aprox. USD 357.543)</td><td>5</td><td>1</td><td>80% del proyecto presentado (20% debe cubrir empresa solicitante)</td></tr></table>	Destino del crédito	Monto máximo (pesos)	Plazo (años)	Periodo de gracia (meses)	FONDEP	Capital de trabajo	30 millones (aprox. USD 357.543)	3	6	No podrá financiar montos que superen el 40% de las ventas sin IVA de la empresa del último ejercicio	Inversiones productivas	30 millones (aprox. USD 357.543)	5	1	80% del proyecto presentado (20% debe cubrir empresa solicitante)
Destino del crédito	Monto máximo (pesos)	Plazo (años)	Periodo de gracia (meses)	FONDEP												
Capital de trabajo	30 millones (aprox. USD 357.543)	3	6	No podrá financiar montos que superen el 40% de las ventas sin IVA de la empresa del último ejercicio												
Inversiones productivas	30 millones (aprox. USD 357.543)	5	1	80% del proyecto presentado (20% debe cubrir empresa solicitante)												
Apoyo a la producción	Programa Redes para Emprender: el objetivo del programa es fortalecer el ecosistema de emprendimiento y la vinculación de actores públicos, mixtos y privados, empresas, instituciones educativas, cámaras empresariales y emprendedores. Tiene una asignación de \$400 millones de pesos (aprox. USD 4.7 millones) del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE) para brindar asistencia económica mediante aportes no reembolsables para la ejecución de actividades que sean presentadas por redes de acompañamiento para emprendedores. El monto otorgado no podrá superar los 10 millones de pesos (aprox. USD 119.000) para redes incipientes y los 20 millones de pesos (aprox. USD 238.000) para redes en consolidación (Resolución 159/2020 del 3 de diciembre de 2020). Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional: aportes no reembolsables para apoyo de proyectos dirigidos a la pandemia Fondo de \$250 millones de pesos (aprox. USD 3 millones) para apoyar proyectos de empresas, emprendedores, grupos asociativos de Investigación y Desarrollo e Innovación que necesiten aumentar su capacidad de producción para el desarrollo de productos/servicios. Se otorgará un monto máximo de \$10 millones de pesos (aprox. USD 119.185) por proyecto con un plazo de hasta 6 meses de implementación. Línea PAC COVID: aportes no reembolsables con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para mipymes y emprendedores que produzcan bienes, equipamientos, KITS de testeo, desarrollo de servicios tecnológicos y plataformas o mejora de procesos. Los recursos están destinados a cubrir el 100% del proyecto, con un monto máximo de \$1.800.000 pesos (aprox. USD 21.453) y \$6 millones (aprox. USD 71.511) para proyectos que incorporen a dos o más empresas.															

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de medidas identificadas en por la CEPAL (CEPAL, 2020) a mayo 2020, información oficial enviada por la SePyME en diciembre 2020, y a la actualización pertinente desde fuentes secundarias.

^a Debe considerarse que, si bien ha disminuido sensiblemente desde diciembre de 2019, la variación interanual del índice de precios de consumos de noviembre de 2020 aún alcanzaba el 35,8% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo 2020).

^b El Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMV) equivale aprox. USD 217. En el marco del ATP, el SMV es la referencia para el piso y techo de la asignación compensatoria al sueldo de cada trabajador beneficiado.

B. Entrevista: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores

1. Experiencia en la implementación de medidas

La emergencia del COVID-19 afectó a un entramado productivo ya debilitado en Argentina. De acuerdo con los datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entre 2015 y 2019 cerraron alrededor de 24.500 empresas, la mayoría Pymes¹⁶. Según la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) a pesar de la situación crítica que han tenido que experimentar las empresas debido a los años de recesión económica del país, las pymes aún representan el 70% del empleo privado y el 40% del PIB¹⁷.

¹⁶ Boletín de Seguridad Social, AFIP (2020).

¹⁷ <https://www.redcame.org.ar/novedades/10372/el-fmi-convoco-a-came-para-analizar-la-situacion-de-las-pymes-argentinas>.

En este sentido, la respuesta del gobierno ante la crisis se ha enfocado en apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas a enfrentar los efectos de la pandemia, a través de la implementación rápida de una serie de medidas que se han ido ajustando y modificando bajo el objetivo principal de cuidar el capital organizacional de las empresas y el empleo. En este contexto de vulnerabilidad económica y social que ya existía antes de la emergencia, merece especial atención tanto la evolución positiva del presupuesto de la SePyME, que ha pasado de 3.400 millones de pesos en 2019 (aprox. USD 40.5 millones) a 130.039 millones de pesos¹⁸ (aprox. 921 millones) en 2020; como la ampliación de cobertura de las medidas de apoyo, que permitió que se realizaran más de 640.000 operaciones¹⁹ para acceder a créditos de asistencia, dentro de los cuales más de 563.000 monotributistas y autónomos fueron beneficiados con créditos a tasa 0%.

A continuación, se exponen varias de las medidas de apoyo que fueron resaltadas en el marco del diálogo abierto que se mantuvo con el responsable de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y de los Emprendedores. En términos generales, las medidas que se presentan en los siguientes cuadros han sido agrupadas en dos grandes categorías para facilidad de análisis: apoyo técnico y apoyo financiero.

Institución	Cargo	Nombre
Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPyME) Ministerio de Desarrollo Productivo	Secretario	Guillermo Merediz

Cuadro 3
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Argentina

Apoyo técnico	
Iniciativas	Descripción
Cambios en la gestión de política pública	<i>Fortalecimiento del Registro Mipyme</i> El Registro de Empresas Mipymes se crea en el 2017 (Resolución 38 del 13 de febrero de 2017) en el marco de la Ley Pyme. Al registro pueden inscribirse monotributistas, profesionales, comerciantes, sociedades y pequeñas y medianas empresas. La inscripción genera como resultado un Certificado Mipyme que acredita la condición de mipyme y permite acceder a una serie de facilidades y beneficios desde la AFIP. En el contexto de la pandemia, se ha convertido en un requisito fundamental para acceder a beneficios impositivos, líneas de financiamiento diferenciales, avales y programas de asistencia. Además, es una herramienta que permite contar con información actualizada para contribuir al diseño de política pública orientada a las mipymes. A diciembre de 2017, el número de mipymes con certificados vigentes no superaba las 300 mil; y si bien a diciembre de 2019 las empresas registradas aumentaron a 529.961, para el año 2020 el número se incrementó considerablemente a 1.4 millones de mipymes con certificado vigente. El certificado tiene una vigencia específica que depende su fecha de emisión. En el marco de la emergencia, se avanzó en la mejora del proceso de reinscripción automática. En junio de 2020, se alcanzó un 99% de reinscripciones, cuando el promedio de inscripciones manuales rondaba el 60%. <i>Subsecretaría Pyme</i> Se creó una Subsecretaría específica dentro del Ministerio de Desarrollo Productivo para promover la mejora en la competitividad a través de financiamiento y capacitaciones a Pymes. <i>Desarrollo productivo con enfoque territorial</i> Reconociendo la heterogeneidad del país, se están impulsando cambios estructurales para incrementar la productividad territorial reduciendo las brechas entre localidades. Se busca crear un diálogo y articulación con todos los niveles de gobierno basado fundamentalmente en fortalecer las capacidades productivas regionales y promover las ventajas locales en cadenas de valor estratégicas; identificando, promoviendo e incorporando a las Pymes. Se instaló un Consejo Nacional Productivo, donde participaron ministros y autoridades de las 24 carteras provinciales de Producción junto al Ministro de Desarrollo Productivo. Se han realizado foros regionales y se implementaron 162 reuniones de trabajo y jornadas de difusión de herramientas a través de mesas de trabajo provinciales.

¹⁸ Presupuesto 2020 vigente al 30 de diciembre de 2020 (Información oficial vía contacto de la SEPyME).

¹⁹ Las operaciones incluyen solicitudes de créditos y Aportes No Reembolsables (ANR). Una empresa pudo haber solicitado más de un crédito, tomando en cuenta que algunas de las líneas financiaban capital de trabajo (Fuente: funcionarios de SEPyME).

Iniciativas	Descripción
Agenda de productividad	Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC): se retoma y revaloriza el programa con un enfoque hacia la reactivación productiva que implicará una inversión de \$335 millones de pesos (aprox. USD 4 millones). Se prevé 6 ediciones del programa orientadas a Kaizen 4.0 (mejora de procesos); transformación digital; calidad de alimentos; diseño e innovación; eficiencia energética; y emprendedores para reactivación productiva.
Transformación digital	Plataforma Indtech 4.0 Iniciativa entre el Ministerio de Desarrollo Productivo, la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA). Se lanzó el 10 de septiembre de 2020. Es un hub colaborativo público-privado para impulsar la transformación 4.0 de las Pymes, a través de tres principios: (i) combinación de conocimiento y herramientas; (ii) rol protagónico de la industria de software; y (iii) impacto en empleo. Se busca fomentar el trabajo asociativo en un campo de experimentación que incluye un buscador de soluciones y una red de expertos Red de Asistencia Digital Pyme Iniciativa del Ministerio de Desarrollo Productivo lanzada el 13 de abril de 2020 para brindar herramientas de trabajo a distancia y comercio electrónico Es una plataforma público-privada para ofrecer soluciones tecnológicas y herramientas gratuitas a las Pymes en el marco de la emergencia del COVID-19; que incluye herramientas de capacitación y asesoramiento digital a través de más de 40 cursos y tutoriales. Unidades de Transformación Digital Pymes (UTD) Se realizó un llamado a las Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) existentes para promover estrategias de transformación digital de las Pyme. Las UVT son entes no estatales habilitados por la Ley 23.877 (28 de septiembre de 1990) para asistir a las Pyme en la elaboración de pre-diagnóstico, presentación y monitoreo de la ejecución de proyectos de innovación que impliquen investigación y desarrollo y transformación tecnológica. En este contexto, se han realizado diagnósticos de madurez digital y más de 3.000 Pymes participaron en talleres de sensibilización. De éstas, 900 han diseñado planes de transformación. Al 2021, se busca crear 30 UTD con apoyo de instituciones intermedias (universidades, centros tecnológicos, polos TICs) que actúan como UVT.
Emprendimiento	Redes para Emprender Iniciativa creada a través de la Resolución 159/2020 del 3 de diciembre de 2020; con el objetivo principal de fortalecer el ecosistema emprendedor, a través de la articulación entre organismos públicos, mixtos y privados, empresas, instituciones educativas, cámaras empresariales, y emprendedores para consolidar redes que ofrezcan servicios de incubación, aceleración, expansión y asistencia técnica a nivel regional, local y provincial. Se busca potenciar y fortalecer programas enfocados en asistencia y acompañamiento; conformación de redes; generación de capacidades; formación y asistencia técnica en temáticas estratégicas. Se cuenta también con aportes no reembolsables por un monto total de \$130 millones de pesos (aprox. USD 1.5 millones) que podrán apoyar a 15 redes. Hasta \$10 millones de pesos (aprox. USD 120 mil) para planes de ecosistemas consolidados; y \$5 millones de pesos (aprox. USD 60 mil) para ecosistemas incipientes.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada de la entrevista con el responsable de la SEPyme.

Cuadro 4
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Argentina

Apoyo financiero				
Iniciativas	Descripción			
Ingreso familiar Emergente	Programa de Ingreso Familiar Emergente (IFE): se dirige a trabajadores informales, desocupados y de bajos ingresos. A través de tres rondas, se han beneficiado a 8.8 millones de personas. Las mujeres representaron el 56% de este total.			
Regularización de deudas tributarias y de la seguridad social	Plan de moratoria: En el marco de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, se estableció como primera medida de alivio para las mipymes el plan de moratoria con AFIP. El plazo inicial se estableció hasta abril, pero fue prorrogado a fin de julio; después se dio paso a una segunda moratoria que permitió incluir deudas generadas durante la pandemia. Información a noviembre de 2020:			
	Moratoria	Pymes adheridas	Montos financiados	Montos condonados
	Vencimiento al 30 de abril con prórroga al 31 de julio		USD 2 049 450 000	USD 970 787 500
	Vencimiento al 31 de noviembre con prórroga al 18 de diciembre	352 513	USD 3 619 829 268	USD 1 085 365

Iniciativas	Descripción					
Programa de Asistencia al trabajo y la Producción (ATP)	Resultados de implementación a noviembre de 2020:					
	Herramienta	Monto otorgado	Beneficiarios			
	Créditos tasa 0%	USD 815 millones	568.124 monotributistas y autónomos			
	Asignación compensatoria del salario (hasta octava ronda)	USD 2 743 millones	306.000 empresas, de las cuales 83% son Pymes (apoyo a más de 2.9 millones de trabajadores)			
Líneas especiales de crédito	Resultados de implementación a noviembre de 2020:					
	Línea de crédito	Monto otorgado	Beneficiarios			
	Créditos Capital de Trabajo con tasa del 24%	USD 6.584 millones	326.000 operaciones (más de USD 695 millones con garantía del FoGAR)			
	Pymes Plus	USD 9.9 millones	3.085 Pymes			
	Cooperativas de trabajo	USD 1.4 millones	59 cooperativas			
	Línea tasa 24% del BCRA	USD 695 millones	45.193 Pymes			
	Cooperativas -BNA	USD 1.4 millones	59 cooperativas			
Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional	Creación de instrumentos específicos en el marco de programas existentes para asistir a Pymes, industrias y emprendedores en la generación de insumos, equipamientos y soluciones para mitigar los efectos de la pandemia. El 99% de las empresas beneficiadas son Pymes A noviembre de 2020, se han aprobado 215 proyectos por un monto total de USD 28.8 millones.					
	Respaldo financiero	Monto otorgado	Beneficiarios			
	FONDEP COVID-19: Créditos	USD 23.9 millones	127 proyectos aprobados			
	FONDEP COVID 19: Asistencia no reembolsable	USD 4 millones	44 proyectos aprobados			
	Programa de Apoyo a la Competitividad (BID)	USD 776.438	44 proyectos aprobados			
Federalización del financiamiento	El 70% del total de los créditos y el 69% de las garantías entregados durante la pandemia se concentraron en 4 provincias (Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé), por lo que se hizo necesario pensar en otorgar líneas de crédito a cada provincia para direccionar el financiamiento a Pymes locales. Esto fue posible a través de un préstamo de USD 500 millones con el BID para entregar dos líneas de crédito para llegar a las Pymes locales. Ambas líneas incorporan un cupo del 20% para Pymes lideradas por mujeres. La información a noviembre de 2020:					
	Línea de Crédito	Destino	Monto por provincia	Tasa	Plazo	Garantías FoGAR
	Reactivación productiva	Capital de trabajo	USD 2.5 millones	9.9%	Hasta 18 meses	50%
	Desarrollo Federal	Inversión productiva	USD 5 millones	22%	Hasta 5 años	50%
Evolución del sistema de garantías	El sistema de garantías está compuesto por las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), los fondos provinciales y el FOGAR. No existe una verdadera articulación entre estas entidades. En general, el sistema presenta una problemática en términos de su alcance, con 20 años de vigencia sólo ha logrado llegar al 3% de las Pymes. Durante la pandemia se vio que la flexibilización de criterios y la actuación rápida para colocar crédito permitió alcanzar una cobertura masiva, mostrando así un enorme potencial para promover la inclusión del financiamiento de las Pymes. FONDEP: facilita el acceso al financiamiento para proyectos productivos, promoviendo regímenes de bonificación de tasas y créditos directos a las Pymes. A 2019, los fondos alcanzaron USD 26.8 millones; para 2020 se proyectan USD 5.313 millones					
	FoGAR: facilita el acceso a crédito por medio de garantías. A 2019, los fondos disponibles ascendieron a USD 13 millones; y para el 2020 se ha proyectado un total de USD 1.036 millones. El FoGAR alcanzó a más de 50.000 Pymes y más de 545.000 monotributistas y trabajadores autónomos					

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con el responsable de la SEPyme.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

El cuadro 5 expone a continuación, los principales aspectos resaltados en la entrevista, desde el punto de su aporte hacia la construcción de estrategias de reactivación económica.

Cuadro 5
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Argentina

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Financiamiento empresarial	En términos generales, es importante resaltar la capacidad de crear soluciones flexibles y simplificadas para abordar las necesidades de financiamiento en un contexto de "gestión en la incertidumbre". Las diferentes líneas de apoyo se fueron ajustando a la medida que las condiciones iban cambiando en el marco de evolución de la pandemia, con el objetivo de (i) ir buscando soluciones y no permitir una ruptura en la cadena de pagos; y (ii) acompañar el proceso de recuperación de las empresas. La actuación rápida y la flexibilización de criterios permitió crear instrumentos que fueron adoptados de forma acelerada y masiva. Esto evidenció el potencial de la implementación de política pública en un marco de coordinación y fortalecimiento del sistema federal, que fue necesario durante la pandemia. Se está acelerando un proceso de transformación del financiamiento, que comprende una mayor inclusión financiera, la federalización de estrategias y el enfoque de género.	El 70% del total de los créditos otorgados y el 69% de las garantías otorgadas se concentraron en 4 provincias, por lo que la federalización del financiamiento es un paso adelante. En base a las condiciones actuales del Sistema de Garantía se ha planteado ya cambios basados principalmente en mejorar la articulación entre los actores del sistema para fijar reglas y metas claras, logrando una complementariedad que supere la superposición de estrategias y busque una mayor inclusión financiera. La tramitología para acceder a los beneficios aún requiere ajustes.	Se busca avanzar en el proceso de inclusión financiera digital, mejorando tanto los procedimientos y condiciones de acceso, como los mecanismos de educación financiera. Se busca seguir fortaleciendo el trabajo conjunto con los municipios para difusión de herramientas y para identificación de demandas y necesidades.
Transformación empresarial	La puesta en marcha del Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional que se creó para facilitar el desarrollo y la adopción de soluciones que ayudarán a enfrentar la pandemia, impulsó el fortalecimiento del sector productivo de insumos y equipos hospitalarios. Se logró implementar un esquema de mayor coordinación entre los gobiernos nacional y provincial y los municipios para impulsar la reanudación de actividades a nivel sectorial. En este sentido, se trabajó conjuntamente con el sector privado para elaborar protocolos y definir ámbitos específicos de apertura.	La formulación de estrategias de una Agenda Productiva debe ir alineada con la Agenda Digital. Se deben fortalecer capacidades institucionales y apoyar los cambios tecnológicos y la innovación, a través del acompañamiento en infraestructura y soporte de recursos especializados. Se debe mantener el trabajo con municipios para diseñar lineamientos específicos que apoyen la descentralización del fomento productivo.	Se busca dar un empuje importante al fortalecimiento de generar información para apoyar la toma de decisiones con respecto a las mipymes. Se están potenciado varias estrategias dirigidas a fortalecer la asistencia técnica, capacitación, el desarrollo emprendedor y exportador.

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con el responsable de la SEPyme.

V. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Brasil

A. Marco estratégico sobre mipymes

En el caso de Brasil, la investigación se concentró en la intervención específica del Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), por tratarse de uno de los principales actores del entorno institucional de apoyo a las mipymes. El grupo objetivo de SEBRAE son particularmente los pequeños negocios que suman un universo de 8.5 millones de unidades económicas en Brasil, equivalentes al 99% del total de las empresas. Los pequeños negocios generan el 52% del empleo del país²⁰.

SEBRAE es una entidad privada sin fines de lucro con más de 40 años de experiencia en la creación de instrumentos de capacitación y asistencia técnica para contribuir en el desarrollo de emprendedores, micro y pequeñas empresas. Actualmente, cuenta con una red de casi 700 puntos de atención presencial en el todo el país, y con un equipo de más de 5 mil expertos y consultores externos.

El acompañamiento y asesoramiento empresarial de SEBRAE se basa en una oferta de atención especializada en diferentes áreas, de acuerdo con la etapa del negocio; así ofrece soluciones tanto para emprendimientos como para empresas consolidadas, en un amplio rango de contenidos y herramientas para innovar, perfeccionar la gestión administrativa y financiera, incrementar la competitividad, incentivar la asociatividad cooperativa, entre otros.

La articulación de SEBRAE con el sector público y privado juega un rol fundamental para promover la mejora de condiciones para el desarrollo de las mipymes. Como agencia de desarrollo interviene en tres espacios: i) colabora con instituciones financieras para la creación de productos financieros adecuados a las necesidades de cada segmento empresarial; ii) participa activamente con entidades gubernamentales para contribuir en el diseño de políticas públicas que faciliten el entorno de las mipymes (modernizar el marco

²⁰ https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/sebrae_espanol.

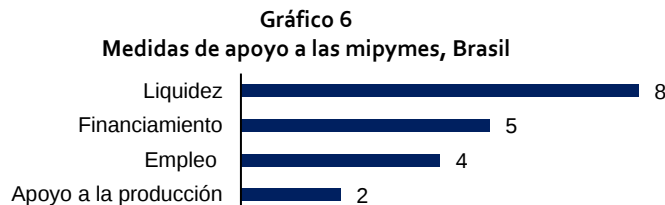
legal y normativo, reducir la carga tributaria, etc); y iii) genera vínculos productivos y promueve el acceso a mercados, a través del apoyo al relacionamiento entre pequeñas y grandes empresas.

B. Contexto del COVID-19

Brasil plantea las primeras medidas para hacer frente a la emergencia de salud pública derivadas del COVID-19 a través de la Ley 13.979 del 6 de febrero de 2020. Posteriormente, el 20 de marzo se reconoce mediante el Decreto Legislativo 88, el estado de calamidad pública por la pandemia y se reglamenta el accionar de la Ley 13.979. En este contexto, surge la Medida Provisional Previa 936 del 1 de abril para establecer el Programa de Empleo de Emergencia y Mantenimiento de Ingresos, como el primer paso fundamental para atender el estado de emergencia en base a tres objetivos: i) preservar el empleo y los ingresos; ii) garantizar la continuidad del trabajo y actividades comerciales; y iii) reducir el impacto social que resulta de las consecuencias de estado de calamidad pública. Esta medida se convirtió en Ley 14.020 el 6 de julio de 2020.

Medidas como la reducción de la jornada de trabajo y salarios, la suspensión temporal de contratos de trabajo y el pago de beneficios forman parte de este Programa, que se ha mantenido operativo con diferentes prórrogas y ajustes a medida que ha evolucionado la emergencia. El detalle de estas y otras medidas se presenta en el cuadro 6.

En base al mapeo realizado por la CEPAL sobre las medidas que han implementado los países de la región para apoyar a las mipymes en el marco de la emergencia del COVID-19 (CEPAL, 2020), se ha realizado una actualización y depuración de la información, tomando en cuenta la constante evolución de la pandemia. En este sentido, en Brasil destacan un total de 19 medidas hasta diciembre 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL 2020.

Cuadro 6
Medidas de apoyo a las mipymes, Brasil

Categoría	Medida
Liquidez	Prórroga para el pago de impuestos determinados en el ámbito del Sistema Único Especial de Recaudación de Impuestos y Contribuciones adeudados por las Pymes (Simples Nacional) (Resolución CGSN 154 del 3 de abril de 2020): último periodo de cálculo contempla las cuotas que vencen en julio de 2020 y se extiende a diciembre de 2020. Autorización de extinción de créditos fiscales determinados en la modalidad de Simples Nacional mediante una operación de solución de controversias relacionada con el cobro de créditos (Ley Complementaria 174 del 5 de agosto de 2020) Condiciones excepcionales hasta el 29 de diciembre de 2020 para el trámite de deudas del Simples Nacional para negociar términos como descuentos y pago a diferentes plazos (Ordenanza 18.731 del 6 de agosto de 2020) Se extiende plazo de impuestos INSS patronal hasta el 20 de octubre de 2020. Reducción a cero de la tasa diaria de las transacciones financieras aplicada a transacciones de crédito (Decreto 10.305 del 1 de abril de 2020): Se amplía la reducción de la tasa impositiva sobre operaciones de crédito (IOF) por 90 días adicionales hasta el 2 de diciembre de 2020 (Decreto 10.414 del 2 de julio de 2020). Se beneficia personas físicas y jurídicas, incluidas las que optan por el Simples Nacional. Prórroga de la suspensión temporal hasta el 30 de septiembre de medidas administrativas de cobranza de cuotas de deuda activa administradas por la Procuraduría General de la República del Tesoro Nacional (Ordenanza 20.407 del 3 de septiembre de 2020). Extensión de plazos de vencimientos hasta diciembre de 2020 de cuotas mensuales relacionadas con los programas administrados por la Secretaría Especial de la Renta Federal de Brasil (RBF) y la Procuraduría General del Tesoro Nacional (PGFN). No aplica a las cuotas de tributos determinados en la modalidad de Simples Nacional (Ordenanza 201 de 11 de mayo de 2020) Prórroga al 30 de junio del plazo para presentar las declaraciones del impuesto sobre la renta

Categoría	Medida
Empleo	Reducción proporcional de horas de trabajo y salarios (Decreto 10.422 del 13 de julio de 2020): el empleador podrá acordar la reducción proporcional de las horas de trabajo y salario de sus empleados a través de convenios colectivos o individuales que deberán ser notificados al Ministerio de Economía. El plazo inicial fue establecido por 90 días; la prórroga vigente eleva el plazo a un total de 240 días (Decreto 10.517 del 13 de octubre de 2020). Suspensión temporal del contrato de trabajo (Decreto 10.422 del 13 de julio de 2020): acuerdo entre empleador y empleado a nivel individual o colectivo. La empresa que haya obtenido en 2019 ingresos brutos superiores a 4.8 millones de reales (aprox. USD 1 millón) sólo puede suspender el contrato de trabajo de sus empleados mediante el pago de ayudas compensatorias, cubriendo el 30% del monto mensual del salario. Plazo inicial fue establecido por 60 días; la prórroga vigente eleva el plazo a un total de 240 días (Decreto 10.517 del 13 de octubre de 2020). Beneficio de emergencia para la preservación del empleo y los ingresos (Ley 14058 del 17 de septiembre de 2020): valor de la prestación se basa en el monto mensual del seguro de desempleo para los casos de: ▪ Reducción de jornada de trabajo y salario: se calcula aplicando el porcentaje de la reducción acordada de forma proporcional ▪ Suspensión temporal de contratos de trabajo se otorga el valor mensual equivalente al 100% del monto del seguro de desempleo para empresas con ingresos brutos anuales inferiores a 4.8 millones de reales; o el equivalente al 70% del monto del seguro de desempleo a empresas con ingresos brutos anuales superiores a los 4.8 millones de reales. ▪ En ambos casos, el empleado tendrá la garantía provisional de empleo, durante el periodo de reducción o suspensión y después del restablecimiento de actividad por un periodo equivalente a la reducción o suspensión. Beneficio de emergencia mensual: valor de 600 reales (aprox. USD 115) entregado directamente a trabajadores informales, desempleados, microempresarios individuales, contribuyentes individuales de familias de bajos ingresos y trabajadores intermitentes. Fue establecida por un periodo inicial de tres meses (Medida provisional 936 del 1 de abril de 2020), que fue extendido por 6 meses adicionales (Decreto 10470 del 24 agosto de 2020)
Financiamiento	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMPE) brindará garantías a agentes financieros con el objetivo de facilitar el acceso a crédito de Pymes (Ley 13.999 del 18 de mayo de 2020) El programa es operado por el BNDES con apoyo del Fondo de Garantía de Inversiones (FGI): ▪ La línea de crédito comprende a empresas que hayan obtenido ingresos brutos en 2019 superiores a 360 mil reales (aprox. USD 70 mil) y menores a 300 millones de reales (aprox. USD 58 millones). ▪ El monto destinado para inversión y capital de trabajo corresponderá al 30% de los ingresos brutos anuales calculados con base en el año 2019, excepto en el caso de empresas que tengan menos de un año de operación. ▪ El plazo de pago es de 36 meses con una tasa de interés máxima anual igual a la tasa del Sistema Especial de Liquidación y Custodia más 1.25% sobre el monto otorgado ▪ Bajo autorización de las personas que reciben la línea de crédito, SEBRAE recibirá los datos de registro para ofrecerles asistencia y herramientas de gestión. Línea de crédito para profesionales autónomos (Ley 14.045 del 20 de agosto de 2020): línea de crédito incorporada al PRONAMPE orientada a profesionales autónomos. Otorga un monto limitado al 50% del total anual de los ingresos del trabajo sin vínculo laboral registrado en la Declaración de Ajuste Anual para el año 2019. El límite máximo del crédito es de 100 mil reales (aprox. USD 20.000); con un plazo de pago de hasta 36 meses, de los cuales hasta ocho podrán ser periodo de gracia con capitalización de intereses. La tasa interés máxima anual es igual a la tasa del Sistema Especial de Liquidación y Custodia más el 5%. Programa de Emergencia de Acceso al Crédito (PEAC) se crea para facilitar el acceso al crédito y modifica el alcance de la Ley de PRONAMPE (Ley 14.042 del 19 de agosto de 2020-MP 975/2000), incluyendo a asociaciones, fundaciones y cooperativas como beneficiarios. Esta ley establece dos modalidades: ▪ Prestación de garantías a través del Fondo de Garantía de Inversiones (PEAC-FGI): dirigidos a pequeñas y medianas empresas, asociaciones, fundaciones de derecho privado y sociedades cooperativas. Los beneficiarios son empresas que hayan obtenido ingresos brutos en 2019 superiores a 300 mil reales (aprox. USD 58 mil) y menores a 300 millones de reales (aprox. USD 58 millones). Las operaciones son elegibles hasta el 31 de diciembre, con un plazo de mínimo 12 meses y máximo 60 meses y periodos de gracia de mínimo 6 meses y máximo 12 meses. La tasa de interés se fija en términos del reglamento. ▪ Garantía por cobrar (PEAC- Maquininhas): constituye un arreglo de pago para microempresas y pequeñas empresas para operaciones crediticias hasta el 31 de diciembre de 2020. Tasa de interés de hasta el 6% anual sobre el monto otorgado capitalizado mensualmente; con un plazo de pago de 36 meses, incluido un periodo de gracia de 6 meses. El monto de crédito es de 50 mil reales (aprox. USD 10 mil) Programa de Apoyo al Empleo de Emergencia (PESE) se crea para realizar operaciones de crédito para pago de nóminas a empresarios, empresas simples, sociedades comerciales y cooperativas, organizaciones de la sociedad civil, y empleadores rurales (Ley 14.043 del 19 de agosto de 2020 – MP 944/2020). Esta Ley modifica la Ley de PRONAMPE. El plazo para contratación de esta línea de crédito finalizó el 31 de octubre de 2020 ▪ Destinado a agentes económicos con ingresos brutos anuales superiores a 360 mil reales (aprox. USD 70 mil) e iguales o inferiores a 10 millones de reales (aprox. USD 2 millones) calculados en base al año 2019 ▪ Interés del 3.75% anual a un plazo de 36 meses con 6 meses de periodo de gracia. ▪ La línea de crédito cubrirá hasta el 100% de la nómina del contratista por un periodo de 4 meses, limitado al monto equivalente de hasta dos salarios mínimo por empleado.

Categoría	Medida																								
Financiamiento	Línea de crédito de Caixa Econômica Federal y SEBRAE: línea de crédito por 7.5 mil millones de reales (aprox. USD 1.400 millones) para micro y pequeñas empresas y microempresarios individuales, con montos y tasas diferenciadas que reducen alrededor del 40% de las tarifas ofrecidas a estos segmentos. Las empresas tendrán que pasar por la orientación financiera de SEBRAE a través de su portal antes de acceder al crédito. Los fondos cuentan con garantías complementarias del Fondo de Garantía de la Micro y Pequeña Empresa (FAMPE); que opera a través de 17 instituciones financieras afiliadas a SEBRAE. <table><tr><th>Beneficiario</th><th>Línea general de garantía FAMPE (reales)</th><th>Monto de crédito (reales)</th><th>Tasa mensual</th><th>Plazo (meses)</th><th>Período de gracia (meses)</th></tr><tr><td>Microempresarios individuales</td><td>Hasta 81 000 (aprox. USD 15 600)</td><td>12 500 (aprox. USD 2 500)</td><td>1,59%</td><td>24</td><td>9</td></tr><tr><td>Microempresas</td><td>Hasta 360 000 (aprox. USD 69.000)</td><td>75 000 (aprox. USD 14 400)</td><td>1,39%</td><td>30</td><td>12</td></tr><tr><td>Pequeña empresa</td><td>Entre 360 000 y 4,8 millones (aprox. USD 69 000 – 100 000)</td><td>125 000 (aprox. USD 24 000)</td><td>1,19%</td><td>36</td><td>12</td></tr></table>	Beneficiario	Línea general de garantía FAMPE (reales)	Monto de crédito (reales)	Tasa mensual	Plazo (meses)	Período de gracia (meses)	Microempresarios individuales	Hasta 81 000 (aprox. USD 15 600)	12 500 (aprox. USD 2 500)	1,59%	24	9	Microempresas	Hasta 360 000 (aprox. USD 69.000)	75 000 (aprox. USD 14 400)	1,39%	30	12	Pequeña empresa	Entre 360 000 y 4,8 millones (aprox. USD 69 000 – 100 000)	125 000 (aprox. USD 24 000)	1,19%	36	12
Beneficiario	Línea general de garantía FAMPE (reales)	Monto de crédito (reales)	Tasa mensual	Plazo (meses)	Período de gracia (meses)																				
Microempresarios individuales	Hasta 81 000 (aprox. USD 15 600)	12 500 (aprox. USD 2 500)	1,59%	24	9																				
Microempresas	Hasta 360 000 (aprox. USD 69.000)	75 000 (aprox. USD 14 400)	1,39%	30	12																				
Pequeña empresa	Entre 360 000 y 4,8 millones (aprox. USD 69 000 – 100 000)	125 000 (aprox. USD 24 000)	1,19%	36	12																				
Apoyo a la producción	Simplificación para la apertura y operación de pequeñas empresas a partir del 1 de septiembre de 2020 (Resolución 59 del 12 de agosto de 2020): permite que microempresarios individuales puedan realizar trámites de inscripción, legalización, suspensión, cancelación en línea a través del Portal del Emprendedor. Tramitología en línea para obtención de microcréditos productivos de forma remota (Resolución CMN 4.854 del 24 de septiembre de 2020)																								

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de medidas identificadas por la CEPAL (CEPAL, 2020) a mayo 2020, información oficial enviada por SEBRAE en noviembre 2020, y a la actualización pertinente desde fuentes secundarias.

C. Entrevista: Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE)

1. Experiencia en la implementación de medidas

Desde marzo, SEBRAE ha tomado un enfoque ágil para responder a las necesidades de las micro y pequeñas empresas desde el marco de sus servicios institucionales y modelos de acompañamiento asistido. En medio de lo que denomina como fases de la crisis para las empresas (supervivencia, reanudación y reactivación), la actuación de SEBRAE se ha concentrado en cuatro frentes: i) direccionar los servicios de orientación y consultoría para brindar acompañamiento empresarial acorde a la coyuntura; ii) articulación con socios financieros y empresas grandes para priorizar soluciones sectoriales; iii) articulación con el gobierno para promover medidas que favorezcan el entorno empresarial durante la crisis; y iv) fortalecer la orientación de crédito y acceso a financiamiento a través de FAMPE.

Durante la etapa de supervivencia, se creó un comité de crisis en los proyectos en ejecución para revisar acciones y buscar soluciones prácticas, dirigiendo consultorías a distancia en temas relacionados con aspectos financieros, fiscales, laborales y de mercado. La experiencia en la articulación con el sector productivo permitió identificar puntos críticos y definir prioridades con relativa rapidez; mientras que la capacidad de articulación con el sector público permitió contribuir en la instrumentalización de políticas y apoyar en su difusión a nivel municipal. Como resultado, los espacios de diálogo se han ampliado y se ha hecho más evidente la importancia de estimular mecanismos para incrementar la productividad desde un marco de especificidad sectorial.

En las etapas de reanudación y reactivación de actividades se han estimulado cambios metodológicos internos para desarrollar nuevas formas de responder a las necesidades empresariales, generando nuevos modelos de asistencia técnica con procesos menos estructurados, periodos más cortos y un nuevo enfoque de acompañamiento colectivo a través de núcleos sectoriales, donde las empresas son las protagonistas, que identifican sus propias soluciones en el marco de problemas comunes. Estos procesos empiezan a mostrar ya señales de éxito, en términos de conjugar factores de apoyo y lograr cambios innovadores, incrementando además las relaciones entre las mismas empresas. Un ejemplo de esto es el programa Up Digital, que se presentará más adelante.

Por otro lado, la pandemia ha puesto el foco de atención en la necesidad de impulsar el desarrollo local; por lo que, además de buscar establecer una mejor comprensión sobre la dinámica propia de los sectores, SEBRAE ha planteado un enfoque de identidad, que rescate la diferenciación de los territorios, motive la apropiación de estrategias y permita resaltar zonas productivas con valor agregado.

A continuación, se exponen varias de las medidas de apoyo que fueron resaltadas en el marco del diálogo abierto que se mantuvo con el representante de SEBRAE. En términos generales, las medidas que se presentan en los siguientes cuadros han sido agrupadas en dos grandes categorías para facilidad de análisis: apoyo técnico y apoyo financiero.

Institución	Cargo	Nombre
Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE)	Director Técnico	Bruno Quick Lourenço de Lima

Cuadro 7

Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Brasil

Iniciativas	Descripción
Gestión de conocimiento	<i>A grandes empresas:</i> Proveer información estratégica a las grandes empresas para plantear los principales problemas sectoriales y estimular la búsqueda conjunta de acciones que mitiguen el impacto en las pequeñas empresas en temas como: - Anticipación de cuentas por cobrar de los proveedores - Aplazamiento de los cargos de los pequeños clientes - Reposición de stock en diferentes condiciones - Recompra de stocks <i>A pequeñas empresas:</i> Reforzar canales y contenidos de comunicación directa para orientar y apoyar a las micro y pequeñas empresas en la toma de decisiones, con información relevante y actualizada sobre: - Medidas oficiales de gobierno sobre temas tributarios, laborales, normativos y de acceso a crédito - Soluciones y herramientas a nivel sectorial: se identificaron 14 segmentos afectados²¹ y se desarrollaron semanalmente boletines de información, artículos e infografías, que incluyeron: impactos observados, escenarios y tendencias, consejos y buenas prácticas recomendadas tanto por SEBRAE como por otras instituciones
Promoción para reanudación y reactivación de actividades	<i>Campaña "Compra de lo pequeño":</i> se retomó la campaña para incentivar la compra de comercios locales - Se promociona desde el pequeño agricultor hasta tiendas y restaurantes - Apela a los consumidores y busca también estimular la innovación de las empresas, que deben mejorar su desempeño y servicio en respuesta a la demanda de mercado <i>Eventos de negocios</i> - Reanudación: rondas de eventos virtuales para promover el relacionamiento con grandes empresas para proveer a las cadenas productivas. - Reactivación: se tiene previsto la realización del Circuito Encadear Summit como foro de discusión con líderes de grandes empresas para identificar las principales tendencias y oportunidades de acción conjunta entre pequeñas y grandes empresas (Summit Rio do Janeiro, Summit Grande do Sul).
Alianzas con socios estratégicos	<i>Identificación y articulación con socios estratégicos:</i> generar beneficios diferenciales o garantizar el acceso a mercado de las pequeñas empresas. Se está trabajando en varias iniciativas específicas en el marco de acción corporativa de SEBRAE como, por ejemplo: - Plataforma Flix do Varejo (Grupo Martins): acceso a contenidos, consultorías en línea y foros con expertos para mejorar negocios de retail - Campaña de crédito de cadena de proveedores del sector de moda (Renner): la empresa ancla pone a disposición 1.5 millones de reales (aprox. USD 289.000) para apoyar a 220 empresas de la cadena minorista en 6 estados. SEBRAE proporciona un plan de consultoría gratuito a las empresas durante 3 meses en temas como gestión financiera y flujo de caja, acceso a crédito, e implementación de medidas gubernamentales. - Movimiento Compre do Bairro (Malwee): compartir el portal de SEBRAE como canal de información para pequeñas empresas de la cadena de moda. - Plataforma de Delivery (Delivery do Bem): incorporar a nuevos negocios a la plataforma de servicios de entrega a domicilio que ya está posicionada en el mercado y cuenta con gran aceptación de consumidores y empresarios en las 145 ciudades donde mantiene cobertura.

²¹ Se identificaron 14 sectores: comercio al por menor, moda servicios de alimentación, construcción civil, belleza, logística y transporte, talleres y repuestos automotrices, salud, educación, turismo, artesanía, industrias de base tecnológica, tiendas de mascotas y servicios veterinarios, y economía creativa.

Iniciativas	Descripción
Protocolos de bioseguridad	<i>Diseño de protocolos sectoriales y materiales informativos</i> - Articulación con el Ministerio de Economía, Ministerio de Salud y asociaciones sectoriales para diseñar protocolos de bioseguridad para alrededor de 50 sectores de acuerdo con sus necesidades y capacidades. - Se elaboraron protocolos de reanudación segura de actividades para más de 30 tipos de pequeñas empresas. Los materiales tuvieron más de 2.5 millones de vistas dentro del portal y una tasa de satisfacción del 92% Además, se puso a disposición para descarga gratuita materiales de señalética, para visibilizar el cumplimiento de protocolos en los establecimientos
Transformación digital	<i>Portafolio de soluciones digitales:</i> guiar a las pequeñas empresas para aumentar su visibilidad digital, mejorar procesos y servicios y vincularse con plataformas que permitan mejorar su acceso a mercados - Producción de contenidos y respuestas en canales digitales, además de recopilación de oferta herramientas - A través de portal del SEBRAE, redes sociales y respuestas de los mismos funcionarios del SEBRAE se han alcanzado más de 100 millones de acceso a contenidos, impactando a 10 millones de emprendedores. <i>Programa Up Digital:</i> brinda 10 días de capacitación en línea con grupos cerrados de hasta 15 empresas acompañados de especialistas. Esto representa un avance metodológico en términos de la agilidad del proceso de capacitación - Las empresas participantes deben inscribirse en el portal de SEBRAE y realizar el diagnóstico para identificar su nivel de madurez digital. - El programa contempla 2 jornadas de encuentros individuales personalizados por empresa en los que se analizan las propuestas de acción; y 3 jornadas de encuentros colectivos donde se revisan contenidos y herramientas digitales. - Desde la <i>estrategia de marketing</i>: En 4 meses de implementación se ha logrado atender a más de mil empresas en 22 unidades federativas, abordando 100 grupos con un costo promedio de 500 reales por grupo (aprox. 100 USD). Los participantes han mencionado los siguientes resultados transformadores: el 93% menciona que el proceso ha facilitado su innovación; el 81% ha incrementado su presencia digital; y el 70% ha incrementado sus ventas en línea. - Para la <i>estrategia de controles financieros</i>: se están realizado 4 pilotos en los sectores de alimentación, escuelas de moda y belleza, con empresas de 6 estados. Los participantes han mencionado los siguientes resultados transformadores: 100% de participantes mejoraron sus controles financieros; el 94% ampliaron la digitalización de sus controles financieros; y el 81% menciona que el proceso ha facilitado su innovación.
Productividad	<i>Programa Brasil Mais:</i> iniciativa lanzada en febrero de 2020, coordinada por el Ministerio de Economía, administrada por la Agencia Brasileira de Desarrollo Industrial (ABDI) y ejecutada por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y SEBRAE. Tiene el objetivo de incrementar la productividad y competitividad de las empresas, a través de la promoción de mejoras rápidas de bajo costo y alto impacto en un escenario de transformación digital. Las acciones del programa fueron retomadas en noviembre de 2020. - Se dirige a mipymes de los sectores de industria, comercio y servicios. Las empresas que se registran en el programa deben elegir un eje de atención y responder un cuestionario de autodiagnóstico para evaluar su grado de madurez productiva o de gestión, para ser direccionadas a la asistencia por parte de SEBRAE o SENAI. - Se contemplan dos ejes principales de acción: (i) mejores prácticas productivas, disponibles para la industria y (ii) mejores prácticas de gestión, disponibles para micro y pequeñas empresas. La asistencia de SEBRAE consiste en consultorías especializadas y acompañamiento continuo a través de los Agentes Locales de Innovación para mejorar habilidades y prácticas gerenciales. - SEBRAE subvenciona al 100% las actividades desde la Agencia Local de Innovación (ALI) y los empresarios pueden adquirir otro tipo de soluciones a partir del diagnóstico realizado por la ALI. En este marco, SEBRAE sigue una metodología nacional consolidada para apoyar estrategias de encadenamiento productivo. - El acompañamiento tiene una duración de 4 meses y reinició sus actividades con 9.222 empresas en Sao Paulo, Santa Catarina, Sergipe, Mato Grosso do Sur y Tocantins. Se espera abarcar más estados en marzo de 2021. - El programa busca atender alrededor de 120 mil empresas a diciembre de 2022.
Innovación en gestión pública	<i>Programa Líder:</i> metodología diseñada en 2008 por SEBRAE para apoyar a líderes (empresa privada, gobierno o tercer sector) en la optimización de recursos locales con una visión de planificación de largo plazo. - Es una iniciativa que tiene el objetivo de apoyar a líderes para planificar y coordinar acciones regionales, contemplando el diseño de un plan estratégico y la definición de un sistema de gobernanza y de un método de seguimiento y control de la gestión de desarrollo en territorio - Se busca fortalecer capacidades para crear, formular e implementar programas de desarrollo regional y mecanismos de apoyo con énfasis en las pequeñas empresas. - La estructura del programa tiene 3 fases: (i) fundación: identificación de grupo de liderazgo; (ii) construcción: construcción colectiva de agenda de desarrollo regional; y (iii) implementación: aplicación de estrategia y consolidación. - En el contexto de la pandemia, se promueve una visión de cambio para fortalecer la identidad y protagonismo local a favor del desarrollo. Se busca promover la convergencia de objetivos y la alineación de demandas planteadas a nivel regional, para identificar prioridades que permitan una gestión articulada de recursos y soluciones - La estructura del programa contempla el análisis de la situación regional y la sensibilización de líderes como parte de la primera fase. La fase de construcción aborda 8 encuentros enfocados en varias temáticas de gestión de desarrollo y la fase de aplicación genera dos foros de monitoreo de los compromisos regionales.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada de la entrevista, complementos enviados por SEBRAE y revisión propia en fuentes secundarias.

Cuadro 8
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Brasil

Iniciativas	Descripción																																															
Apoyo en gestión financiera	<i>Orientación sobre las medidas del gobierno desde el portal SEBRAE:</i> información sobre liberación de fondos y acceso a financiamiento de pequeñas y medianas empresas para pago de salarios y capital de trabajo. Se realiza un mapeo semanal que incluye recopilación, seguimiento y aclaración detallada de las líneas de crédito disponibles de instituciones financieras de todo el país como, por ejemplo: - Préstamos para pago de nóminas de Pymes del programa PESE: beneficia sólo a pequeñas y medianas empresas. SEBRAE participó en la articulación con el gobierno. La línea de crédito permite pagar tanto la nómina como la reincorporación de empleados despedidos entre el 7 de febrero y 20 de agosto de 2020. - Ayuda emergencia residual: los microempresarios individuales, autónomos o trabajadores informales que reciben la Ayuda de Emergencia por el valor de 600 reales (aprox. USD 115), tienen derecho a la Ayuda de Emergencia Residual por el valor de 300 reales mensuales (aprox. USD 57) limitado hasta el 31 de diciembre de 2020; independientemente de la cantidad de cuotas recibidas. El trabajador no necesita solicitar la ayuda, ésta será depositada con la última cuota de ayuda de emergencia. - Suspensión de contratos laborales para preservar empleo e ingresos: articulación con el gobierno y orientación a las empresas sobre la medida. La posibilidad de suspender temporalmente los contratos de trabajo se encuentra vigente por hasta 240 días hasta finalizar el estado de calamidad pública. El empleado puede tener el derecho a Beneficio de Preservación de Ingresos y Trabajo de Emergencia durante la suspensión. - Información sobre extensiones en los plazos de pago de impuestos del ámbito de Simples Nacional																																															
Articulación con instituciones financieras	<i>Programa Cadena Productiva de Crédito:</i> creación de línea de crédito innovadora como una estrategia conjunta entre el Ministerio de Economía, el BNDES y SEBRAE. - Crédito directo por montos entre 10 millones y hasta por 200 millones de reales (aprox. USD 2 – 39 millones) para grandes empresas, con el compromiso de pasar las mismas condiciones preferenciales del préstamo a las pequeñas empresas de su cadena. Se ofrecen tasas reducidas y un periodo de gracia de 24 meses para iniciar pagos y 60 meses para liquidar deudas - Monto disponible de 2 mil millones de reales (aprox. USD 385 millones) para preservar las cadenas productivas durante y después de la crisis, beneficiando a grandes empresas y permitiendo que las pequeñas empresas se mantengan activas en su cadena. <i>Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMPE):</i> apoyo en la creación del programa que fue anunciado oficialmente en octubre de 2020 por el gobierno - En sus dos primeras etapas permitió realizar más de 460 mil operaciones de crédito, sumando más de 32 mil millones de préstamos (aprox. USD 6.162 millones) - Actualmente se encuentra en su tercera fase y se prevé que se transformará en un programa permanente.																																															
Fondo de garantías	<i>Fortalecimiento del Fondo de Garantía de la Micro y Pequeña Empresa (FAMPE) de SEBRAE:</i> aumento de recursos disponibles por 470 millones de reales (aprox. USD 90.5 millones) en el fondo para permitir el apalancamiento de 7.5 mil millones en crédito de CAIXA. - FAMPE otorga garantías complementarias a operaciones crediticias con instituciones financieras asociadas a SEBRAE. Se dirige a pequeñas empresas, microempresas y microempresarios individuales. SEBRAE actúa como garante del pequeño negocio para acceso al préstamo. - El crédito fue lanzado oficialmente el 20 de abril de 2020. - FAMPE puede apalancar préstamos por un monto de 12 veces el capital - La garantía cubre hasta el 80% de la financiación bancaria, con un límite de monto definido según el tipo negocio y crédito:																																															
	<table><tr><th rowspan="3">Modalidad de crédito</th><th colspan="6">Monto máximo garantizado</th></tr><tr><th colspan="2">Microempresario individual</th><th colspan="2">Microempresa</th><th colspan="2">Pequeñas empresas</th></tr><tr><th>Reales</th><th>USD (aprox)</th><th>Reales</th><th>USD (aprox)</th><th>Reales</th><th>USD (aprox)</th></tr><tr><td>Pura facturación</td><td>10 000</td><td>1 925</td><td>60 000</td><td>12 000</td><td>100 000</td><td>20 000</td></tr><tr><td>Inversión fija con o sin capital de trabajo asociado</td><td>30 000</td><td>5 777</td><td>200 000</td><td>40 000</td><td>300 000</td><td>60 000</td></tr><tr><td>Exportaciones (pre-embarque)</td><td>60 000</td><td>12 000</td><td>300 000</td><td>60 000</td><td>500 000</td><td>100 000</td></tr><tr><td>Desarrollo e innovación tecnológica</td><td>100 000</td><td>20 000</td><td>400 000</td><td>80 000</td><td>700 000</td><td>135 000</td></tr></table>	Modalidad de crédito	Monto máximo garantizado						Microempresario individual		Microempresa		Pequeñas empresas		Reales	USD (aprox)	Reales	USD (aprox)	Reales	USD (aprox)	Pura facturación	10 000	1 925	60 000	12 000	100 000	20 000	Inversión fija con o sin capital de trabajo asociado	30 000	5 777	200 000	40 000	300 000	60 000	Exportaciones (pre-embarque)	60 000	12 000	300 000	60 000	500 000	100 000	Desarrollo e innovación tecnológica	100 000	20 000	400 000	80 000	700 000	135 000
Modalidad de crédito	Monto máximo garantizado																																															
	Microempresario individual		Microempresa		Pequeñas empresas																																											
	Reales	USD (aprox)	Reales	USD (aprox)	Reales	USD (aprox)																																										
Pura facturación	10 000	1 925	60 000	12 000	100 000	20 000																																										
Inversión fija con o sin capital de trabajo asociado	30 000	5 777	200 000	40 000	300 000	60 000																																										
Exportaciones (pre-embarque)	60 000	12 000	300 000	60 000	500 000	100 000																																										
Desarrollo e innovación tecnológica	100 000	20 000	400 000	80 000	700 000	135 000																																										

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada de la entrevista, complementos enviados por SEBRAE y revisión propia en fuentes secundarias.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

El cuadro 9 expone a continuación, a modo de resumen los principales aspectos resaltados en la entrevista, desde el punto de su aporte hacia la construcción de estrategias de reactivación económica.

Cuadro 9
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Brasil

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Financiamiento empresarial	<i>Articulación con grandes empresas y gobierno para crear líneas de crédito focalizadas</i> - Articulación con grandes empresas para reducir los costos y facilitar el acceso al crédito y el acceso a mercados para las pequeñas empresas, en el marco de apoyo de cadenas productivas - Asociación con la CAIXA para crear líneas de crédito - Orientación al gobierno para apoyar la creación de PRONAMPE <i>Colaboración con el poder judicial para alivio de deuda</i> - Se estima de casi 7 millones de pequeñas empresas están endeudadas debido a la pandemia, acumulando más de 106 mil millones de reales en pasivos (aprox. USD 20.500 millones) - SEBRAE se ha concentrado en brindar asesoría y orientación para la desjudicialización de conflictos comerciales para apoyar la fase de reactivación de actividades.	- La implementación de PRONAMPE aún tienen una escala modesta. - La ampliación de programas de facilitación de crédito seguirá siendo uno de los mayores desafíos para alcanzar a más segmentos empresariales	- Es fundamental mantener los canales de comunicación abiertos con las empresas para brindar información continua, cualificada y útil sobre las acciones de las instituciones financieras - Las medidas sociales tienen repercusiones económicas y es necesario asistir a las empresas, ofreciendo apoyo en gestión financiera y acompañamiento en la toma de decisiones - Se debe trabajar más para promover estrategias diferenciadas de acceso al financiamiento con un fuerte enfoque territorial
Transformación empresarial	<i>Experiencia en articulación con sector público y privado</i> - La ampliación de los espacios de diálogo con el gobierno y el sistema empresarial permitió actuar rápido para entender los puntos críticos, definir prioridades y apoyar en la instrumentalización de políticas de forma efectiva <i>Ajuste de metodologías para minimizar la devastación del tejido empresarial</i> - Dos décadas de experiencia de trabajo y la estrecha relación con el sector privado han permitido a SEBRAE crear programas que se ajustan a la coyuntura, sin perder de vista los problemas estructurales de productividad de las pequeñas empresas. Se resaltan dos programas: - Brasil Mais: 131 proyectos estatales están vinculados al programa a lo largo del 2020, en la línea de desarrollo sectorial en territorios. En algunos casos, las convocatorias se hacen a empresas del mismo segmento para participar en proyectos sectoriales (por ejemplo: industria gráfica, agencias de turismo, audiovisuales, muebles venta de moda, etc.) - Up digital: promover una mejor inserción digital de las pequeñas empresas, a través del uso práctico de las tecnologías digitales como una forma de acceder a nuevos mercados, mejorar la gestión, reducir los costos, innovar, y generar más valor para el cliente. <i>Resultados inmediatos</i> - La asistencia en línea ha tenido resultados positivos: el portal web de SEBRAE ha presentado 50% más de visitas que en 2019 - Los cursos en línea casi duplicaron el número de participantes y los índices de satisfacción nunca han sido tan altos	<i>Preservar cadenas productivas</i> - La reanudación del nivel de actividades de las grandes empresas depende también de la preservación de las pequeñas y medianas empresas como sus socios estratégicos. Es importante no sólo mantener activas y operativas a las pequeñas empresas, sino también que las empresas grandes comprendan mejor el papel que las mipymes juegan en las cadenas de producción y distribución. - Se busca elevar el nivel de productividad reformulando los modelos de negocio y promoviendo la necesidad de innovar. Esto requiere buscar nuevas modelos de asistencia técnica. <i>Abordar informalidad</i> - El microempreendedor individual representa 2/3 del estrato empresarial. La pandemia obligó a tomar mayor consciencia de la importancia de diseñar políticas específicas para este segmento, que aumentará debido a la crisis. <i>Proceso de digitalización</i> - Existe aún un analfabetismo funcional a nivel digital. En gran mayoría, el desafío digital sigue siendo un tema cultural. - Las medidas de difusión e incorporación de las tecnologías digitales son esenciales para aumentar la competitividad de las pequeñas empresas, especialmente durante la pandemia, donde la supervivencia depende de estas herramientas.	<i>Potenciar metodología de encadenamientos productivos para reactivación económica</i> - Identificar perspectivas para el desarrollo de pequeñas empresas en asociación con grandes empresas - Beneficiar a miles de pequeñas empresas de varios sectores en el 2021 (agroindustria, alimentos y bebidas, moda, hogar y construcción, energía, belleza, salud, movilidad, tecnología, economía creativa, comercio minorista, servicios financieros, etc) - Innovación abierta para desarrollar soluciones y productos innovadores de pequeñas empresas para su aplicación en grandes empresas - Se prevé mantener nuevos modelos de asistencia técnica en períodos más cortos, que brinden acompañamiento con enfoque sectorial a través de mentores. <i>Inmersión digital con núcleos sectoriales</i> - Se está impulsando el cambio de procesos desde una perspectiva directa y práctica que se desarrolla alrededor de grupos sectoriales homogéneos. Si bien la difusión de tecnologías es un primer paso importante, el diferencial se encuentra cada vez más en la forma en que estas tecnologías se utilizan para generar más valor para las empresas y sus clientes^a

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con el representante de la SEBRAE.

^a Un estudio de SEBRAE sobre el impacto del COVID-19 en las pequeñas empresas, arrojó los siguientes datos: 65% empresas ya venden en línea, 15% empresas han comenzado a vender en línea debido a la crisis, 44% de las pequeñas empresas usan software de gestión, 44% usaron publicidad pagada en línea, 23% tienen un sistema CRM (Customer Relationship Management), 17% usan automatización de procesos.

VI. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Chile

A. Marco estratégico sobre mipymes

Chile cuenta con una amplia gama de instrumentos de fomento productivo que dependen de diferentes entidades públicas y apoyan a las empresas según sus competencias (Dini y Stumpo coords., 2020). No obstante, para el análisis del presente estudio se considera la intervención del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, como el ente encargado del diseño de políticas enfocadas en el desarrollo de las mipymes.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo²² adquiere un rol más protagónico en el ámbito de las mipymes desde la promulgación de la Ley 20.416 del 3 de febrero de 2010, conocida como el “Estatuto Pyme”. Esta Ley establece por primera vez una normativa especial para las empresas tomando en cuenta su tamaño y nivel de desarrollo; y busca crear facilidades para las micro, pequeñas y medianas empresas, denominadas también empresas de menor tamaño. En este sentido, la División de Empresas de Menor Tamaño del Ministerio, tiene el rol de articular e implementar las políticas de apoyo a las mipymes en todos los territorios del país, a través de sus agencias dependientes: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). En el contexto de la pandemia, se debe mencionar también la labor de BancoEstado como un organismo independiente que ha trabajado en coordinación con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo para la implementación de medidas para enfrentar la crisis del COVID-19.

²² La Ley dispone que la coordinación y formulación de políticas y planes de fomento que consideren las particularidades de las empresas de menor tamaño corresponde al entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

La CORFO es un organismo estatal descentralizado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Fue creado en 1939 con el objetivo de promover la actividad productiva a nivel nacional y ha ido evolucionado en su gestión, convirtiéndose en una institución con amplia experiencia en el diseño de programas e instrumentos de fomento para apoyar el desarrollo de las capacidades competitivas de las empresas, especialmente las de menor tamaño. Su marco de acción es multisectorial y aborda las siguientes áreas de trabajo: financiamiento o cofinanciamiento de inversión productiva; articulación y fortalecimiento de capacidades tecnológicas; apoyo a emprendedores; promoción de la colaboración entre actores para estimular el desarrollo de estrategias colectivas entre grupos de empresas o sistemas productivos territoriales; impulso a la innovación; y creación de soluciones para facilitar el acceso a financiamiento a través de intermediarios financieros bancarios y no bancarios.

Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)

El SERCOTEC es una corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Fue creado en 1952 a través de un acuerdo de cooperación técnica entre CORFO, el Gobierno de Chile y el Instituto de Asuntos Interamericanos. Actualmente, cuenta con 16 Direcciones Regionales y 8 Oficinas Provinciales que brindan asistencia técnica y prestan servicios enfocados en el fortalecimiento de capacidades, asesoría y acompañamiento de las microempresas. Con este propósito ha construido una red de más de 50 Centros de Negocios a nivel nacional y estructurado un amplio abanico de instrumentos y fondos de desarrollo.

BancoEstado

BancoEstado tiene 165 años de trayectoria. Sus orígenes se remontan al año 1855 con la inauguración de la Caja de Crédito Hipotecario y nace como Banco del Estado en 1953 con la fusión de cuatro instituciones financieras²³. Siendo uno de los bancos más grandes del país en los años 90s, cambió su nombre a BancoEstado a inicios del siglo XXI. La evolución histórica de la institución le ha permitido alcanzar un despliegue de servicios de bancarización a nivel nacional, que alcanzó una cobertura del 100% de las comunas a finales de 2009.

BancoEstado ha tenido además un rol importante a nivel social desde su intervención para apoyar la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del 27 de febrero de 2010. En este sentido, ha consolidado su liderazgo en el mercado de microfinanzas y ha contribuido activamente a la inclusión financiera a través de servicios financieros y no financieros.

B. Contexto del COVID-19

Chile decreta estado de catástrofe por calamidad pública el 18 de marzo de 2020 (Decreto Supremo 104) por un periodo inicial de 90 días, los que fueron prorrogados en junio (Decreto 269)²⁴ y en septiembre (Decreto 400)²⁵ por un plazo de 90 días adicionales en ambos casos. En respuesta a la emergencia sanitaria, se estableció una estrategia permanente denominada "Paso a paso, nos cuidamos"²⁶ que define cinco escenarios graduales para la reapertura paulatina que tienen en cuenta las condiciones sanitarias de las comunas en las 16 regiones del país. Cada etapa tiene restricciones y obligaciones específicas.

En materia de políticas económicas y sociales, se han implementado varias medidas que para su seguimiento y evaluación han sido divididas en dos etapas: el Plan de Emergencia en sus versiones I y

²³ Se fusionan la Caja de Crédito Hipotecario, la Caja Nacional de Ahorros, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Crédito Industrial.

²⁴ Decreto 269 de 12 de junio de 2020.

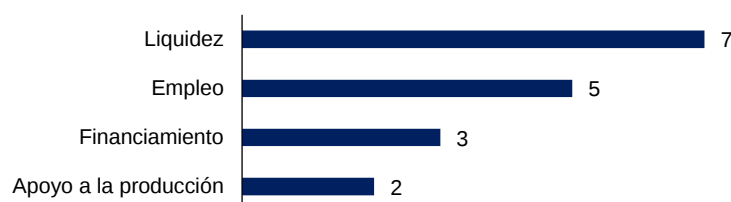
²⁵ Decreto 400 del 10 de septiembre de 2020.

²⁶ Para mayor información visitar <https://www.gob.cl/pasoapaso/>.

II²⁷, anunciados el 19 de marzo y el 8 de abril respectivamente, que agrupan las medidas inmediatas para mitigar los efectos de la crisis en términos de mantener el empleo, generar liquidez e incrementar el acceso al crédito; y el Plan “Paso a paso, Chile se recupera”, que busca promover la reactivación del país enfocándose principalmente en facilitar el reinicio de actividades. En este contexto, la labor del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en términos de apoyo a las mipymes se concentra en tres grandes problemáticas: financiamiento, digitalización y simplificación de trámites. Lo anterior, se suma a las agendas de atracción de inversión y productividad, con un enfoque en empresas de mayor escala.

En base al mapeo realizado por la CEPAL sobre las medidas que han implementado los países de la región para apoyar a las mipymes en el marco de la emergencia del COVID-19 (CEPAL, 2020), se ha realizado una actualización y depuración de la información, tomando en cuenta la constante evolución de la pandemia. En este sentido, para Chile se puede resaltar un total de 17 medidas hasta diciembre 2020. El detalle de las medidas se presenta en el cuadro 10.

Gráfico 7
Medidas de apoyo a las mipymes, Chile



Fuente: Elaboración propia en base CEPAL 2020.

Cuadro 10
Medidas de apoyo a las mipymes, Chile

Categoría	Medida
Liquidez	Suspensión de Pagos Provisionales Mensuales (PPM) del impuesto a la renta anual: inicialmente para los meses abril, mayo y junio. Posteriormente, se amplía la suspensión a julio, agosto y septiembre (Decreto 420 del 30 de marzo de 2020). En septiembre se establece la reducción de la tasa de PPM a la mitad para empresas acogidas al régimen Pro-pyme²⁸ hasta 2022 (Ley 21.256 del 2 de septiembre de 2020). Devolución anticipada del impuesto a la renta en abril de 2020 (Resolución 40 del 13 de abril de 2020) Devolución de crédito fiscal IVA acumulado entre enero y mayo para Pymes que han registrado caídas en sus ventas de un 30% o más (Ley 21.256 del 2 de septiembre de 2020). Reducción al 0% del impuesto de timbres y estampillas que grava las operaciones de crédito por 6 meses (Ley 21.225 del 30 de marzo de 2020). Postergación del pago de IVA: inicialmente para el trimestre de abril a junio (Resolución 77 del 8 de julio de 2020). La postergación se amplía para el trimestre de julio, agosto y septiembre de 2020 para empresas acogidas al régimen Pro-pyme (Ley 21.256 del 2 de septiembre de 2020). Postergación de plazo de pago del Impuesto de Primera Categoría (IDPC): el impuesto se paga en abril de cada año: y la prórroga se establece hasta el 31 de julio de 2020 (Resolución 40 del 13 de abril de 2020). Posteriormente, se incluye una reducción transitoria para las empresas acogidas al régimen Pro-pyme de 25% a 10% por rentas obtenidas durante 2020, 2021 y 2022 (Ley 21.256 del 2 de septiembre de 2020). Prórroga del pago de la primera cuota de contribuciones: impuesto que grava a los bienes raíces según avalúo fiscal. El beneficio rige para empresas con propiedades con un avalúo fiscal inferior a los \$133 millones de pesos (aprox. USD 187 mil) a marzo de 2020. Se establece que el monto a pagar se distribuirá en 3 cuotas iguales sin multas ni intereses que podrán ser canceladas en junio, septiembre y noviembre de 2020 (Decreto 420 del 1 de abril de 2020).

²⁷ Para mayor información visitar <https://reporte.hacienda.cl/>.

²⁸ El régimen de tributación Pro-pyme está enfocado en las mipymes que responden al Impuesto de Primera Categoría (IDPC) con una tasa del 25%. Entre sus beneficios se puede mencionar: existencias e insumos del negocio adquiridos o fabricados al término del año se reconocen como gasto o egreso; depreciación instantánea del activo fijo, entre otros. Debido a la pandemia se concedió una extensión de plazo para optar por este régimen hasta el 31 de julio de 2020 (Resolución 43 de 20 de abril de 2020).

Categoría	Medida															
Empleo	Ley de protección del empleo (Ley 21.227 del 1 de abril de 2020): faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo y reducciones de jornada laboral hasta en un 50% a través de convenios entre las partes:															
	- El trabajador tiene derecho a la remuneración proporcional de la jornada pactada a cargo del empleador y un valor complementario a cargo de su cuenta individual del seguro de cesantía. Si este saldo se termina, el complemento estará a cargo del Fondo de Cesantía Solidario. El valor máximo de las prestaciones asociadas a los giros con cargo al Fondo de Cesantía Solidaria será de \$419.757 pesos (aprox. USD 589) y el mínimo de \$ 255.000 pesos (aprox. USD 358) por trabajador. - Se establece que la duración mínima de un pacto de reducción temporal de la jornada de trabajo será de 1 mes. El periodo máximo será de 5 meses continuos para trabajadores con contrato indefinido y tres meses continuos para trabajadores con contrato a plazo fijo, por obra, trabajo o servicio determinado. - La vigencia de los beneficios fue extendida hasta el 6 de marzo de 2021 (Decreto 2.097 del 26 de noviembre de 2020)															
	Subsidio al empleo: se establecen dos líneas de subsidio dirigido para la reactivación del empleo (Resolución 763 del 17 de noviembre de 2020):															
	- Subsidio al regreso: empresas con 20% o más de disminución de ventas o ingresos brutos acumulados desde abril a julio de 2020 podrán postular a trabajadores que estaban con contratos suspendidos (vigentes hasta el 28 de septiembre de 2020) y regresaron a trabajar. El pago será de \$160.000 pesos (aprox. USD 225) mensuales por trabajador por un límite máximo de 6 meses. - Subsidio a la contratación: para nuevas contrataciones con una remuneración mensual bruta menor o igual a tres ingresos mínimos mensuales (\$979.500 pesos o USD 1.374 aprox.). Las mipymes pueden postular hasta el 31 de marzo de 2021, considerando los siguientes grupos de beneficiarios															
	<table><tr><th>Beneficiario</th><th>Remuneración mensual bruta (pesos)</th><th>Subsidio</th></tr><tr><td>Mujeres mayores de 18 años</td><td>≤ \$450.000 (aprox. USD 631)</td><td>60% de la remuneración mensual bruta</td></tr><tr><td>Personas con discapacidad</td><td>≥ \$450.000 pero ≤ \$979.500 (entre USD 631 y USD 1.374)</td><td>\$270.000 pesos (aprox. USD 379)</td></tr><tr><td>Hombres entre 18 y 23 años</td><td>≤ \$500.000 (aprox. USD 701)</td><td>50% de la remuneración mensual bruta</td></tr><tr><td>Hombres desde los 24 años</td><td>≥ \$500.000 pero ≤ \$979.500 (entre USD 701 y USD 1.374)</td><td>\$250.000 pesos (aprox. USD 351)</td></tr></table>	Beneficiario	Remuneración mensual bruta (pesos)	Subsidio	Mujeres mayores de 18 años	≤ \$450.000 (aprox. USD 631)	60% de la remuneración mensual bruta	Personas con discapacidad	≥ \$450.000 pero ≤ \$979.500 (entre USD 631 y USD 1.374)	\$270.000 pesos (aprox. USD 379)	Hombres entre 18 y 23 años	≤ \$500.000 (aprox. USD 701)	50% de la remuneración mensual bruta	Hombres desde los 24 años	≥ \$500.000 pero ≤ \$979.500 (entre USD 701 y USD 1.374)	\$250.000 pesos (aprox. USD 351)
Beneficiario	Remuneración mensual bruta (pesos)	Subsidio														
Mujeres mayores de 18 años	≤ \$450.000 (aprox. USD 631)	60% de la remuneración mensual bruta														
Personas con discapacidad	≥ \$450.000 pero ≤ \$979.500 (entre USD 631 y USD 1.374)	\$270.000 pesos (aprox. USD 379)														
Hombres entre 18 y 23 años	≤ \$500.000 (aprox. USD 701)	50% de la remuneración mensual bruta														
Hombres desde los 24 años	≥ \$500.000 pero ≤ \$979.500 (entre USD 701 y USD 1.374)	\$250.000 pesos (aprox. USD 351)														
	Ingreso mínimo garantizado (Ley 21.218 del 3 de abril de 2020): se establece un subsidio mensual entregado directamente a trabajadores dependientes de bajos recursos con una remuneración bruta inferior a \$384.363 pesos (aprox. USD 539)															
	- El objetivo es garantizar un sueldo líquido de \$300.000 pesos (aprox. USD 421), con un aporte máximo del subsidio de \$45.353 pesos (aprox. USD 64) - La ley entró en vigor a a partir de mayo 2020 y rige hasta el 31 de diciembre de 2023. Los montos serán ajustados anualmente.															
	Seguro de protección de ingresos para trabajadores independientes: se beneficia a los trabajadores independientes que hayan pagado la cotización anual del seguro y hayan experimentado una caída de ingresos de al menos 30% respecto al ingreso promedio del 2019. Se entrega directamente un monto calculado en base al nivel de caída de los ingresos de cada beneficiario, utilizando como referencia los 12 meses previos a la pandemia. La proporción cubierta por el seguro será del 70% para los que reciben el ingreso igual o inferior a \$320.500 pesos (aprox. USD 440). La medida será permanente y se financiará con un aporte del 0.4% sobre los ingresos brutos mensuales de los trabajadores independientes.															
	Bono para la Clase Media (Ley 21.252 del 31 de julio de 2020): aporte directo no reembolsable por una sola vez de \$500.000 pesos (aprox. USD 701). Está dirigido a trabajadores que tuvieron ingresos formales entre \$400 mil pesos y hasta \$1.5 millones de pesos (entre USD 561 y USD 2.104) en 2019 y que enfrenten una disminución de al menos 30% de su ingreso mensual por la pandemia.															
Financiamiento	Línea de crédito con garantía estatal COVID-19 del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), administrado por BancoEstado proporciona garantía estatal asociadas al financiamiento bancario para líneas de capital de trabajo, incluyendo pago de remuneraciones y obligaciones previsionales, arriendos, suministros, entre otros. El fondo contó con una recapitalización de USD 3.000 millones (Ley 21.229 del 21 de abril de 2020) y se realizaron algunas flexibilizaciones temporales para su implementación: una ampliación de la elegibilidad de empresas con ventas de hasta UF 1 millón (antes UF 350.000) y la ampliación de la tasa de cobertura de garantía para pequeñas empresas hasta el 85%. Las características del crédito contemplan un plazo entre 24 y 48 meses, incluido un periodo de gracia de mínimo 6 meses con una tasa de interés del 3.5% nominal anual.															
	<table><tr><th>Beneficiarios</th><th>Ventas anuales (Unidades de fomento) ^a</th><th>Garantía</th></tr><tr><td>Micro y pequeñas empresas</td><td>≤ 25.000</td><td>85%</td></tr><tr><td>Medianas empresas</td><td>25.000 ≤ 100.000</td><td>80%</td></tr><tr><td>Empresas grandes I</td><td>100.000 ≤ 600.000</td><td>70%</td></tr><tr><td>Empresas grandes II</td><td>600.000 ≤ 1.000.000</td><td>60%</td></tr></table>	Beneficiarios	Ventas anuales (Unidades de fomento) ^a	Garantía	Micro y pequeñas empresas	≤ 25.000	85%	Medianas empresas	25.000 ≤ 100.000	80%	Empresas grandes I	100.000 ≤ 600.000	70%	Empresas grandes II	600.000 ≤ 1.000.000	60%
Beneficiarios	Ventas anuales (Unidades de fomento) ^a	Garantía														
Micro y pequeñas empresas	≤ 25.000	85%														
Medianas empresas	25.000 ≤ 100.000	80%														
Empresas grandes I	100.000 ≤ 600.000	70%														
Empresas grandes II	600.000 ≤ 1.000.000	60%														
	Financiamiento a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) para apoyar a mipymes afectadas por el COVID-19.															

Categoría	Medida						
Financiamiento	A diciembre de 2020, se cursaron 62.004 operaciones de garantía, equivalentes a USD 2.215.000.000. A su vez, a la misma fecha, se cursaron 54.211 créditos CORFO Mipyme, equivalentes a USD 68 millones. Préstamo solidario como parte de los aportes para la clase media (Ley 21.252 del 31 de julio de 2020): hasta \$650.000 pesos (aprox. USD mensuales 912) por un máximo de 3 meses continuos o discontinuos desde el 8 de agosto de 2020. El préstamo tiene un plazo de 4 años con 1 año de gracia y sin tasa de interés (se ajusta por IPC). La primera cuota se pagará en abril de 2022 por un 10% de lo solicitado; y las tres cuotas restantes serán de 30% cada una.						
	Línea de financiamiento	Modalidad	Monto		Destino de crédito	Beneficiario	
	Garantías FOGAIN	Respaldo de operaciones de crédito para mipymes con cobertura máxima de hasta un 80% del monto de financiamiento	Tipo empresa	Monto máximo de garantía		Inversiones de crecimiento o de operación	Empresa con ventas anuales inferiores de 100 000 UF
				Hasta 60 meses	Más de 60 meses		
			Microempresas	UF 5 000	UF 5 000		
			Pequeñas empresas	UF 7 000	UF 12 000		
			Medianas empresas	UF 9 000	UF 18 000		
	Crédito Mipyme	Ampliar oferta de financiamiento a través de Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB)			Operaciones de crédito y leasing de hasta 10 años y/o operaciones de factoring		
	Apoyo a la producción	Aportes concursables a través de CORFO					
Nombre del programa		Modalidad	Monto		Destino de crédito	Beneficiario	
Programa de Apoyo a la reactivación PAR-IMPULSA		Subsidio vía concursable	Hasta \$3 millones pesos (aprox. USD 4.208)		Capital de trabajo y activo fijo	Empresa con ventas anuales inferiores de 100.000 UF	
			Hasta \$4 millones pesos (aprox. USD 5.611)		Enfoque en la digitalización		
ACTIVA IMPULSA		Cofinanciación de hasta el 75% del costo de proyecto individual	Hasta \$20 millones de pesos		ACTIVA IMPULSA	Cofinanciación de hasta el 75% del costo de proyecto individual	

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de medidas identificadas por la CEPAL (CEPAL, 2020) a mayo 2020, información oficial enviada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en diciembre 2020, y a la actualización pertinente desde fuentes secundarias.

^a Unidad ajustable de acuerdo a la inflación. En enero 2021, 100.000 UF corresponden aproximadamente a 4 millones de dólares.

C. Entrevista: División de Empresas de Menor Tamaño

1. Experiencia en la implementación de medidas

La emergencia del COVID-19 está motivando cambios estructurales en la gestión de los mecanismos de fomento productivo. Por un parte, la crisis sanitaria ha incentivado el proceso de simplificación de los trámites para acceder a las herramientas de apoyo; por otro, está impulsando una revisión más profunda de la oferta programática de instrumentos y los modelos de agenciamiento, para permitir focalizar de manera más efectiva los recursos disponibles para el apoyo a las mipymes.

En el marco del diálogo abierto que se mantuvo con el responsable de la División de Empresas de Menor Tamaño del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a continuación, se exponen los resultados alcanzados por varias de las medidas de apoyo, las que para facilidad de análisis se han agrupado en dos grandes categorías: apoyo técnico y apoyo financiero.

Institución	Cargo	Nombre
División Empresas de Menor Tamaño Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Jefe de División Empresas de Menor Tamaño	Felipe Vial

Entre las medidas de apoyo técnico se resaltaron principalmente varias de las herramientas que ya se encuentran disponibles a través del programa Digitaliza Tu Pyme que se encuentra operativo desde inicios del 2019, en particular Compra Pyme, medida desarrollada con el objetivo de apoyar el proceso de reactivación post-pandemia de las mipymes locales además de fomentar la concientización, alfabetización y adopción de herramientas que faciliten el proceso de transformación digital de las mismas. Mientras que, en el marco de apoyo financiero, además de las medidas de alivio para mantener la liquidez, se han realizado esfuerzos para aumentar las líneas de financiamiento a través de subsidios no reembolsables y crédito con condiciones flexibles. Los detalles se presentan en los siguientes cuadros:

Cuadro 11
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Chile

Iniciativas	Descripción
Asistencia técnica con enfoque hacia la digitalización	<i>Plataforma Digitaliza tu Pyme</i> <i>Identificación del nivel de digitalización</i> ▪ <i>Chequeo digital</i>: herramienta de autodiagnóstico en línea para conocer el nivel de madurez digital de las Pymes y guiarlas en su proceso de transformación digital. Esta herramienta está disponible desde octubre de 2019, fue desarrollada con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y actualmente está siendo exportada a otros países para implementación. Al 31 de enero de 2021, 4.345 empresas realizaron el proceso de Chequeo Digital. <i>Acceso a contenidos para promover cultura digital y habilidades</i> ▪ <i>Atrévete Digital</i>: acceso a webinars que se desarrollaron entre agosto y noviembre de 2020 para promover la cultura digital en las Pymes; y apoyar en el proceso de comprensión sobre el uso y aprovechamiento de estas tecnologías en los negocios, así como para conocer la oferta del sector público y privado sobre herramientas para mejorar las habilidades digitales. En 2019, se realizaron eventos regionales y con la crisis del COVID-19 se ha migrado a un formato digital que ha tenido gran convocatoria. Hasta el 31 de enero de 2021, asistieron 17.273 usuarios a los talleres Atrévete Digital. ▪ <i>Despega MIPE</i>: iniciativa desarrollada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que ofrece cursos gratuitos de capacitación para mejorar las competencias en materia digital en varias áreas, como: introducción a la digitalización, facturación electrónica, marketing digital y comercio electrónico, apps y herramientas digitales, etc. Al 31 de enero de 2021, 1.231 empresas participaron en los cursos Despega MIPE. <i>Acompañamiento hacia la comercialización</i> ▪ <i>Pymes en Línea</i>: acceso permanente y gratuito a contenido de capacitación, que incorpora además cursos en vivo los días sábado. Esta herramienta que se concentra en apoyar los procesos de transformación para vender en línea es ejecutada por CORFO con el acompañamiento de emprendimientos chilenos especializados en comercio electrónico. Un total de 86.058 empresas participaron en los talleres Pymes en Línea al 31 de enero de 2021. ▪ <i>Ruta Digital</i>: plataforma de capacitación en línea de SERCOTEC sobre varios temas vinculados a la digitalización y cómo abrir nuevos canales de comercialización. Brinda acceso a un Kit Digital que contempla un portafolio de herramientas digitales de libre acceso y financiamiento para equipos. Al 31 de enero de 2021, 56.244 empresas participaron de las instancias de capacitación de Ruta Digital. <i>Espacios de promoción y acceso a mercados</i> ▪ <i>Pymes de Barrio</i>: esta plataforma gratuita se lanzó en 2020 para conectar a través de un asistente virtual la oferta de las mipymes con las necesidades de los clientes a nivel local. El objetivo es aumentar la presencia digital de las mipymes así como promover canales de venta, a través de convenios con empresas orientadas a la logística de comercio electrónico. Al 31 de enero de 2021, 2.362 mipymes se inscribieron en la web de Pymes de Barrio. ▪ <i>Compra Pyme</i>: se habilitó una plataforma que funciona como una vitrina virtual de exposición una vez al mes. El objetivo es aumentar la visibilidad de las Pymes y promover una oferta de valor distinta al mercado. El espacio en línea está acompañado de campañas comunicacionales para fomentar la promoción de los productos y servicios inscritos. Para inscribirse las mipymes deben contar ya con un servicio de despacho u opción de retiro de compra, disponer de medio de pago en línea, y contar con un sitio web. La iniciativa inició en septiembre y terminó en diciembre con ferias presenciales. Al 31 de enero de 2021, Compra Pyme contó con un volumen de 6.418 empresas inscritas.
Reducción de tramitología	<i>Tu Empresa en 1 día</i>: sitio web que permite la constitución de empresas y sociedades en línea y sin costo; a través de un formulario electrónico que puede ser validado con firma electrónica avanzada o con firma a través de notario. La firma electrónica avanzada tiene una vigencia de 1 a tres años y puede obtenerse a través de entidades acreditadas como prestador de servicios de certificación. Al 31 de diciembre de 2020, se constituyeron 158.586 sociedades, de las cuales el 85% se crearon a través de Tu Empresa en 1 Día. De total de estas empresas, un 64% utilizó Firma Electrónica Avanzada de Notarios <i>Proyecto de Ley que moderniza la normativa de insolvencia y reemprendimiento</i>: se propone modernizar la actual legislación concursal. El proyecto contempla: i) la agilización y simplificación de aspectos burocráticos de los procedimientos concursales actuales; ii) la creación de procedimientos simplificados de rápida tramitación y bajos costos de administración para personas, micro y pequeñas empresas; y iii) el incremento de las tasas de recuperación de créditos promoviendo las reestructuraciones de pasivos por sobre las liquidaciones de activos. Se propone modificar artículos de aplicación general de la ley y la creación de dos nuevos procedimientos simplificados: uno de la liquidación para personas y micro y pequeñas empresas (MIPES), y otro de reorganización también para MIPES.

Fuente: Elaboración propia en base a la información oficial enviada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en diciembre 2020, y a la actualización pertinente desde fuentes secundarias.

Cuadro 12
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Chile

Iniciativas	Descripción																																	
Mantener ingresos y liquidez	<i>Plan de emergencia</i> <i>Protección al empleo:</i> la Ley de Protección al Empleo (Ley 21.227 del 1 de abril de 2020) permitió pactar una reducción temporal de la jornada de trabajo para mitigar el impacto sobre el empleo. A diciembre 2020, un total de 122.407 empleadores (95% mipymes) y 879.896 empleados se acogieron a esta ley. Para su ejecución se comprometieron USD 2.000 millones. <i>Apoyo financiero a la clase media:</i> a partir de la iniciativa de apoyar a trabajadores independientes, la Ley 21.252 del 31 de julio de 2020 generó beneficios específicos para trabajadores que tuvieron una disminución del 30% de sus ingresos por la pandemia, a través de un bono no reembolsable de \$500.000 pesos (aprox. USD 701) y un préstamo solidario con condiciones blandas de hasta \$650.000 pesos (aprox. USD mensuales 912) por máximo 3 meses. A diciembre de 2020, más de 1.6 millones de personas han recibido el bono (USD 974 millones) y más de 2.8 millones de personas han solicitado el préstamo (USD 1.200 millones). Al 18 de enero de 2021, se han cursado un total de 3.341.949 créditos solidarios, de los cuales el 25% se dirigió a trabajadores independientes, el 72% a trabajadores dependientes y el 3% a empresarios individuales.																																	
	<table><tr><th>Medida</th><th>Beneficiarios (datos registrados al 19 de octubre de 2020)</th></tr><tr><td>Suspensión de Pagos Provisionales Mensuales (PPM)</td><td>551 133 empresas</td></tr><tr><td>Devolución anticipada del impuesto a la renta de abril 2020</td><td>Más de 1 millón de contribuyentes</td></tr><tr><td>Postergación de plazo de pago del Impuesto de Primera Categoría</td><td>341 687 Pymes</td></tr><tr><td>Reducción a 0% del impuesto de timbres y estampillas por 6 meses</td><td>89 364 Pymes</td></tr><tr><td>Prórroga del pago de IVA de abril-septiembre 2020</td><td>70 472 contribuyentes</td></tr><tr><td></td><td>54 209 contribuyentes</td></tr><tr><td></td><td>565 014 contribuyentes</td></tr></table>	Medida	Beneficiarios (datos registrados al 19 de octubre de 2020)	Suspensión de Pagos Provisionales Mensuales (PPM)	551 133 empresas	Devolución anticipada del impuesto a la renta de abril 2020	Más de 1 millón de contribuyentes	Postergación de plazo de pago del Impuesto de Primera Categoría	341 687 Pymes	Reducción a 0% del impuesto de timbres y estampillas por 6 meses	89 364 Pymes	Prórroga del pago de IVA de abril-septiembre 2020	70 472 contribuyentes		54 209 contribuyentes		565 014 contribuyentes																	
Medida	Beneficiarios (datos registrados al 19 de octubre de 2020)																																	
Suspensión de Pagos Provisionales Mensuales (PPM)	551 133 empresas																																	
Devolución anticipada del impuesto a la renta de abril 2020	Más de 1 millón de contribuyentes																																	
Postergación de plazo de pago del Impuesto de Primera Categoría	341 687 Pymes																																	
Reducción a 0% del impuesto de timbres y estampillas por 6 meses	89 364 Pymes																																	
Prórroga del pago de IVA de abril-septiembre 2020	70 472 contribuyentes																																	
	54 209 contribuyentes																																	
	565 014 contribuyentes																																	
Reactivación	Plan de recuperación “Paso a Paso, Chile se recupera” <i>Subsidio al empleo:</i> desde su implementación en noviembre, más de 40 mil empresas han solicitado la medida para incentivar la reincorporación de trabajadores y nuevas contrataciones (Resolución 763 del 17 de noviembre de 2020). ▪ Subsidio al Regreso: 95.135 solicitudes ▪ Subsidio a la Contratación: 169.793 solicitudes ▪ Al 30 de diciembre de 2020, se registraron un total de 322.130 solicitudes, de las cuales el 32% corresponde al Subsidio al Regreso y el 68% al Subsidio a la Contratación (44.900 empresas solicitantes) <i>Fondos concursables no reembolsables:</i> A través de los diferentes programas de apoyo (las líneas Reactivate de SERCOTEC, PAR IMPULSA de CORFO, entre otros) se ha entregado un monto de USD 117 millones, alcanzado a 31.866 beneficiarios, de los cuales el 45% son mujeres. Dentro de la línea Reactivate se realizaron 4 convocatorias a nivel nacional y alrededor de 30 a nivel regional y/o provincial, los cuales contaron con recursos de los gobiernos locales a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Al 31 de diciembre se presentan los siguientes resultados: <table><tr><th>Subsidio</th><th>Beneficiarios</th><th>Monto USD</th></tr><tr><td>Levantemos tu pyme (Sercotec/Corfo)</td><td>4 574</td><td>11 843 348</td></tr><tr><td>Reactivate i y ii (Sercotec)</td><td>4 729</td><td>24 259 821</td></tr><tr><td>Reactivate multisectorial (Sercotec)</td><td>2 020</td><td>7 772 873</td></tr><tr><td>Reactivate turismo (Sercotec)</td><td>4 961</td><td>18 191 616</td></tr><tr><td>Reactivate fnr (Sercotec)</td><td>6 426</td><td>27 421 543</td></tr><tr><td>Zonas cero (Sercotec)</td><td>402</td><td>1 221 598</td></tr><tr><td>PAR impulsa (Corfo)</td><td>4 837</td><td>22 991 501</td></tr><tr><td>Activa impulsa (Corfo)</td><td>234</td><td>6 001 622</td></tr><tr><td>Reactivate fogape (Sercotec)</td><td>1 222</td><td>4 559 790</td></tr><tr><td>Reactivate pyme (Sercotec)</td><td>5 086</td><td>17 976 183</td></tr></table>	Subsidio	Beneficiarios	Monto USD	Levantemos tu pyme (Sercotec/Corfo)	4 574	11 843 348	Reactivate i y ii (Sercotec)	4 729	24 259 821	Reactivate multisectorial (Sercotec)	2 020	7 772 873	Reactivate turismo (Sercotec)	4 961	18 191 616	Reactivate fnr (Sercotec)	6 426	27 421 543	Zonas cero (Sercotec)	402	1 221 598	PAR impulsa (Corfo)	4 837	22 991 501	Activa impulsa (Corfo)	234	6 001 622	Reactivate fogape (Sercotec)	1 222	4 559 790	Reactivate pyme (Sercotec)	5 086	17 976 183
Subsidio	Beneficiarios	Monto USD																																
Levantemos tu pyme (Sercotec/Corfo)	4 574	11 843 348																																
Reactivate i y ii (Sercotec)	4 729	24 259 821																																
Reactivate multisectorial (Sercotec)	2 020	7 772 873																																
Reactivate turismo (Sercotec)	4 961	18 191 616																																
Reactivate fnr (Sercotec)	6 426	27 421 543																																
Zonas cero (Sercotec)	402	1 221 598																																
PAR impulsa (Corfo)	4 837	22 991 501																																
Activa impulsa (Corfo)	234	6 001 622																																
Reactivate fogape (Sercotec)	1 222	4 559 790																																
Reactivate pyme (Sercotec)	5 086	17 976 183																																
	<table><tr><th>Línea de financiamiento</th><th>Modalidad</th><th>Beneficiarios</th><th>Monto (USD millones)</th></tr><tr><td>Crédito con garantía FOGAPE-COVID</td><td>Préstamos con garantía estatal</td><td>274 606 operaciones (97% mipymes y 3% grandes empresas)</td><td>11 599 (58% mipymes, 42% grandes empresas)</td></tr><tr><td>Crédito CORFO Mipyme</td><td>Ampliar y mejorar la oferta de financiamiento para mipymes a través de Instituciones financieras no bancarias</td><td>73 037 operaciones</td><td>105</td></tr><tr><td>Garantías CORFO (FOGAIN)</td><td>Préstamos bancarios con garantía CORFO</td><td>59.589 operaciones</td><td>1 778</td></tr></table>	Línea de financiamiento	Modalidad	Beneficiarios	Monto (USD millones)	Crédito con garantía FOGAPE-COVID	Préstamos con garantía estatal	274 606 operaciones (97% mipymes y 3% grandes empresas)	11 599 (58% mipymes, 42% grandes empresas)	Crédito CORFO Mipyme	Ampliar y mejorar la oferta de financiamiento para mipymes a través de Instituciones financieras no bancarias	73 037 operaciones	105	Garantías CORFO (FOGAIN)	Préstamos bancarios con garantía CORFO	59.589 operaciones	1 778																	
Línea de financiamiento	Modalidad	Beneficiarios	Monto (USD millones)																															
Crédito con garantía FOGAPE-COVID	Préstamos con garantía estatal	274 606 operaciones (97% mipymes y 3% grandes empresas)	11 599 (58% mipymes, 42% grandes empresas)																															
Crédito CORFO Mipyme	Ampliar y mejorar la oferta de financiamiento para mipymes a través de Instituciones financieras no bancarias	73 037 operaciones	105																															
Garantías CORFO (FOGAIN)	Préstamos bancarios con garantía CORFO	59.589 operaciones	1 778																															

Fuente: Elaboración propia en base a la información oficial enviada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en diciembre 2020, y a la actualización pertinente desde fuentes secundarias.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

El cuadro 13 expone a continuación, los principales aspectos resaltados en la entrevista, desde el punto de su aporte hacia la construcción de estrategias de reactivación económica.

Cuadro 13
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Chile

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Financiamiento empresarial	<i>Aportes no reembolsables</i> Debido a la crisis se realizó una migración de recursos y un cambio en los programas existentes para concentra la oferta de apoyo en una sola línea de reactivación. Se ha entregado más de USD 100 millones de ayuda en subsidios directos a las mipymes. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) permitió aumentar el alcance de los subsidios directos no reembolsables. 1/3 de los recursos viene de gobiernos regionales. La crisis suprime entregó a 75.000 empresas beneficiadas en su año de implementación, el FOGAPE COVID inició en mayo y al 1 de diciembre se entregaron 268.790 operaciones de crédito cursados y entregados. La crisis subprime 5 veces mayor 2.400 millones de USD	En el marco de la reactivación no se debe perder de vista al re-emprendimiento, por lo que se va a necesitar de un mix de opciones de financiamiento (subsidios no reembolsables y créditos flexibles)	Direccionamiento de presupuestos para subsidios para nuevos emprendedores y re-emprendimientos: Por ejemplo, SERCOTEC tiene al 2021 un presupuesto aproximadamente de 100 mil millones de pesos y tendrá un incremento de casi 80 mil millones de pesos. Focalización: los criterios serán definidos caso a caso, dependiendo de convocatorias, sectores e instrumentos Simplificación: se busca que el acceso a los subsidios como tal sea simple y rápido. Se realizará una evaluación del modo de entrega de recursos desde CORFO y SERCOTEC a través de operadores. Se debe analizar desde la visión del circuito completo, con el fin de valorar la agilidad de entrega de recursos al beneficiario final.
	<i>Líneas de crédito</i> FOGAPE-COVID es una de las más importantes con más de 300 mil créditos aprobados desde mayo de 2020. Al 1 de diciembre existen ya 268.790 operaciones de crédito en manos de empresarios por un monto de USD 11.500 millones. El 58% de este monto ha sido entregado a mipymes. CORFO FOGAIN: Cerca de 58 mil operaciones de crédito por un monto de USD 2.078 millones, que contemplan nuevos créditos, refinanciaciones y reprogramaciones. Créditos Mipyme CORFO: entregado a través de IFNB, se enfoca en micro y pequeñas empresas. A septiembre de 2020 se registraron 40.987 operaciones. Actualmente, se está buscando aumentar esta línea para llegar a 200.000 operaciones con un monto cercano a los USD 150 millones.	Debido a la evolución de la pandemia, existen negocios que no han podido reactivar aún sus actividades, que ya tienen créditos y no van a poder pagarlos. Por lo que se debe pensar en instrumentos que consideren la reprogramación de estas deudas. La inclusión financiera es el mayor desafío. A largo plazo, se debe pensar en un espectro más amplio para no depender sólo del crédito a través de la banca comercial. Es decir, se debe impulsar más el involucramiento de las Fintech, de los fondos de inversión, etc.	FONDO CRECE: nueva modalidad, a través de administradores generales de fondos y actores financieros no bancarios. El objetivo es ofrecer una cobertura complementaria con garantía estatal del 80% por 1 año. FOGAPE 2.0: extensión del programa que ofrece tres nuevos elementos: tasa flexible, renegociar plazos de créditos cursados hasta 2028, y financiar inversión además de capital de trabajo Se realizarán reuniones con otros actores para profundizar el acceso a financiamiento de mipymes, por ejemplo, con la Asociación de Venture Capital
Transformación empresarial	<i>Programa Digitaliza Tu Pyme</i> Se ha logrado una consolidación de la oferta de herramientas de digitalización a costo cero Se promueve el camino hacia la digitalización considerando tres etapas: entender, aprender y adoptar. La adopción se enfoca especialmente en que las empresas estén preparadas para vender en línea. El nivel de aceptación de las herramientas es alto y se ha incrementado su uso.	La última encuesta sobre la penetración de las TIC en las mipymes fue realizada en 2018. Los resultados de este estudio mostraron que el 96% de las empresas tienen conexión de internet, pero lo usan principalmente para correo electrónico, el 6% realiza ventas en internet, y el 4% exporta. El principal objetivo de las herramientas era impulsar el uso de tecnologías para hacer transacciones.	La nueva encuesta TIC se hará en 2021 y se espera medir también el impacto del programa Digitaliza Tu Pyme. En general se necesita promover una cultura de análisis de data para dar un seguimiento continuo a las medidas y contar con información que permita enfocar mejor las propuestas, así como realizar reasignaciones de presupuesto en caso de ser necesario.

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Transformación empresarial	La meta propuesta para el 2021 contemplaba que el programa tenga impacto en 250.000 empresas. A la fecha, se ha logrado interactuar con 212.699 que han entrado en el proceso. Al año 2019, el impacto llegó a cerca de 20.000, lo cual evidencia el nivel de interés acelerado por la pandemia. Existen cerca de 50.000 mipymes interesadas en participar en los cursos en línea de CORFO.	Esta situación cambió por la pandemia. La crisis fue un catalizador para impulsar la digitalización por necesidad; y si bien los avances del programa Digitaliza Tu Pyme son evidentes, existe un incentivo para mejorar la propuesta de valor de las herramientas, tomando en cuenta el cambio de hábitos (comportamiento en los consumidores), las nuevas formas de interacción (teletrabajo, Fintech, e-commerce); y la intervención de las empresas grandes (desarrollo e inversión de plataformas, involucramiento de mipymes, etc.)	Bajo la lógica de consolidar herramientas, se está pensando en trabajar en una sola plataforma para mostrar la oferta de servicios para el emprendimiento según las diferentes etapas del ciclo y el acompañamiento que se ofrece desde el sector público al proceso. Se busca promover la formalización como una forma de acceder a una serie de beneficios del Estado. Se debe mejorar la comunicación. Sobre los instrumentos de fomento productivo, que no sólo contemplan el financiamiento bancario.
<i>Tu empresa en 1 día</i>			
	En los primeros 10 meses de 2020 se han constituido 145.631 nuevas empresas, de las cuales el 85% se realizó a través de la plataforma Tu empresa en 1 día (124.001). El requisito de firma electrónica avanzada empezó a finales de abril 2020, por lo que el 34% de estas constituciones pudieron realizarse sin la necesidad de ir a un notario.	Además de contener información, se busca que la plataforma permita una mayor interacción con entidades públicas para incorporar servicios	Posicionar la plataforma no sólo para apoyar en la constitución de empresas, sino también para apoyar en su gestión. Esto es un objetivo hacia el primer semestre de 2021. Se está trabajando en la integración con municipalidades para la obtención de la patente comercial y otros requisitos para funcionamiento de las empresas

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con el responsable de la División de Empresas de Menor Tamaño.

VII. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Colombia

A. Marco estratégico sobre mipymes

Colombia establece elementos institucionales de apoyo al segmento empresarial de la micro, pequeña y mediana empresa desde la Ley 905 de 2004²⁹, que crea el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipyme; conformado por el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de la Microempresa y los consejos regionales. Los dos Consejos Superiores se encuentran presididos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y generan un espacio de diálogo permanente para que los diferentes actores que tienen algún tipo de intervención con foco en las mipymes puedan aportar a la formulación y ejecución de política pública para el sector³⁰.

En este sentido, las instituciones vinculadas al Sistema Nacional de Apoyo a las Mipyme atienden a las empresas en el marco de sus competencias y se suman a las estrategias definidas para promover el desarrollo de las mipymes en: (i) acceso a financiamiento; (ii) promoción de exportaciones; (iii) innovación y desarrollo tecnológico; (iv) desarrollo empresarial; (v) promoción del emprendimiento; (vi) promoción del mercado interno; (vii) fomento a la formalización; e (viii) inclusión productiva y social. En el 2019, el Sistema en su conjunto ejecutó recursos por un total de 42.23 billones de pesos (aprox. USD 12.2 billones), atendiendo a 1.4 millones de empresas³¹. Los recursos aportados desde cada

²⁹ La Ley N°905 del 2 de agosto de 2004 modifica a Ley N°590 del 10 de julio de 2000.

³⁰ A nivel público, los Consejos Superiores cuentan con la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Trabajo, Departamento Nacional de Planeación, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Bancóldex, Fondo Nacional de Garantías, y Colciencias. A nivel privado, se incluye a la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas, la Federación de Comerciantes, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, y representantes de empresarios.

³¹ Es importante mencionar que cada institución envía sus reportes de acuerdo a sus ámbitos de acción específica. No obstante, el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipyme no cuenta con un sistema de información que permita monitorear la gestión en su

institución representaron en total el 3.98% del PIB, superando al porcentaje de participación del 3.53% del año anterior (MINCIT, 2019).

Bajo la coordinación del MINCIT como ente rector³², las instituciones a nivel público que forman parte del Sistema Nacional de Apoyo a las Mipyme son: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias); Bancóldex; Fondo Nacional de Garantías, Fondo para financiamiento del sector agropecuario (FINAGRO); Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); y PROCOLOMBIA. Además, los Consejos incluyen a representantes de la academia, de la banca, del sector privado, y de organizaciones no gubernamentales (ONGs) dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico³³. En el contexto de la emergencia del COVID-19, es importante mencionar también al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC) por su papel en la transformación digital de las mipymes, en alianza con el MINCIT.

A continuación, se presenta una breve descripción de las principales instituciones mencionadas y se resalta el campo de acción dirigido especialmente hacia las mipymes:

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)

Desde el Viceministerio de Desarrollo Empresarial, la Dirección de Mipyme tiene la función de orientar e implementar estrategias para fortalecer el desarrollo de estas empresas. Adicionalmente, dos entidades autónomas adscritas al MINCIT tienen especial relevancia en términos de los mecanismos de apoyo empresarial que ofrecen: Colombia Productiva e iNNpulsa Colombia.

Colombia Productiva fue creada en 2008 con el fin de promover la productividad y la competitividad en la industria. Desde el 2015 ha ejecutado programas de asistencia técnica en el marco de la Política de Desarrollo Productivo³⁴ en base a cinco ejes: productividad, transferencia de conocimiento, calidad, encadenamientos y sofisticación. *iNNpulsa Colombia*, por otro lado, fue creada en 2012 y es la agencia de emprendimiento e innovación que acompaña a los emprendimientos con alto potencial y a las empresas en etapa de crecimiento, en el desarrollo de estrategias de innovación; abogando por la importancia de transformar a la cultura empresarial desde una visión integral enfocada hacia la innovación, para repensar las estructuras de los negocios y la forma de hacer empresa (CAF, 2015).

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC)

La creación del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC) modifica en 2009³⁵ el hasta entonces Ministerio de Comunicaciones, reconociendo el papel del acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) como pilares para fortalecer la sociedad de la información y el conocimiento. En este sentido, entre sus funciones, el MINTIC se encarga de generar políticas y programas para fomentar el aprovechamiento de las TIC en las empresas. En términos del apoyo hacia las mipymes, el MINTIC cuenta con dos grandes estrategias: i) Empresario Digital, que brinda la certificación en varias áreas de formación que promueven el uso de herramientas digitales para los negocios; y ii) Plan de Digitalización de mipymes, que brinda capacitaciones y acompañamiento para que las empresas puedan implementar páginas web.

conjunto. Esto genera una complejidad, por ejemplo, con la asignación de crédito, ya que las mipymes pueden tener créditos con varias instituciones.

³² En base a un plan de acción anual, las instituciones reportan los resultados a la Dirección de Mipymes del MINCIT como Secretaría Técnica Permanente de los Consejos Superiores.

³³ Los representantes de la academia, de la banca y de ONG, son designados por el mismo MINCIT.

³⁴ La Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866) establece 90 acciones para las entidades involucradas en su ejecución enmarcadas en siete ejes: i) transferencia de conocimiento y tecnología; ii) innovación y emprendimiento; iii) capital humano; iv) financiamiento; v) encadenamientos productivos; vi) calidad; y vii) comercio exterior. El MINCIT lidera 45 de estas acciones.

³⁵ Ley 1341 del 30 de julio de 2009.

En este marco y en base a una estrategia conjunta con el MINCIT e iNNpulsa Colombia - en alianza con cámaras de comercio, gremios empresariales, cajas de compensación³⁶ e instituciones de educación superior- se están implementando Centros de Transformación Digital Empresarial a nivel nacional. Este programa inició en 2018 como una estrategia para acompañar a las mipymes en su transformación digital, brindando servicios gratuitos, que van desde la sensibilización sobre la importancia del uso estratégico de las TIC y la capacitación para la generación de habilidades digitales, hasta la implementación de soluciones TIC para la digitalización y automatización de procesos.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura)

El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) se creó en 1990³⁷ y está vinculado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. FINAGRO opera como banca de segundo piso para otorgar recursos para el desarrollo de proyectos agropecuarios; y tiene una presencia regional que le permitió llegar a 98% de los municipios del país en el 2019. En su ámbito de acción, FINAGRO trabaja con una estrategia diferenciada entre (i) la población más vulnerable (microempresario del campo, pequeño y medianos productores emergentes) y (ii) los medianos y grandes productores.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias)

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) se crea en 2019³⁸ como el ente rector del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación y el coordinador del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En términos de apoyo a las mipymes, el interés por promover la investigación y desarrollo y la innovación en actividades empresariales se ha materializado recientemente mediante el Decreto 1011³⁹ de julio de 2020, que busca impulsar la inversión privada en investigación, otorgando a las mipymes un crédito fiscal por el 50% de la inversión realizada⁴⁰.

Fondo Nacional de Garantías (FNG)

El Fondo Nacional de Garantías es la entidad que otorga garantías específicamente para respaldar la solicitud de crédito de las mipymes. Desde su creación en 1982 ha evolucionado permanentemente para alinearse a las condiciones y necesidades de las empresas. En el 2020, a raíz de la emergencia causada por el COVID-19, el FNG crea específicamente el Programa Especial de Garantías “Unidos por Colombia”, orientado a trabajadores independientes y empresarios formales e informales. El programa brinda una cobertura de hasta el 90% de créditos destinados al pago de nómina y capital de trabajo.

Bancóldex

Bancóldex fue creado en 1991 para apoyar el desarrollo empresarial mediante instrumentos financieros y no financieros. A través de sus líneas de crédito, opera como banca de segundo piso y provee mecanismos de financiación para una serie de programas enfocados en cuatro grandes estrategias: fomentar las apuestas de desarrollo de las mipymes; apoyar los procesos de internacionalización; impulsar proyectos sostenibles y proyectos de la economía creativa.

En el marco de la pandemia, Bancóldex generó la línea especial de crédito “Colombia responde”, que incluye un grupo de herramientas de financiación nacionales, sectoriales y regionales de financiación

³⁶ Las cajas de compensación son organizaciones sectoriales que gestionan subsidios y servicios derivados del 4% de los aportes a la seguridad social que pagan los empleadores sobre el salario de los trabajadores.

³⁷ Ley 16 del 22 de enero de 1990.

³⁸ Ley 1951 del 24 de enero de 2019.

³⁹ Decreto 1011 del 14 de julio de 2020.

⁴⁰ La inversión puede ser el 50% del valor de un proyecto o el 50% de la remuneración de un nuevo personal con título de doctorado. El crédito fiscal puede utilizarse para compensar impuestos nacionales o para convertirlos en títulos de devolución de impuesto que son comercializables.

para brindar principalmente soluciones de liquidez. Por otro lado, Bancóldex e iNNpulsa Colombia han trabajado muy de la mano tradicionalmente para crear líneas de crédito para apoyar el emprendimiento y las empresas en etapas de crecimiento. En contexto del COVID-19, en noviembre de 2020 se lanzó una línea de crédito adicional orientada a la reactivación económica de las mipymes, denominada Economía para la gente. Los detalles de esta línea de crédito se presentan en la siguiente sección.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

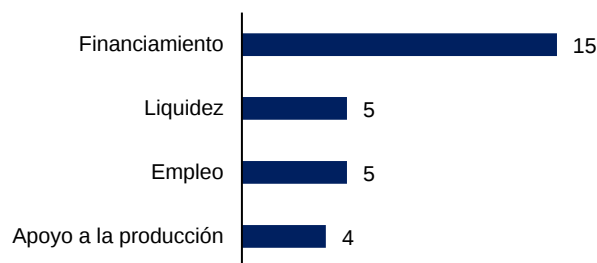
El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es una entidad adscrita al Ministerio de Trabajo que nació en 1957⁴¹ y presenta hasta la actualidad una estructura tripartita, donde participan trabajadores, empleadores y gobierno. Su principal función es proveer formación técnico profesional para contribuir a mejorar el perfil de empleabilidad de las personas. A nivel de pequeñas y medianas empresas, cuenta con programas de fortalecimiento empresarial. Actualmente, el SENA se encuentra uniendo esfuerzos con el MINTIC y el MINCIT en el marco de trabajo de Colombia Productiva, para apoyar en la transformación digital de mipymes, a través de módulos de asistencia técnica virtual.

B. Contexto del COVID-19

Colombia declara estado de emergencia económica, social y ecológica el 17 de marzo de 2020 mediante el Decreto 417; y a partir de éste se derivan una serie de decretos legislativos dirigidos a la adopción de medidas enfocadas en diferentes áreas específicas, como la prestación de servicios públicos, el alivio de obligaciones financieras, tributarias, entre otras; la protección del empleo; y el acceso a financiamiento para apoyar el funcionamiento y reactivación de las actividades económicas.

En base al mapeo realizado por la CEPAL sobre las medidas que han implementado los países de la región para apoyar a las mipymes en el marco de la emergencia del COVID-19 (CEPAL, 2020), se ha realizado una actualización y depuración de la información, tomando en cuenta la constante evolución de la pandemia. En este sentido, para Colombia se pueden resaltar un total de 29 medidas hasta diciembre 2020, de las cuales la mayoría se dirigen a otorgar crédito.

Gráfico 8
Medidas de apoyo a las mipymes, Colombia



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL 2020.

A continuación, el cuadro 14 presenta estas medidas con mayor detalle:

⁴¹ Decreto 164, del 6 de junio de 1957.

Cuadro 14
Medidas de apoyo a las mipymes, Colombia

Categoría	Medida
Liquidez	Programa de Acompañamiento a Deudores: La Superintendencia Financiera definió instrucciones a los establecimientos de crédito para que se establezcan soluciones estructurales de pago mediante la redefinición de las condiciones de créditos de los deudores que tengan una afectación de ingresos o capacidad de pago debido al COVID-19 (Circular 022 del 1 de julio de 2020). Las medidas diferenciadas deben considerar como mínimo la reducción del valor de las cuotas y el no aumento de la tasa de interés pactada, con respecto a tres grupos de deudores: (i) los que pueden continuar con la estructura de pago pactada; (ii) los que tienen una afectación parcial en sus ingresos o capacidad de pago; (iii) y los que enfrentan una afectación substancial o total en sus ingresos o capacidad de pago. Exención del impuesto sobre las ventas (IVA) para ciertos productos (Decreto 551 del 15 de abril de 2020) Exención del impuesto sobre las ventas (IVA) para servicios hoteleros y turísticos; restaurantes, cafeterías, pastelerías y bares (Decreto 789 del 4 de junio de 2020) Modificación del calendario para el pago de la segunda cuota del impuesto a la renta hasta el 7 de diciembre de 2020 para mipymes (Decreto 655 del 13 de mayo de 2020) Disposiciones legales para pactar condiciones de pago en el arrendamiento de inmuebles con destino habitacional o comercial. Se busca introducir un marco legal para (i) la suspensión de desalojos de arrendamiento y (ii) reajuste, prórrogas e inicio de contratos (Decreto 579 del 15 de abril de 2020)
Empleo	Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF): aporte por empleado equivalente al 40% del salario mínimo a empresas que hayan tenido una disminución de mínimo el 20% en su facturación (Ley 2060 del 22 de octubre de 2020). Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP): aporte único girado al empleador por \$220.000 pesos (aprox. USD 64) por trabajador reconocido como beneficiario. Estos son aquellos que consten en el Sistema General de Seguridad Social en la planilla integrada de liquidación de aportes con un ingreso base de cotización desde un salario mínimo mensual vigente de hasta 1 millón de pesos (aprox. USD 290) (Decreto 770 del 3 de junio de 2020). Los empleadores contarán con mecanismos adicionales como licencia remunerada compensable; modificación de la jornada laboral y concertación de salario; reforma o suspensión de beneficios extralegales y el acuerdo de beneficios convencionales (Circular 033 del 17 de abril de 2020). Suspensión temporal de aportes a las pensiones para mejorar el flujo de caja de las empresas: se reduce el porcentaje para el pago de aportes al sistema general de pensiones al 3% para abril y mayo. Con el fin de garantizar el acceso a los servicios del seguro previsional, el pago del 3% corresponde al aporte del 2.25% de los empleadores y el 0.75% de los trabajadores (Decreto 558 del 15 de abril de 2020). Recursos de subsistencia para guías de turismo inscritos en el Registro Nacional de Turismo: subsidio entregado directamente a cerca de 1.500 guías de los diferentes departamentos por el valor de \$585.000 de pesos (aprox. USD 170) (Decreto 557 del 15 de abril de 2020).
Financiamiento	Línea Especial de Crédito de Finagro – Colombia Agro Produce: esta línea se lanzó el 31 de marzo de 2020 para mantener la capacidad de producción del sector agropecuario y contrarrestar los efectos causados por la emergencia. Los recursos de redescuento permiten otorgar un subsidio de tasa de interés a pequeños productores para capital de trabajo. El plazo es de 3 años con un periodo de gracia de 12 meses. El subsidio máximo por beneficiario es \$250 millones de pesos (aprox. USD 72 mil). Aumento de cobertura de garantías del FNG: - Pequeña empresa: del 80% al 90% - Mediana empresa: 80% en general, y 90% si pertenece a sectores afectados - Grande empresa: 90% si pertenece a sectores afectados. Requisito: disminución de al menos el 20% de ingresos entre marzo y noviembre (antes entre abril y mayo) Programa Especial de Garantías del FNG – Unidos por Colombia: líneas de garantía destinadas a respaldar créditos de mipymes, trabajadores independientes y de la gran empresa con una cobertura entre el 60% y 90%.

Líneas de crédito Bancóldex	Destino de recursos	Cupo (pesos)	Monto máximo de crédito por empresa (pesos)	Plazo (años)	Periodo de gracia (meses)
Colombia Responde	Capital de trabajo, dirigido a sectores productivos más afectados a marzo: aviación, turismo, espectáculos públicos y cadena de proveedores.	\$250.000 millones (aprox. USD 72 millones)	- mipymes: 3.000 millones (aprox. USD 867.554) - Grandes empresas: \$5.000 millones (aprox. USD 1.4 millones)	3	6
Colombia Responde para todos ^a	Capital de trabajo dirigido al sector empresarial en general (a excepción de los sectores de la primera línea y el agro).	\$350 mil millones adicionales (aprox. USD 101 millones) - Pymes: \$175 mil millones (aprox. USD 50 millones) - Microempresas: \$100 mil millones (aprox. USD 28 millones) - Grandes empresas: \$75 mil millones (aprox. USD 22 millones)	- mipymes: 3.000 millones (aprox. USD 867.554) - Grandes empresas: \$5.000 millones (aprox. USD 1.4 millones)	3	6

Categoría	Medida					
Financiamiento	Líneas de crédito Bancóldex	Destino de recursos	Cupo (pesos)	Monto máximo de crédito por empresa (pesos)	Plazo (años)	Periodo de gracia (meses)
	Reactive ^b	Costos asociados con la implementación de medidas de bioseguridad, incluyendo pagos de consultoría para definición de protocolos y certificaciones.	\$7.600 millones (aprox. USD 2 millones).	Hasta de \$80 millones (aprox. USD 22.863).	3	6
	Mipymes competitivas ^c	- activos fijos - inversión en bioseguridad - proyectos de desarrollo sostenible, eficiencia energética y energía renovable.	\$300 mil millones (aprox. USD 86.7 millones).	3 mil millones (aprox. USD 867.238).	3-7	12-18
	Economía para la gente ^d	- capital de trabajo (materia prima, insumos, nómina y demás costos y gastos operativos de funcionamiento) - inversión en activos fijos, incluyendo inversiones para garantizar bioseguridad.	\$78 mil millones (aprox. USD 23 millones)	\$50 millones (aprox. USD 15 mil).	3	12

En abril se lanzaron tres líneas de garantía específicas para apoyar el financiamiento de las empresas:

Línea de garantía	Cupo (pesos)	Cobertura	Monto por empresa	Plazo (meses)	Periodo de gracia (meses)
Pago para nóminas para mipymes	\$12 billones (aprox. USD).	90%	Hasta \$2.000 millones (aprox. USD 577.013)	36	6
Capital de trabajo para mipymes	\$3 billones (aprox. USD)	80%	\$2.400 millones (aprox. USD 692.416)	36	4
Trabajadores independientes	\$1 billón (aprox. USD)	80%	Hasta 25 salarios mínimos ante intermediarios financieros tradicionales y hasta \$4.5 millones (aprox. USD 1.298) a través de las Fintech.	36	Acordado con intermediario

En julio se lanzaron tres líneas adicionales para sectores que no pudieron reactivar sus actividades y se incorpora como beneficiarios a las grandes empresas:

Línea de garantía	Destino de los recursos	Cupo (pesos)	Cobertura	Monto máximo de crédito (pesos)	Plazo (meses)	Periodo de gracia al capital (meses)
Sectores más afectados Mipymes	Sectores de restaurantes, entretenimiento y alojamiento; para respaldar capital de trabajo	\$1 billón	90%	Desde un monto mínimo de \$21.9 millones (aprox. USD 6.320) hasta \$4.400 millones (aprox. USD 1.2 millones) en valor de crédito	60	12
Gran Empresa	Capital de trabajo e inversión en activos fijos	\$5 billones	80%	Hasta del 12% del ingreso por actividades ordinarias o máximo \$100.000 millones en valor crédito	60	6
Sectores más afectados Gran Empresa	Capital de trabajo e inversión en activos fijos	\$1 billón	90%	\$36.000 millones (aprox. USD 10 millones)	60	12

Línea de crédito EMERGE (FENALCO, Fintech Referencia, Banco Caja Social): la iniciativa fue lanzada en julio 2020 y cuenta con el respaldo de iNNpulsa Colombia y del FNG para otorgar préstamos entre \$1 y \$21.5 millones de pesos (aprox. USD 288-USD 6.205). Esta línea está dirigida a trabajadores independientes (cobertura del 80%) y microempresarios (cobertura del 90%).

Categoría	Medida
Financiamiento	Línea de crédito de la Banca de Desarrollo Territorial FINDETER – Compromiso Colombia: crédito con recursos de redescuento con un cupo de \$713 mil millones de pesos (aprox. USD 205.7 millones) dirigidos a: (i) capital de trabajo: \$461 mil millones de pesos (aprox. USD 133 millones), con un plazo de 7 años y periodo de gracia del capital hasta de 2 años; y (ii) inversión: \$252 mil millones (aprox. USD 72.7 millones), con un plazo de hasta 12 años y periodo de gracia del capital hasta de 2 años.
Apoyo a la producción	Se busca la transformación empresarial a través de procesos de certificación en protocolos de bioseguridad – sello de bioseguridad: programa de asistencia técnica en la implementación de acciones de mejora de calidad que busca beneficiar a 500 mipymes al año. Estrategia Compra Lo Nuestro: estrategia liderada por Colombia Productiva, que brinda herramientas de comercio electrónico y transformación digital para las mipymes, a través de una plataforma que busca promover la compra en línea de productos nacionales de forma gratuita. Esta estrategia se fortaleció en 2020 para facilitar la conexión entre proveedores y compradores; para la transformación digital de negocios; recibir códigos de barra gratis; entre otros. Centros de Transformación Digital Empresarial (MINCIT/MINTIC/iNNpulsa): en agosto se lanza la segunda fase de implementación de los CTDE con una inversión de \$8.000 millones de pesos (aprox. USD 2.3 millones) para impactar a 10.000 mipymes con las herramientas del programa, que incluye el diagnóstico de su madurez digital y un plan de transformación específico para su actividad. Apoyo al sector turístico: ▪ Sello de bioseguridad - 'Check in Certificado': sello de carácter voluntario que cuenta con el respaldo de la Organización Mundial de Turismo y se basa en los protocolos de bioseguridad nacionales específicos de cada uno de los sectores de la cadena de valor de turismo (Resolución 576 del 27 de mayo de 2020) ▪ Ruta Exportadora en Turismo: servicio de Procolombia se ajusta para ofrecer módulos de capacitación virtual que respondan a las necesidades de los emprendedores y empresarios del sector, en medio de la coyuntura actual frente a la pandemia. Se brinda herramientas para que los empresarios puedan desarrollar planes que permitan reenfocar y rediseñar la oferta de productos y experiencias turísticas de acuerdo al nuevo tipo de consumidor y al cambio de comportamiento en los mercados.

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de medidas identificadas por la CEPAL (CEPAL, 2020) a mayo 2020 y a la actualización de información secundaria con corte a diciembre 2020.

^a Circular 006 del 2 de abril de 2020.

^b Circular 020 del 19 de junio de 2020.

^c Circular 030 de 10 de agosto de 2020.

^d Circular 045 del 12 de noviembre de 2020.

C. Entrevista: Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa

1. Experiencia en la implementación de medidas

Las mipymes representan el 99.6% del tejido empresarial y generan el 79.1% del total del empleo en Colombia⁴². Desde la declaratoria de estado de emergencia por el COVID-19, el gobierno puso especial énfasis en medidas para: (i) apoyar la liquidez y generar opciones de financiamiento para las empresas, principalmente para las mipymes; y (ii) proteger el empleo de los sectores más vulnerables, bajo la consideración de que el 42.4% de los trabajadores son independientes y el 56.4% no son asalariados (Decreto 417).

No obstante, la necesidad de seguir manteniendo el confinamiento y su consecuente impacto en las actividades económicas acentuó también la preocupación por el deterioro del empleo formal, debido al cierre total o parcial de pequeñas, medianas e incluso grandes empresas. En este sentido, en el marco de la evolución de la emergencia sanitaria, las medidas se han ido ajustando, incorporando, por un lado, también a las grandes empresas de los sectores afectados; y por otro lado, impulsando herramientas para ir pasando de la respuesta a la reactivación de la economía.

A continuación, se exponen varias medidas de apoyo que fueron resaltadas en el marco del diálogo abierto que se mantuvo con la representante de la Dirección de micro, pequeña y mediana empresa del MINCIT. En términos generales, las medidas han sido agrupadas en dos grandes categorías para facilidad de análisis: apoyo técnico y apoyo financiero; y se presentan en los siguientes cuadros.

⁴² Información oficial enviada por la Dirección de micro, pequeña y mediana empresa del MINCTI en seguimiento a la entrevista mantenida en octubre 2020.

Institución	Cargo	Nombre
Dirección de micro, pequeña y mediana empresa, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Directora	Sandra Acero Walteros

Cuadro 15

Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Colombia

Iniciativas	Descripción
Bioseguridad	<i>Apoyo para la generación de protocolos de bioseguridad para la reapertura de negocios</i> - La implementación de protocolos de bioseguridad implica generar las condiciones apropiadas para cada sector considerando sus propias particularidades. Para esto fue fundamental el aporte del sector privado y la revisión con los gremios para generar los protocolos apropiados. - La implementación de los protocolos cuenta con un componente de apoyo financiero, a través del lanzamiento de líneas especiales de crédito para apoyar los esfuerzos empresariales: Reactívale, Mipymes Competitivas, Economía para la gente (se toparán con más detalle en el siguiente cuadro de apoyo financiero) - A junio, 186.641 empresas de manufactura, comercio y servicio fueron autorizadas para reanudar sus actividades. <i>Programa de sellos de calidad de bioseguridad</i> - Se espera apoyar en la implementación de protocolos de bioseguridad, con la certificación de 500 mipymes al año. - Se brinda una cofinanciación no reembolsable para obtener el sello de bioseguridad; y asistencia técnica para implementación de acciones de mejora en materia de calidad - Certificación gratuita por parte de Organismos Evaluadores de Conformidad comprobado el cumplimiento <i>Línea de confianza</i> - A través de una alianza entre Colombia Productiva e ICONTEC - Organismo Nacional de Normalización de Colombia, se crea la línea de confianza como una línea de atención gratuita para brinda información sobre trámites y requisitos, así como orientación de expertos sobre procesos de implementación de protocolos de bioseguridad para reabrir negocios - Actualmente, la línea cuenta con capacidad para atender al menos 3.000 consultas mensuales
Emprendimiento	<i>Ley de Emprendimiento</i> - Proyecto presentado en julio y aprobado el 11 de diciembre de 2020. - Normativa se considera como la herramienta que permitirá consolidar el emprendimiento como uno de los pilares de la reactivación económica. - Se busca establecer un marco regulatorio para fomentar el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las mipymes, en base a cinco ejes principales: i) acceso al mercado de compras públicas; ii) medidas para el financiamiento; iii) reforma al marco normativo; iv) educación; y v) desarrollo de habilidades para emprendedores.
Productividad	<i>Campaña "Dona un Consejo Productivo"</i> - Iniciativa de Colombia Productiva lanzada en abril de 2020 para promover un intercambio de buenas prácticas de empresarios a empresarios. - Se incentiva a compartir conocimiento, opinión y sugerencias a través de redes de Colombia Productiva. - Pueden participar empresarios, gremios, miembros de cámara de comercio, expertos en productividad y ciudadanía en general a través de un formulario de registro. <i>Programa de Fábricas de Productividad</i> - Programa ya existente dentro del marco de acción de Colombia Productiva, que se enfoca en brindar asistencia y consultoría especializada para mejorar la productividad. - Sus líneas de trabajo son: productividad laboral y operacional, estrategia comercial, calidad, logística, eficiencia energética, sofisticación, transformación digital y sostenibilidad. - El programa se ha mantenido operativo durante la pandemia, atendiendo a 1.220 empresas en 2020, de las cuales 93% son mipymes.
Transformación digital	<i>Centros de Transformación Digital Empresarial</i> - Iniciativa que inició en 2018 a través de la operación de 18 centros, como resultado de la alianza entre el MINCIT, MINTIC e iNNpulsa. Desde agosto 2020, 14 centros iniciaron su funcionamiento con una inversión de \$8.000 millones de pesos (aprox. USD 2.2 millones). - Los centros brindan asistencia técnica individual para apoyar en la implementación de tecnologías en los procesos de las mipymes, como una estrategia de largo plazo. - Las herramientas contemplan: (i) diagnóstico del estado digital del negocio; (ii) formulación de la ruta de transformación digital; (iii) capacitaciones para desarrollar habilidades digitales; (implementación de soluciones tecnológicas); y (iv) acompañamiento en la implementación del plan de transformación. <i>Plataforma "Compra lo nuestro"</i> - La campaña "Compra lo nuestro" fue lanzada en 2018 como una estrategia para incrementar la demanda de bienes nacionales. La plataforma, que es uno de los principales componentes de la estrategia, inició operaciones en 2019, con el fin de apoyar la conexión entre oferta y demanda, reduciendo principalmente las barreras de información. - La plataforma permite acceder de forma gratuita a un catálogo de información que permite conocer la demanda de productos y servicios de otras empresas, encontrar socios y clientes potenciales, identificar proveedores de insumos y servicios de apoyo, y aplicar directamente al financiamiento de 5 bancos aliados (BBVA, Scotiabank, Banco de Occidente, Banco de Bogotá y Bancóldex) - Se busca promover la inserción en cadenas de valor locales, regionales y globales. - Actualmente hay más de 13.500 empresas registradas ubicadas en 30 departamentos del país, de las cuales más del 87% son mipymes. - En el contexto de la pandemia, se ha potenciado la difusión de la plataforma y se han incorporado algunos servicios adicionales como: anuncios de compra para entidades de salud; comunidad especializada para el sector salud; aceleración digital e incursión en comercio electrónico.

Iniciativas	Descripción
Transformación digital	<i>Plataforma “Yo me quedo en mi negocio”</i> - Plataforma lanzada en marzo 2020 específicamente para apoyar en la reactivación de los negocios de pequeños comerciantes afectados por la pandemia - La plataforma busca conectar oferta y demanda, brindando información de comportamiento sectorial - Brinda herramientas tecnológicas para facilitar el comercio electrónico, como activación de botones de pago tanto para domicilios como para negocios permanentes.

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con la representante de la Dirección de Mipymes del MINCIT.

Cuadro 16
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo al financiamiento para enfrentar los efectos del COVID-19, Colombia

Iniciativas	Descripción
Apoyo al empleo formal	<i>Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF):</i> - Este programa se dirige principalmente a aliviar las cargas sociales para facilitar la continuidad de operación de las empresas; otorgando un subsidio del 40% del salario mínimo por trabajador a empresas con disminución mínima del 20% en su facturación - Hasta agosto 2020, un total de 134.369 empresas (entre jurídicas y naturales) accedieron al subsidio, y se ha logrado proteger a 3.3 millones de empleos formales. - Los recursos otorgados para el pago de nóminas ascienden \$3.1 billones de pesos, de las cuales el 52.5% ha sido para mipymes. - En septiembre se aprobó la extensión del programa hasta marzo de 2021, que incluye nuevos beneficios bajo un enfoque sectorial y de género: - empresas que reincorporen o mantengan mujeres en su nómina recibirán 20% adicional del subsidio por trabajador - sectores como turismo, gastronomía, hotelería, artístico, entretenimiento y recreación recibirán un subsidio del 70%
Cofinanciamiento de proyectos de innovación	<i>Programa SENAINNOVA</i> - En el marco de Colombia Productiva, el programa busca otorgar cofinanciamiento para proyectos que conduzcan a la innovación, el desarrollo tecnológico o la sofisticación de procesos, productos o servicios, a través de la incorporación y transferencia de conocimientos y tecnologías. - El cofinanciamiento alcanza hasta \$200 millones de pesos (aprox. USD 57.000) por proyecto: hasta 90% mipymes y hasta 50% grandes empresas - Se realizó una convocatoria abierta hasta septiembre 2020 y actualmente el programa se encuentra proceso de evaluación para atender a 120 proyectos.
Ampliación de cupos para crédito y cobertura de garantía	- Antes de la declaratoria de emergencia, los apoyos de liquidez fueron orientados sobre todo para el sector turístico y las aerolíneas. - Las disposiciones se ampliaron a todos los sectores con la declaratoria del estado de emergencia, y fueron evolucionando en términos de aumento de cupos y cobertura de garantía. - Actualmente se cuenta con una cobertura de garantía de hasta el 90% del crédito, lo cual es un hecho histórico que además considera también a grandes empresas.
Líneas de crédito con consideraciones territoriales	- Surgen 9 líneas de crédito regionales en alianza con gobernaciones y alcaldías, para que las entidades locales también asignen recursos para cubrir condiciones y necesidades propias de las regiones. - Se trabajó en conjunto con las autoridades locales para garantizar que en el marco de las líneas de crédito especiales creadas, las definiciones del crédito se ajusten a lo que se quiera apoyar a nivel local. De esta forma, si bien los bancos comerciales ofrecen las líneas de redescuento de acuerdo a sus propias políticas, los requisitos (circulares) se ajustan a las condiciones de los territorios.
Asignación de recursos para apoyar estrategias de bioseguridad	<i>Línea Reactívale - Bancóldex</i> - El crédito se orienta a la adecuación física de instalaciones, adquisición de insumos e implementos de protección, y al pago de certificaciones de bioseguridad según el sector. - El cupo inicial de la línea fue de \$7.600 millones de pesos (aprox. USD 2 millones). Desde su lanzamiento en junio 2020, se desembolsó más del 90% del cupo en dos meses, llegando a un total de 160 mipymes (54% pequeñas, 38% micro y 8% a medianas) - En septiembre se inyectaron más recursos (\$7.000 millones de pesos – aprox. USD 2 millones) para seguir apoyando en la reapertura de negocios y a la implementación de protocolos de bioseguridad. <i>Línea Mipymes competitivas - Bancóldex</i> - El crédito busca brindar soluciones financieras para desarrollar planes de inversión orientados a la recuperación productiva. - Los recursos pueden destinarse en: compra o arrendamiento de inmuebles; maquinaria y equipo; adecuaciones y mejoras; inversiones en bioseguridad (insumos y adecuaciones); proyectos de desarrollo sostenible, eficiencia energética y energías renovables. - Bajo mecanismo de crédito directo incluye a entidades Fintech vinculadas a Bancóldex.

Iniciativas	Descripción
Asignación de recursos para apoyar estrategias de bioseguridad	<i>Línea iNNpulsa para Microempresas - Economía para la Gente – Bancóldex:</i> Los recursos pueden utilizarse tanto para (i) capital de trabajo, que puede incluir costos y gastos asociados con la implementación de medidas de bioseguridad, protocolos y certificaciones; como para (ii) modernización, que implica inversiones en activos fijos que ayuden a la reactivación de la actividad, incluyendo también inversiones en bioseguridad para garantizar la operación de la empresa. Esta línea incluye mecanismo de crédito para microfinanzas
Crédito para trabajadores independientes	- Línea de crédito de Colombia Emprende e Innova - Cupo de \$1.5 billones con cobertura del 80% del Programa Especial de Garantías Unidos por Colombia - Monto máximo por empresa de \$4.5 millones
Crédito a través de entidades no tradicionales	- Microfinancieras: se da un cupo de crédito a través del FNG para microfinancieras - Fintech: la industria Fintech local ha registrado un crecimiento de más del 40% durante la pandemia. Se busca aprovechar su incorporación para promover una mayor inclusión financiera

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con la representante de la Dirección de Mipymes del MINCIT.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

Si bien el apoyo del gobierno hacia las mipymes estuvo inicialmente enfocado en financiamiento para temas urgentes e inmediatos, las medidas se han ido ajustando al contexto dinámico de la pandemia, buscando responder a las necesidades de los diferentes actores de forma diferenciada. En términos generales, a través de las líneas especiales de crédito se dispuso alrededor de \$1.37 billones de pesos (aprox. USD 380 millones), de los cuales se ha desembolsado \$1.1 billones (aprox. USD 301 millones) hasta octubre, con el 83% dirigido a las mipymes.

Es importante resaltar que si bien las líneas de crédito se orientaron inicialmente a capital de trabajo (materias, primas, pago de nómina, arriendos y demás gastos operativos) para enfrentar la emergencia, posteriormente hubo una transición para enfocar la asignación de recursos hacia el desarrollo de planes de inversión para la reactivación de actividades. Por otro lado, en términos de los servicios no financieros, se resalta el aceleramiento de herramientas e instrumentos existentes, sobre todo desde el marco de transformación digital de las empresas.

El cuadro 17 expone a continuación, los principales aspectos resaltados en la entrevista, desde el punto de su aporte hacia la construcción de estrategias de reactivación económica.

Cuadro 17
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Colombia

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Financiamiento empresarial	Participación de actores locales - Líneas de crédito regionales ajustadas a las condiciones del territorio - Aporte de los actores locales en términos de recursos y definiciones estratégicas Crédito diferenciado - Evolución de la banca de segundo piso hacia crédito directo a mipymes - Acceso a financiamiento para trabajadores independientes Fortalecimiento de fondo de garantías - Ampliación de cobertura - Acceso de crédito con respaldo del FNG para micro, pymes, grandes empresas, así como emprendedores y trabajadores independientes Avances en la inclusión financiera - Colocación de créditos a través de entidades no tradicionales, como microfinancieras y Fintech Recursos para reactivación económica Capacidad de contar con recursos para inversión en activos fijos e innovación en línea con la implementación de protocolos de bioseguridad	- Si bien la coyuntura ha permitido incluir a más personas en los servicios financieros, la formalización sigue siendo un aspecto fundamental para el proceso de acceso a beneficios - El crecimiento de las Fintech demanda la revisión de un marco regulatorio específico	- Es importante seguir prestando atención a los trabajadores independientes y diseñar política pública para este segmento - Se ha creado un Comité de alto nivel para analizar otras opciones que vayan más allá del crédito (garantías para bonos, medidas de salvamento, etc.)

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Transformación empresarial	- Promover la adopción de ajustes a la nueva normalidad - Protocolos de reactivación operativa a nivel sectorial - Sellos de bioseguridad y certificaciones - Aprovechar oportunidades de negocio - Mayor promoción de comercio electrónico - Impulsar uso de plataformas para vincular compradores y vendedores (Compra lo nuestro, Yo me quedo en mi negocio) - Aceleración de la transformación digital - La mayor aceptación de la importancia del uso de tecnologías digitales ha impulsado a los programas de capacitación existentes - Durante la primera fase de implementación de los Centros de Transformación Digital Empresarial en 2019, se logró operar 18 centros. Se crearon planes de transformación para 11.400 empresarios, superando la meta de los 10.000 establecidos. Actualmente se lanzó la operación de 14 nuevos CTDE	- Seguir fortaleciendo la construcción de capacidades en temas digitales - Potenciar el comercio electrónico como canal de comercialización con mayor énfasis en sus habilitadores (asesoría, financiamiento y mejora regulatoria)	- Incrementar la adopción de sellos de bioseguridad - Apoyo para el sector turístico: - campañas de promoción nacional e internacional - plan de incentivos para la reactivación - fortalecer sistemas de información turística - políticas de turismo sostenible - programas de gestión integral de destinos - política de infraestructura turística

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con la representante de la Dirección de Mipymes del MINCIT.

VIII. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Costa Rica

A. Marco estratégico sobre mipymes

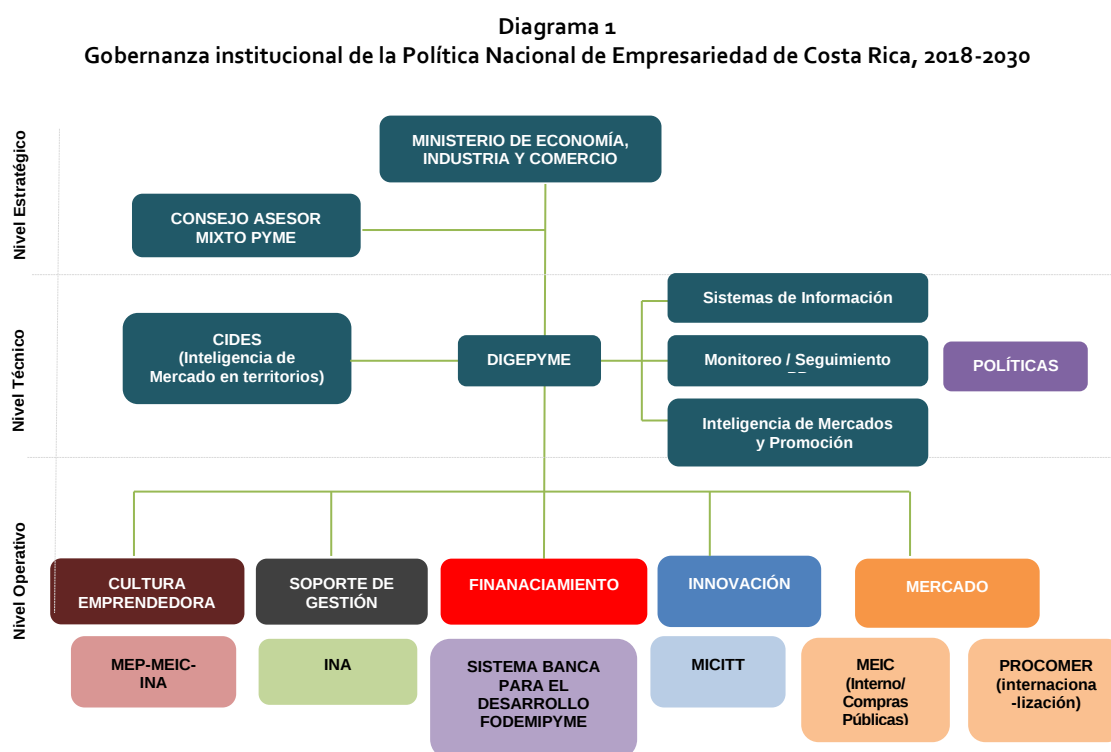
Costa Rica establece en el año 2002 el marco de acción de política pública para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas por ley. A través de la Ley N°8262 de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa se acentúa el rol del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) como máxima autoridad encargada de la formulación, coordinación y supervisión de la ejecución de políticas, a través de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME); se crea un Consejo Asesor Mixto de la Pyme, conformado por representantes del sector público, privado, financiero y académico; y se modifican las atribuciones de algunas instituciones como la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para incorporar de forma específica el apoyo dirigido hacia las Pymes de acuerdo a sus ámbitos de competencia.

Si bien bajo la Ley N°8262 se crean instrumentos específicos, como el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME) a cargo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Programa de fortalecimiento para la innovación y el desarrollo tecnológico de las Pymes (PROPYME) a cargo el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el marco normativo en general ha representado el punto de partida y el soporte por más de 10 años para la implementación de estrategias hacia las mipymes. En este contexto, varias instituciones contribuyen en el entorno del desarrollo empresarial desde diferentes líneas de trabajo articuladas por el MEIC como ente rector. A continuación, se presenta una descripción breve de las instituciones más relevantes:

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) tiene la función de “orientar y guiar la acción de los entes y órganos de la administración central y descentralizada y de las entidades privadas”⁴³ para impulsar el desarrollo empresarial, especialmente de las Pymes.

A través de la Política Nacional de Empresariedad 2018-2030 (PNE), como marco político vigente sustentado en la Ley N°8262, se plantea una gobernanza institucional bajo la rectoría del MEIC (diagrama 1), que define la participación de otras instituciones públicas a nivel operativo con base a categorías de articulación para apoyar el desarrollo empresarial incluyendo el emprendimiento. Estas categorías son: acceso y oferta de financiamiento; fomento de la cultura emprendedora; soporte para la gestión empresarial; capital humano; y mercado. La PNE establece además lineamientos estratégicos divididos en siete ejes de intervención: 1) fortalecimiento de rectoría y articulación institucional; 2) mejora de clima de negocios; 3) impulso a una cultura y mentalidad emprendedora; 4) desarrollo de capacidades y gestión empresarial; 5) mejora permanente del entorno financiero con productos de financiamiento; 6) impulso a la innovación y reducción de brechas tecnológicas; y 7) articulación productiva y acceso a mercados.



Fuente: PNE, 2019. MEIC.

Sistema de Banca de Desarrollo (SBD)

El Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) se crea por ley⁴⁴ en 2008 con el objetivo de generar un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos de forma integral y articulada entre intermediarios

⁴³ Ley N°8262, 17 mayo 2002.

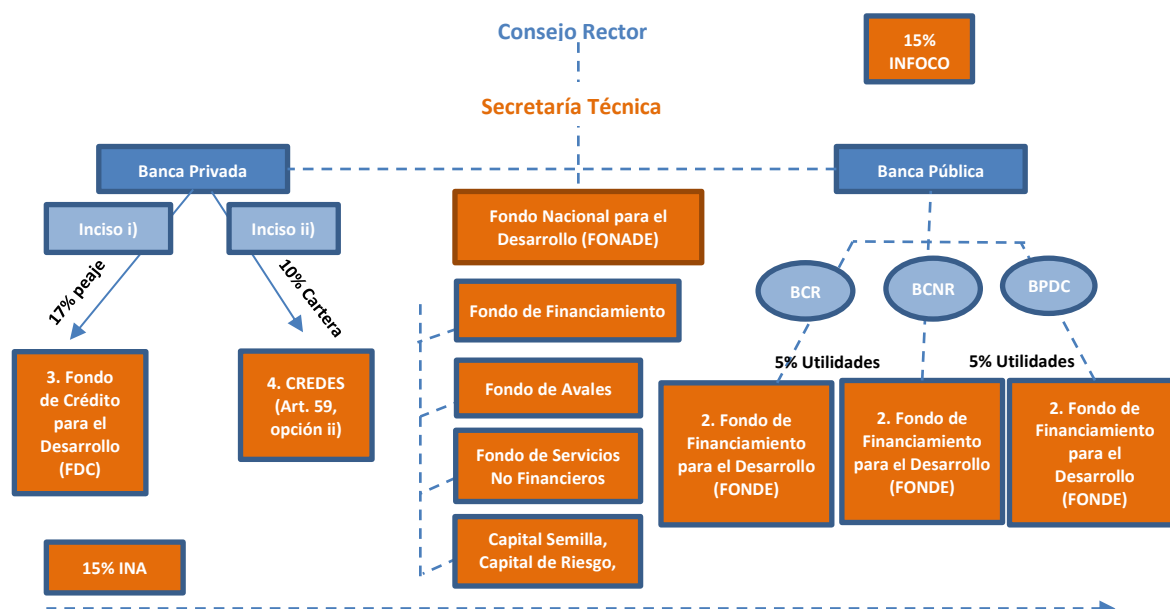
⁴⁴ El Sistema de Banca de Desarrollo fue creado en 2008 a través de la Ley N°8634 y ha sido reformado por la Ley N°9274 de 2014 y la Ley N°9654 de 2019.

financieros públicos y privados, así como instituciones públicas de servicios no financieros y desarrollo empresarial. A través de un Consejo Rector, el SBD se encarga de diseñar las políticas y acciones pertinentes para impulsar la canalización de recursos hacia emprendedores, mipymes, y micro, pequeño y medianos productores agropecuarios. El Consejo Rector está conformado por autoridades del MEIC y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Cámara de Industrias, representantes de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria y un miembro independiente designado por el Consejo de Gobierno mediante una terna del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas.

Las fuentes de financiamiento del SBD incluyen aportes desde la banca pública y privada (diagrama 2)

- *Banca pública:* el SBD establece que cada banco público debe crear un Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) por medio de la asignación del 5% de sus utilidades netas.
- *Banca privada:* el SBD establece dos opciones para que los bancos privados aporten recursos al sistema: i) a través de la aportación del 17% de sus captaciones totales⁴⁵ al Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), que es administrado por un banco público elegido por el Consejo Rector; o ii) a través de la asignación del 10% de sus captaciones en una cartera de crédito propia dirigida hacia las Pymes a tasas preferenciales administrada por cada banco.
- *Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE):* el SBD crea además un fondo de patrimonio autónomo administrado por la Secretaría Técnica del Consejo Rector. El FONADE destina principalmente sus recursos para capital de financiamiento de operaciones crediticias; capital para otorgamiento de avales; servicios no financieros y de desarrollo empresarial; y para promover capital semilla y capital de riesgo.

Diagrama 2
Funcionamiento operativo del SBD



Fuente: SBD.

⁴⁵ Art 59, Ley N°1644 Orgánica del Sistema Bancario Nacional.

Adicionalmente, se definen como principales colaboradores del SBD al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop), que deben asignar anualmente un mínimo del 15% de sus presupuestos para apoyar la consecución de programas dirigidos a los beneficiarios del SBD.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) tiene la función de impulsar el desarrollo de capacitación y formación profesional a nivel nacional desde los años 60. En el marco de la Ley N°8262 y de la PNE, está encargado de brindar programas de asistencia técnica como soporte para la gestión empresarial; y como colaborador del SBD tiene la responsabilidad de asignar un mínimo del 15% de su presupuesto ordinario y extraordinario anual para la implementación de actividades y servicios a micro y pequeños empresarios y productores.

La ejecución de recursos con cargo al 15% destinado al SBD es aprobado por el Consejo Rector en un marco general de las actividades que se deben desarrollar con prioridad. Estas actividades son: fomento de la cultura emprendedora; uso de laboratorios empresariales para apoyar transferencia tecnológica en la formulación y puesta en marcha de ideas de negocio; programas de capacitación y formación empresarial; asesoría técnica y acompañamiento; y en la creación dentro del INA de un área administrativa especializada en banca para el desarrollo⁴⁶.

En términos generales, el INA maneja principalmente las siguientes líneas de acción:

- i) Formación para el empleo: generar capacidades y competencias para que una persona sea atractiva en el mercado laboral.
- ii) Capacitación: brindar acceso al conocimiento que permita identificar lo que se necesita para hacer un giro de negocio.
- iii) Acompañamiento: brindar apoyo para “echar a andar” el conocimiento adquirido con compromiso y corresponsabilidad.
- iv) Acceso al financiamiento: apalancar recursos para la implementación.

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

En términos generales, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) tiene a cargo la promoción de las exportaciones de Costa Rica desde 1996. En el caso de las Pymes exportadoras o con potencial de exportación, se concentra en apoyar específicamente su proceso de internacionalización a través de información, servicios, capacitaciones y la promoción en ferias internacionales.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)

El Programa PROPYME creado por la Ley N°8262 es una transferencia presupuestaria del gobierno central al presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), para formar un fondo de apoyo financiero no reembolsable que apoya a proyectos de desarrollo tecnológico e innovación. Se realizan convocatorias anuales y los beneficiarios de estos recursos se encuentran delimitados a mipymes registradas en el MEIC. Los proyectos son evaluados y aprobados por el Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), que está conformado por cinco personas designadas por el Consejo de Gobierno.

⁴⁶ Acuerdo AG-1331-167-2015. Políticas y lineamientos del Consejo Rector de SBD para la ejecución de los recursos del INA asignados al SBD.

B. Contexto del COVID-19

El primer caso de contagio en Costa Rica fue confirmado el 6 de marzo de 2020, y desde el 16 de marzo se declaró emergencia nacional por el COVID-19 por medio del Decreto Ejecutivo 42227. En abril, el MEIC realizó una encuesta para analizar el estado de afectación de las empresas, a través de un cuestionario en línea enviado al universo de las 21.155 Pymes activas registradas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) a marzo de 2020.

Es importante mencionar que de acuerdo al último estudio de Estado de Situación de la Pyme del año 2019 realizado por el MEIC, menos del 10% de las mipymes se encuentran registradas en el SIEC. En este marco, la encuesta de afectación arrojó sólo un 13% de respuestas completas, siendo la mayoría microempresas, seguidas por empresas pequeñas y medianas⁴⁷. El 61% del total de estas empresas declaró tener más de 5 años en el mercado y el 16% menos de dos años de funcionamiento; y en términos sectoriales, el 43% representaron al sector de servicios, seguido por comercio (39%) y turismo (8%).

A pesar de la limitación de los datos y de que la encuesta fue realizada a poco tiempo del decreto de emergencia nacional, entre los resultados ya se pudieron reconocer algunas variables de alerta. Por ejemplo, como consecuencia de las restricciones de movilidad y su efecto sobre el nivel de ventas, se evidenció que casi el 80% de las Pymes registradas que respondieron la encuesta vendían de forma directa y sólo el 3% mencionó tener implementado ya el uso de plataformas digitales. Por otro lado, con respecto a la afectación del empleo, el 25% de las empresas que respondieron en ese momento indicaron ya una reducción en sus planillas superior al 75%.

Entre las estrategias que tomó el gobierno para dar respuesta inmediata a la pandemia, resaltan las medidas para apoyar las necesidades de las empresas en términos de mantener su funcionamiento, mitigar sus cargas financieras y salvaguardar el empleo. En base al mapeo realizado por la CEPAL para identificar medidas de apoyo hacia las mipymes de los diferentes países de la región (CEPAL, 2020), se ha realizado una actualización y depuración de información, bajo un seguimiento de la evolución que impone la emergencia. En este sentido, para Costa Rica se pueden resaltar un total de 17 medidas de apoyo con enfoque empresarial hasta diciembre 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL 2020.

Si bien algunas medidas surgen en respuesta a la emergencia, como son sobre todo el caso de las medidas específicas de alivio fiscal y tributario, y las medidas vinculadas a facilitar el cumplimiento de obligaciones sociales; otras medidas son el resultado de ajustes basados en herramientas de apoyo o reglamentos ya existentes, como es el caso del programa alivio y las opciones de acceso a financiamiento del Sistema de Banca de Desarrollo. A continuación, el cuadro 18 expone los detalles principales de estas medidas.

⁴⁷ De un total de 2.718 respuestas completas, el 62% correspondió a microempresas, el 32% a pequeñas y el 3% a medianas (MEIC, 2020).

Cuadro 18
Medidas de apoyo a las mipymes, Costa Rica

Categoría	Medida
Liquidez	Ley de alivio fiscal ante el COVID 19: moratoria tributaria en impuesto al valor agregado, impuesto a la renta y aranceles para abril, mayo y junio (Ley N°9830). Reducción temporal de las cargas sociales: inicialmente las suspensiones podrían ser por un plazo de tres meses. En junio se aprobó una prórroga por tres meses a través de solicitud y declaración jurada. Moratoria del pago de servicio eléctrico por 3 meses para industria y comercio. Suspensión del cobro y multas por no pago de servicios públicos.
Empleo	Ley de Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo: reducción de jornada laboral por tres meses, del 50% si tiene una reducción de al menos 20% de sus ingresos brutos con respecto al 2019; y del 75% si tiene una reducción del 60% en los ingresos brutos con respecto al 2019 (Ley 9832 del 21 de marzo de 2020). En junio se aprobó una prórroga por 3 meses adicionales a través de solicitud y declaración jurada. Reglamento para suspensión de contratos ajustado al contexto del COVID-19 (Decreto 42248-MTSS del 19 de marzo de 2020). Reducción de la Base Mínima Contributiva (BMC): La BMC es el salario base por el cual los trabajadores deben cotizar para seguros de salud y pensiones. Para las planillas patronales la BMC se reduce al 25% respecto al monto de febrero de 2020, para los asegurados voluntarios y trabajadores independientes, la BMC se reduce a un 75% (19 de marzo de 2020). Bono Proteger: subsidio temporal de desempleo para contribuir con la protección social de hogares afectados por el cambio de sus condiciones laborales y/o ingresos como consecuencia de la emergencia del COVID-19. Se dirige a personas que hayan sido despedidas, empleados con suspensión temporal del contrato laboral, empleados con reducción de jornada, trabajadores independientes, trabajadores temporales o informales afectados por el COVID-19 (Decreto Ejecutivo 42329-MTSS-MDHIS del 29 de abril de 2020). Proyecto de ley para permitir la entrega del fondo de capitalización laboral a los trabajadores afectados por la crisis económica, ante una suspensión de contrato laboral (Expediente 21.874).
Financiamiento	Refinanciamiento de operaciones de crédito con recursos del SBD. En mayo se anunció la inyección de recursos por 900 mil millones de colones (aproximadamente USD 1.493 millones) para otorgar avales y garantías a créditos productivos con tasas preferenciales. Programa de Primer Impacto del SBD: canaliza 8 mil millones de colones (aprox. USD 13.2 millones) para recuperación y reactivación económica de actividades empresariales y productivas. Las operaciones incluyen avales de cartera y avales individuales. Los detalles se presentan en la siguiente sección. El 16 de septiembre se firmó un contrato de crédito entre el gobierno y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por USD 300 millones que serán la base para crear un Fondo Nacional de Avales y Garantías.
Apoyo a la producción	Agilización de 119 trámites mediante declaraciones juradas (Directriz N°085 Mideplan-MEIC del 14 de mayo de 2020). Del total de trámites, se considera que 55% impactan directamente en el desarrollo de actividades productivas. Programa AGROINNOVA 4.0: impulso al mejoramiento de la productividad y sostenibilidad agrícola, a través del uso de alta tecnología, formación de capital humano, investigación aplicada y acompañamiento especializado. Diseño de la plataforma financiera Neobanco del SBD: fomentar la interconexión de oferta y demanda y facilitar operaciones de microcrédito al sector productivo. Se trata de un banco directo de primer piso 100% digital, que otorgará créditos de corto plazo para capital de trabajo a las mipymes. Programa Alivio: apoyo a empresas afectadas por el COVID-19 a través de 3 etapas (estabilización, reconversión y aceleración) que se ejecutarán a lo largo de 1 año. La primera etapa del programa otorgará fondos no reembolsables y acompañamiento empresarial especializado a 200 mipymes exportadoras o con potencial exportador y a micro, pequeñas y medianas unidades productivas agropecuarias. Es un esfuerzo interinstitucional entre PROCOMER, INA y SBD.

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de medidas identificadas por la CEPAL (CEPAL, 2020) y a la actualización de información secundaria con corte a diciembre 2020.

C. Entrevistas institucionales

En Costa Rica, fue posible realizar entrevistas a representantes de tres instituciones clave a nivel público en el marco de las medidas de apoyo tomadas para las mipymes: el MEIC, el SBD y el INA.

Institución	Cargo	Nombre
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	Directora Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa	Gabriela León
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Subgerente Administrativo	David Hernández
Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)	Asistente Dirección Ejecutiva	Luis Ramírez Vega

1. Experiencia en la implementación de medidas

El MEIC a través de la DIGEPYME, articula con los demás actores públicos para la implementación de todas las medidas de apoyo a las mipymes en el marco de la Política Nacional de Empresariedad. En el marco de la emergencia, busca alinear los diferentes programas para aportar a la recuperación post-COVID del entramado empresarial. En este sentido, el MEIC resaltó principalmente el papel de la Banca para el Desarrollo como uno de los actores más relevantes en el contexto de la pandemia, tomando en cuenta que las mismas empresas marcaron la reestructuración de deudas y el acceso al crédito como una de sus necesidades más apremiantes, en la encuesta realizada en abril 2020. El Consejo Rector del SBD aprobó un plan de acción⁴⁸ para respaldar desde la Banca de Desarrollo a las micro y pequeñas empresas ante los efectos económicos del COVID-19.

El INA, por otro lado, genera servicios de soporte a la gestión empresarial, por lo que representa un habilitador de apoyo que cumple una función estratégica. Si bien los instrumentos orientados hacia las mipymes se deciden a nivel del MEIC como entidad rectora, el INA tiene atribuciones específicas que le permiten experimentar de cerca la eficacia en la implementación de los programas. En este sentido, su rol en el contexto del COVID-19 resulta fundamental. En respuesta a las necesidades actuales de las empresas, el INA ha acelerado la implementación de varios programas, facilitando las condiciones de acceso de su oferta de formación existente mediante herramientas virtuales y ofreciendo becas con apoyo de recursos del SBD.

A continuación, se exponen los resultados del diálogo que se mantuvo con los representantes de las instituciones antes mencionadas, enmarcados en dos grandes categorías de medidas para facilidad de análisis: apoyo técnico y apoyo financiero.

Cuadro 19
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar el COVID-19, Costa Rica

Iniciativas	Descripción
Enfoque empresarial de género	<i>Programa Nacional de Mujeres Empresarias "Mujer y Negocios"</i>: iniciativa gratuita del MEIC para brindar formación empresarial desde un enfoque de género. - La segunda edición de este programa tenía previsto su arranque en abril 2020 y retrasó su inicio hasta el segundo semestre del año debido a la pandemia, que obligó además a reformular el programa en formato virtual. - Su principal objetivo es fortalecer emprendimientos o negocios con más de 6 meses en marcha para enfrentar los efectos de la pandemia. - Esta iniciativa se desarrolla en colaboración con el MEIC, INA⁴⁹ y el Instituto Nacional de la Mujer. - El programa que consta de 9 módulos (formalización, contabilidad, modelos de negocios, entre otros) atenderá con acompañamiento virtual a 225 mujeres de un total de 6.000 que respondieron a la convocatoria a nivel nacional.

⁴⁸ El plan fue aprobado el 20 de marzo, comprende 8 medidas específicas que son aplicadas por 35 operadores acreditados por el sistema.

⁴⁹ INA se encarga del proceso concursable para elegir a la empresa que hace el acompañamiento y el desarrollo de los servicios empresariales por 4 meses.

Iniciativas	Descripción
Transformación digital	<i>Chequeo digital</i>: iniciativa del MEIC que se realiza en conjunto con el MICITT y cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). - El lanzamiento de la herramienta se realizó el 21 de octubre de 2020, se trata de una plataforma en línea para medir el nivel de madurez digital de las empresas, en términos de su adopción tecnológica y habilidades digitales. Las empresas realizan un autodiagnóstico y reciben recomendaciones personalizadas. - A largo plazo, se busca alinear con otras instituciones que trabajan en transformación digital, para estandarizar la herramienta como un paso inicial de diagnóstico, que permita cerrar brechas y escalar en la digitalización de procesos. <i>E-commerce para Pymes</i>: programa del MEIC que se propone generar capacidades relacionadas a comercio electrónico en 500 empresas a nivel nacional - Se partió con el mapeo de aquellas entidades que pueden contribuir a implementar e-commerce en las empresas nacionales y cambiar su lógica de hacer negocios. - Recientemente se lanzó un fondo de capital semilla para 8 empresas que contribuyan al promover el desarrollo de capacidades de e-commerce en mipymes. <i>Continuidad para la transformación</i>: programa del MEIC en fase de diseño. - Este programa se dirige a Pymes más avanzadas en términos de su transformación digital para apoyarlas en la reconversión de sus modelos de negocio. <i>Plan de Digitalización de Mipyme 2019-2022</i>: plataforma digital del MEIC impulsada por OEA, Google y Kolau - Herramienta gratuita y fácil uso para que las mipymes pueda crear una tienda en línea a través de crear páginas web, añadir botón de pagos y mantener presencia en los buscadores de Google. <i>Programa de estabilización y transformación digital de Pymes tradicionales del INA</i> - Capacitación virtual en 5 módulos - Enfocado en promover la adaptación de modelos de negocio en plataformas digitales.
Productividad	<i>Programa de encadenamientos productivos a nivel interno</i>: programa del MEIC que propone estimular la generación de alianzas para que las Pymes puedan conectarse con las cadenas nacionales (canal de abastecimiento de empresas más grandes o supermercados). - Se analizan las demandas de las empresas tractoras y se identifican brechas (formalización de empresas, registros, certificaciones) que las Pymes deberían superar para vincularse a las cadenas productivas nacionales de estas empresas. - Actualmente existen 41 Pymes vinculadas a empresas tractoras que han logrado convertirse en proveedoras de bienes y servicios - También se encuentra en etapa de desarrollo un programa de desarrollo de consorcios entre empresas del sector turismo, gastronomía, cultura y diseño <i>Programa de Aceleración 2020</i>: alianza PROCOMER – INA para apoyar la internacionalización de empresas. La segunda edición de este programa elegirá a 10 empresas. - Se propone escalar los modelos de negocio de Pymes exportadora de los sectores agroalimentos, servicios o manufactura avanzada. - El perfil de las empresas objetivo considera: monto de exportación de al menos USD 10.000 el último año; estar al día con la Caja Costarricense del Seguro Social y el Ministerio de Hacienda; no superar los 99 empleados; registro en el Diagnóstico Único Exportador (DUE) de PROCOMER. - Las empresas recibirán de INA una beca que cubrirá el 95% del costo del programa <i>Centros de Desarrollo Empresarial: alianza MEIC-INA</i> - Esta iniciativa se inspira en el modelo de los Small Development Centres de Estados Unidos. En noviembre 2020 se abrió el primer centro en San José que proyecta atender a 400 empresas al año; y se espera abrir 8 centros más a nivel nacional. - Las actividades principales de los centros serán: acompañamiento, capacitación y asesoría individual especializada gratuita ajustada a las necesidades específicas de región, giro de negocio y sector productivo. - El principal grupo objetivo son las Pymes registradas en el MEIC y emprendimientos con potencial de crecimiento. Si la Pyme no está registrada, el CDE apoyará en el proceso para completar el registro, fomentando así su formalización. - Por su enfoque, cada centro tiende a ajustarse a las necesidades específicas de la región, giro de negocio y características del sector productivo con el que trabaja.
Compras públicas	- Intervención específica del MEIC para brindar capacitación y asesoría empresarial para que Pymes puedan ser proveedoras del Estado - Análisis de factores normativos - Fortalecimiento de registro de proveedores Pyme. Actualmente se cuenta con 42 empresas.

Iniciativas	Descripción
Acompañamiento técnico especializado para enfrentar crisis del COVID-19	Programa Alivio: programa se realiza gracias a una alianza entre INA, PROCOMER y SBD. Su propósito principal es apoyar a empresas afectadas por la crisis del COVID-19, a través de fondos no reembolsables y acompañamiento técnico especializado en 3 etapas: 1) <i>estabilización:</i> capital semilla para capital de trabajo e insumos de producción 2) <i>reconversión:</i> capital semilla para insumos y equipo de producción. Asesoría para ajustar productos a nuevas necesidades post-COVID-19. Plan de reconversión hecho a la medida con participación de un experto consultor y el gerente de la empresa. 3) <i>aceleración:</i> capital semilla, asesoría y facilitación de crédito para fortalecer posición en mercados internacionales. ▪ Dirigido a micro, pequeñas y medianas unidades productivas agropecuarias y mipymes exportadoras o con potencial exportador. Sectores: agropecuario, alimentario, industria o servicios (excluyendo turismo). ▪ Aplicaron alrededor de 1.200 empresas, se analizaron 500 y se está trabajando con 200 (26% pertenecen al sector agropecuario; 20% al alimentario; 26.5% a industria; y 27.5% a servicios). Perfil riguroso de entrada: al menos 2 años de operación con buenas prácticas (ser parte del Régimen Definitivo; estar inscrito como patrono en la Caja Costarricense del Seguro Social y estar al día hasta febrero 2020; ventas comprobadas por Estados Financieros; mipymes registrada en el MEIC).

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con los representantes del MEIC e INA.

Cuadro 20
Plan de acción del SBD ante los efectos del COVID-19, Costa Rica

Medidas	Descripción
Moratoria en el pago de capital e intereses	Moratoria en el pago de capital e intereses hasta por un plazo de 6 meses en créditos realizados con recursos del SBD. El grupo objetivo son empresas, actividades y sectores con grave afectación económica (disminución ventas, suspensión de contratos, cierres parciales o totales)
Periodo de gracia	Periodos de gracia hasta por 12 meses en el pago de capital de las operaciones financiadas con recursos del SBD para empresas, actividades y sectores económicos con mediana afectación económica (reducción en flujo de caja)
Refinanciamiento de operaciones de crédito	Refinanciamiento de operaciones de crédito a mipymes para que puedan ajustarse a los requerimientos actuales de la actividad productiva.
Capital de trabajo de emergencia	Canalización de créditos urgentes para capital de trabajo para las mipymes, con el fin de reducir el riesgo de cierre de empresas y mantener operaciones mínimas necesarias, pago de proveedores y cubrir costos mínimos de planillas. Estos créditos pueden contar con avales individuales del FONADE al 90% de cobertura.
Programa Primer Impacto	Canalización de 8.000 millones de colones (aprox. USD 13.2 millones) para prevención, rescate, recuperación y reactivación económica de actividades empresariales y productivas. Este programa se enfoca tradicionalmente en brindar apoyo para afrontar emergencias climáticas (huracanes, erupciones volcánicas, etc); actualmente se incorpora al COVID-19 como situación de riesgo
Avales de cartera	Se asigna hasta 10 mil millones de colones (aprox. USD 17 millones) al Fondo de Avales y Garantías del FONADE para avales de cartera de operaciones de crédito de mipymes para su financiamiento, refinanciamiento o reestructuración, con una cobertura del 50%.
Avales individuales	Por primera vez, se emiten avales individuales por un monto máximo a garantizar de operación de crédito hasta por el 90% de cobertura para nuevas operaciones
Proyecto de Ley de apoyo a beneficiarios del SDB ante emergencia COVID-19	Se presentó un proyecto de ley para condonar de forma total las obligaciones de 2.705 micro y pequeños productores agropecuarios que tienen deudas con el FONADE por emergencias naturales pasadas. La cartera tiene un 85% de morosidad.

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con el representante del SBD.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

En términos generales, los representantes de las tres instituciones entrevistadas mencionaron desafíos con respecto al ajuste de la capacidad institucional, las limitaciones del presupuesto y la necesidad de aplicar respuestas rápidas en un contexto dinámico e incierto ocasionado por la pandemia.

A continuación, el cuadro 21 presenta los principales aspectos mencionados en las entrevistas tanto para resaltar los desafíos que se han tenido que enfrentar en la implementación de acciones, como las perspectivas que se visualizan para avanzar hacia una reactivación económica.

Cuadro 21
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Costa Rica

Instituciones	Capacidad institucional	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa (MEIC)	- Capacidad institucional no ha aumentado. - Oferta de servicios ha tenido que migrar a un esquema virtual - Aprendizaje propio y sobre la marcha	- Se ha aprovechado la articulación con los demás actores públicos ante la emergencia - Se han potenciado las iniciativas ya existentes del marco de la Política Nacional de Empresariedad	- Incrementar la formalidad y el registro para que las empresas puedan acceder a programas de apoyo. - Registro de empresas permitirá también mejorar su seguimiento y evaluación de resultados	Prioridades - Trabajo con encadenamientos productivos - Transformación digital de las empresas y conversión en las TIC para reconvertir modelos de negocio - Mejorar el acceso al crédito: se debe hacer una medición diferente de la capacidad de pago, ofrecer productos financieros diferenciados y ajustar los requisitos que solicita el operador de crédito a estas condiciones
Instituto Nacional de Aprendizaje	22 personas conforman el equipo institucional del INA - Adicionalmente, existe un equipo tercerizado de 63 expertos adicionales para atender y acompañar a las empresas en las diferentes áreas de apoyo	- Acomodar presupuesto para temas que responden más al contexto de la emergencia. - El 15% del presupuesto anual es asignado para acompañamiento empresarial (alrededor de USD 20 millones) y se dirige principalmente a actividades de promoción, programas de tecnología, incubación y aceleración. Sólo USD 2 millones son destinados específicamente al acompañamiento.	- El entorno virtual de oferta de formación tiene retos de conectividad y acceso. - Se realizaron cambios institucionales para ajustar servicios - No sólo en términos de cambio de curricula y asistencia técnica, sino también en forma de becas para que los beneficiarios puedan acceder a los servicios.	Asesoramiento personalizado es fundamental para dar acompañamiento a las empresas y garantizar el mejor uso de los fondos no reembolsables.
Sistema de Banca de Desarrollo	50 personas coordinan el Sistema - A nivel operativo, existen 47 operadores acreditados en total; que incluyen 19 instituciones reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (3 bancos públicos, 3 bancos privados, 10 cooperativa de ahorro y crédito, 2 financieras, 1 Mutua) y 28 instituciones no reguladas (13 cooperativas de servicios, 12 microfinancieras y otros) 74% de los operadores están autorizados para aplicar medidas de apoyo COVID-19	- A agosto 2020 se han aplicado 53.574 readecuaciones de crédito, que representan el 82% de los recursos que administra el SBD - Se otorga crédito productivo con una tasa del 3.99% - Los avales del 75% de cobertura pasaron a cubrir hasta el 90% por la emergencia - El Fondo de Avales del FONADE recibió una asignación para dar cobertura de hasta el 50% por insuficiencia de garantías - Elaboración de proyecto de Ley para condonación de la cartera de primer piso de emergencias naturales pasadas	- Se requiere aumentar la visibilidad de los beneficios que da la banca de segundo piso. - Se está buscando nuevos operadores financieros para colocación de recursos de forma directa con menos trámites. - Se busca la incorporación del SBD en la transformación digital de las empresas: con el MEIC se está trabajando en una plataforma para incluir en el expediente digital de las empresas un componente que permita analizar el tipo de financiamiento que necesitan (tentativo para enero 2021).	- Se encuentra en análisis la implementación de banca de primer piso desde el SBD - Se debe trabajar en el ecosistema para mejorar la socialización de beneficios, tanto con los posibles sujetos de crédito como con los oficiales de crédito de las instituciones que los otorgan. - Se busca trabajar en una regionalización de los recursos, con un especial enfoque rural - El MEIC considera importante ir más allá de los instrumentos tradicionales, empezando a diseñar productos financieros diferenciados por sector y fortaleciendo los programas de acompañamiento para permitir a las empresas adecuarse a las necesidades impuestas por la reactivación económica.

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas y a la revisión de información complementaria.

IX. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Ecuador

A. Marco estratégico sobre mipymes

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) publicado en 2010⁵⁰ establece como órgano rector de la institucionalidad del desarrollo productivo al Consejo Sectorial de la Producción⁵¹, el cual en el marco de sus atribuciones contempla la definición y coordinación de las políticas de fomento y desarrollo de las mipymes de forma transversal. En el 2017, se dispone que las atribuciones del Consejo en materia de fomento de las mipymes sean asumidas por el entonces Ministerio de Industrias y Productividad. En 2018 se transfieren las atribuciones del Consejo Sectorial de la Producción al recién creado Consejo Sectorial Económico y Productivo⁵², que un año más tarde adquiere la figura de Gabinete Sectorial Económico y Productivo⁵³. Esta instancia tiene el objetivo de formular y aprobar la política intersectorial, bajo un marco de coordinación acompañado de la Vicepresidencia y la Secretaría General de la Presidencia.

⁵⁰ Registro Oficial del 29 de diciembre de 2010.

⁵¹ En el periodo 2010-2017 el Consejo Sectorial de la Producción estuvo conformado por los Ministerios, Secretarías e Instituciones bajo la coordinación del entonces Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC). En junio de 2017, se suprimen los Ministerios de Coordinación (Decreto 7 del 16 de junio de 2017) y se dispone la creación de Consejos Sectoriales vinculados al Poder Ejecutivo como "instancias destinadas a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política ministerial e interministerial" (Decreto 34 del 27 de junio de 2017). En diciembre se dispone la fusión del Consejo Sectorial de la Producción y Económico en un solo Consejo Sectorial Económico y Productivo.

⁵² El Consejo Sectorial de lo Económico y Productivo está dirigido por el Ministerio de Economía y Finanzas y conformado por nueve instituciones adicionales del frente económico y productivo: MCPEIP, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Turismo, Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas, Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, y Servicio de Contratación Pública (Decreto 1012 del 9 de marzo de 2020).

⁵³ Decreto Ejecutivo 660 del 5 de febrero de 2019.

A finales de 2018, siguiendo el marco del plan de optimización del Estado, se decreta la fusión del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, el Ministerio de Industrias y Productividad, el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras, y el Ministerio de Acuacultura y Pesca (Decreto Ejecutivo 559)⁵⁴. La nueva entidad denominada Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MCPEIP) crea dentro de su estructura institucional cuatro Viceministerios para abordar los ámbitos de Producción e Industrias, Acuacultura y Pesca, Comercio Exterior, y Promoción de Exportaciones e Inversiones. En este sentido, la gestión estratégica en materia de mipymes recae específicamente en el Viceministerio de Producción e Industrias a través de la Subsecretaría de Mipymes y Artesanías, la cual está encargada de “dirigir planes, programas y proyectos para el desarrollo, fortalecimiento y capacitación de las mipymes, ramas productivas artesanales y emprendimiento (MCPEIP, 2019)⁵⁵.”

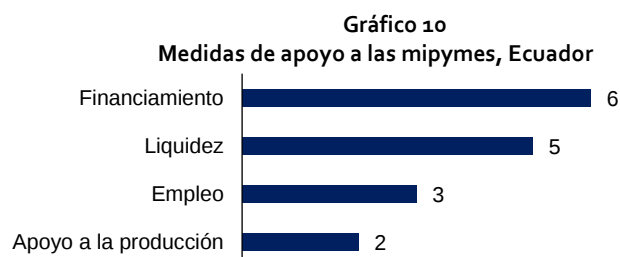
La presente investigación se ha dirigido a la Subsecretaría de Mipymes y Artesanías para conocer sobre la experiencia en la implementación de medidas de apoyo en el contexto del COVID-19.

B. Contexto del COVID-19

Ecuador declara emergencia sanitaria por el COVID-19 el 11 de marzo de 2020⁵⁶ y cinco días después se declara estado de excepción por calamidad pública mediante el Decreto Ejecutivo 1017. El estado de excepción restringió la libertad de tránsito y movilidad a nivel nacional por 60 días y fue renovado dos veces, alcanzando un total de 150 días hasta septiembre de 2020⁵⁷.

En marzo al menos el 70% del aparato productivo paralizó sus actividades y según estimaciones del Ministerio de Trabajo, en mayo más de 60.000 trabajadores fueron desvinculados de sus empleos⁵⁸. En este contexto, al igual que en otros países de la región, las primeras medidas de respuesta para enfrentar la pandemia se enfocaron en aliviar obligaciones financieras y tributarias, evitar un deterioro del empleo, e incrementar el acceso al crédito. En este sentido, se puede resaltar: la elaboración de una normativa para permitir nuevas modalidades de contratación, el establecimiento de directrices para el teletrabajo debido a la suspensión de la jornada presencial tanto en el sector público como privado, y la creación del programa de apoyo crediticio Reactívale Ecuador⁵⁹ para impulsar la reanudación de actividades productivas. El detalle de estas y otras medidas relevantes se presenta en el cuadro 22.

En base al mapeo realizado por la CEPAL sobre las medidas que han implementado los países de la región para apoyar a las mipymes en el marco de la emergencia del COVID-19 (CEPAL, 2020), se ha realizado una actualización y depuración de la información, tomando en cuenta la constante evolución de la pandemia. En este sentido, para Ecuador se puede resaltar un total de 16 medidas hasta diciembre 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL 2020.

⁵⁴ Decreto Ejecutivo 559 del 14 de noviembre de 2018.

⁵⁵ Acuerdo Ministerial 19025 del 29 de octubre de 2019.

⁵⁶ Acuerdo Ministerial 126-2020 del 11 de marzo de 2020.

⁵⁷ Decreto Ejecutivo 1052 del 15 de mayo y Decreto Ejecutivo 1074 del 15 de junio de 2020.

⁵⁸ Decreto Ejecutivo 1074 del 15 de junio de 2020.

⁵⁹ Decreto 1070 del 11 de junio de 2020.

Cuadro 22
Medidas de apoyo a las mipymes, Ecuador

Categoría	Medida										
Liquidez	Acuerdos preconcursales de pago para empresas, negocios y personas con sus deudores, ya sea clientes, proveedores, entre otros: durante 3 años siguientes a la vigencia de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario se pueden suscribir acuerdos para definir condiciones, plazos, reducción, capitalización o reestructuración de obligaciones. Los acuerdos tienen contenido específico según su naturaleza y mientras dure su aplicación no podrán imponerse medidas cautelares, judiciales y coactivas. Diferimiento para el pago del Impuesto a la Renta de 2019 y del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de abril, mayo y junio de 2020: para microempresas, todos los contribuyentes que hayan tenido ingresos brutos anuales de hasta USD 300.000 en 2019 podrán pagar el impuesto a la renta en seis cuotas entre abril y septiembre de 2020 y el IVA será declarado de forma semestral (Decreto Ejecutivo 1021 del 27 de marzo de 2020). En mayo se incorpora a las pequeñas y medianas empresas, con excepción de empresas de servicios financieros (Decreto 1030 de 4 de mayo de 2020) Suspensión temporal de cortes por falta de pago de servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones e internet. Se mantiene vigente 60 días después de la finalización del estado de excepción. La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario del 19 de junio de 2020 establece que en un plazo de 30 días después de su entrada en vigor, se puede iniciar el cobro de estos servicios divididos en doce cuotas iguales sin intereses ni recargos. Facilidades de pago a la seguridad social para personas naturales que ejercen actividades económicas y micro y pequeñas empresas que tienen obligaciones pendientes de marzo, abril, mayo y junio de 2020. No se generará responsabilidad patronal y los pagos se retomarán desde septiembre 2020. El valor puede ser diferido a 12 meses sin generar intereses, multas ni recargos (Resolución CD604 del 5 de agosto de 2020) Diferimiento extraordinario de obligaciones crediticias hasta por 60 días sin recargos el cobro de cuotas de créditos personales, microcréditos y de pequeñas empresas. Las entidades financieras privadas analizarán el refinanciamiento de deudas de acuerdo con las necesidades de cada caso (Resolución 569-2020 del 22 de marzo de 2020). Esta medida se extiende hasta el 30 de junio de 2021 (Resolución 609-2020 del 29 de octubre de 2020)										
Empleo	Directrices para la modalidad de teletrabajo: inicialmente se regularizó su aplicación durante la declaratoria de emergencia sanitaria, tanto para el sector público como para el privado (Acuerdo Ministerial MDT-2020-076 del 12 de marzo de 2020). A través de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario del 2020, se establece que esta modalidad puede ser optada en cualquier momento de la relación laboral según la necesidad del negocio o actividad. El empleador deberá proveer los equipos, insumos y lineamientos para el desarrollo del teletrabajo, así como notificar las directrices para monitorear la ejecución de actividades, garantizando el derecho a desconexión; que deberá ser de al menos 12 horas continuas en un periodo de 24 horas. El pago de la remuneración se podrá realizar diariamente, semanalmente quincenalmente o mensualmente previo acuerdo entre las partes (MDT-2020-181 del 14 de septiembre de 2020). Reducción de jornada de trabajo (Ley Orgánica de Apoyo Humanitario del 2020): empleador podrá reducir la jornada hasta máximo del 50%. El salario corresponderá a la proporción de horas trabajadas y no será menor al 55% de la fijada previo a la reducción. El aporte a la seguridad social debe pagarse en base a la jornada reducida. La vigencia de la reducción podrá ser de 1 año, renovable por el mismo periodo por una sola vez y deberá ser notificada al Ministerio de Trabajo (MDT-2020-133 del 15 de julio de 2020) Nuevas modalidades de contratación: contrato especial por tiempo definido (Ley Orgánica de Apoyo Humanitario del 2020): esta nueva modalidad de contratación podrá celebrarse por el plazo máximo de 1 año y podrá ser renovada por el mismo plazo por una sola vez. La jornada laboral podrá ser parcial o completa con un mínimo de 20 y un máximo de 40 horas semanales, distribuidas en un máximo de seis días a la semana, sin sobrepasar las ocho horas diarias. La remuneración y beneficios serán proporcionales a la jornada pactada por horas o días si las labores fueran discontinuas por eventos, periódicas o estacionales; y semanales o mensuales, si las labores fueran estables y continuas (MDT-2020-132 del 15 de julio de 2020) <table border="1"> <thead> <tr> <th>Régimen especial de contratación (Normativa 30 de octubre de 2020)</th><th>Condiciones</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Contratos para jóvenes de hasta 26 años (MDT-2020-223)</td><td> - No podrá ser superior a 1 año, dentro del cual se podrá acordar el periodo de prueba hasta por 90 días. - El contrato se puede renovar por 1 año adicional, mientras el trabajador no supere el límite de edad. - Incluye jóvenes que se encuentren cursando estudios de formación </td></tr> <tr> <td>Nuevos emprendimientos (MDT-2020-222)</td><td> - Negocios inscritos en el Registro Nacional de Emprendimiento (RNE) podrán contar con una modalidad de contratación de jornada completa o parcial por 1 año con periodo de prueba de hasta 90 días. La renovación podrá darse hasta por el plazo vigente de la certificación del RNE y si continúa se entenderá como contrato indefinido, manteniendo las condiciones iniciales </td></tr> <tr> <td>Sectores turístico y/o cultural o creativo (MDT-2020-221)</td><td> - Los contratos pueden establecer el número de días de prestación de servicios durante 1 año, cuando el empleador requiera servicios discontinuos. </td></tr> <tr> <td>Sectores productivos (MDT-2020-220)</td><td> - Actividades que requieran la prestación de servicios ininterrumpidos no podrán exceder de 20 días de trabajo consecutivos. </td></tr> </tbody> </table>	Régimen especial de contratación (Normativa 30 de octubre de 2020)	Condiciones	Contratos para jóvenes de hasta 26 años (MDT-2020-223)	- No podrá ser superior a 1 año, dentro del cual se podrá acordar el periodo de prueba hasta por 90 días. - El contrato se puede renovar por 1 año adicional, mientras el trabajador no supere el límite de edad. - Incluye jóvenes que se encuentren cursando estudios de formación	Nuevos emprendimientos (MDT-2020-222)	Negocios inscritos en el Registro Nacional de Emprendimiento (RNE) podrán contar con una modalidad de contratación de jornada completa o parcial por 1 año con periodo de prueba de hasta 90 días. La renovación podrá darse hasta por el plazo vigente de la certificación del RNE y si continúa se entenderá como contrato indefinido, manteniendo las condiciones iniciales	Sectores turístico y/o cultural o creativo (MDT-2020-221)	Los contratos pueden establecer el número de días de prestación de servicios durante 1 año, cuando el empleador requiera servicios discontinuos.	Sectores productivos (MDT-2020-220)	Actividades que requieran la prestación de servicios ininterrumpidos no podrán exceder de 20 días de trabajo consecutivos.
Régimen especial de contratación (Normativa 30 de octubre de 2020)	Condiciones										
Contratos para jóvenes de hasta 26 años (MDT-2020-223)	- No podrá ser superior a 1 año, dentro del cual se podrá acordar el periodo de prueba hasta por 90 días. - El contrato se puede renovar por 1 año adicional, mientras el trabajador no supere el límite de edad. - Incluye jóvenes que se encuentren cursando estudios de formación										
Nuevos emprendimientos (MDT-2020-222)	Negocios inscritos en el Registro Nacional de Emprendimiento (RNE) podrán contar con una modalidad de contratación de jornada completa o parcial por 1 año con periodo de prueba de hasta 90 días. La renovación podrá darse hasta por el plazo vigente de la certificación del RNE y si continúa se entenderá como contrato indefinido, manteniendo las condiciones iniciales										
Sectores turístico y/o cultural o creativo (MDT-2020-221)	Los contratos pueden establecer el número de días de prestación de servicios durante 1 año, cuando el empleador requiera servicios discontinuos.										
Sectores productivos (MDT-2020-220)	Actividades que requieran la prestación de servicios ininterrumpidos no podrán exceder de 20 días de trabajo consecutivos.										

Categoría	Medida								
Financiamiento	Programa Reactívale Ecuador: programa de apoyo crediticio para canalizar recursos públicos a través de entidades financieras públicas, privadas y del sector financiero popular y solidario para la implementación de líneas de crédito enfocadas en las mipymes, artesanos y organizaciones de la economía popular y solidaria (Decreto 1070 del 11 de junio de 2020). El programa cuenta con recursos por un valor de USD 1.150 millones dirigidos a: - Fondo público: USD 500 millones (aliados internacionales) - Corporación Financiera Nacional (CFN): USD 260 millones (Banco Mundial) - Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS): USD 90 millones (BID) - Sistema Financiero privado: USD 300 millones (Corporación Financiera de Desarrollo Internacional -DFC) Línea de crédito Reactívale Ecuador: del fondo público del programa Reactívale Ecuador (USD 500 millones) se crea una línea de créditos con montos desde USD 500, con una tasa de interés fija de 5%, plazo de 36 meses y períodos de gracia de hasta 6 meses. Estos créditos pueden ser destinados para capital de trabajo, que incluye pago de nómina y costos operativos por 6 meses, obligaciones vencidas con proveedores y obligaciones previstas hasta el 31 de diciembre de 2020. El monto máximo es de USD 30.000 para microempresas, hasta USD 300.000 para pequeñas empresas y hasta USD 500.000 para medianas empresas. Estos créditos pueden aplicar al Fondo Nacional de Garantías que cubren hasta el 80% del crédito. Líneas de crédito para el sector de economía popular y solidaria⁶⁰ a través del CONAFIPS: créditos de segundo piso que se otorgan a nivel individual hasta por USD 50.000 y a nivel asociativo hasta por USD 200.000. El plazo es hasta por 30 meses de plazo y 6 meses de gracia. El rango de tasas nominales para cooperativas de ahorro y crédito va desde el 9,9% hasta el 15% para cooperativas con activos superiores a USD 80 millones y hasta el 17% para cooperativas con activos de hasta USD 1 millón. Financiamiento productivo Mipymes-BM (Corporación Financiera Nacional): en septiembre 2020 la CFN recibió USD 120 millones como primer desembolso del préstamo del Banco Mundial. Estos fondos se canalizarán a Instituciones Financieras Intermediarias (IFI), las cuales podrán determinar los montos mínimos de crédito y como máximo se establece hasta USD 2 millones por beneficiario final. Cada IFI determinará el plazo y periodo de gracia del crédito, así como la tasa de interés que no podrá superar a la tasa de interés efectiva vigente publicada por el Organismo competente a la fecha de concesión del crédito. Se han firmado 13 convenios con IFI, Bancos y Cooperativas a nivel nacional. Se podrán financiar activos fijos de infraestructura, equipamiento y maquinaria, capital de trabajo que incluyen pago de proveedores del giro de negocio. Para el segmento de microcrédito, se permite el financiamiento de capital de trabajo por montos hasta USD 25.000. Pyme Express CNF-BIESS: con inversión del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) se destinan USD 50 millones para créditos rápidos para pequeñas y medianas empresas, por montos desde USD 25.000 hasta USD 100.000 a una tasa de 8.95% y un plazo de 18 meses. Las empresas que facturen entre USD 84.000 y USD 1 millón podrán aplicar al crédito para cubrir capital de trabajo, solvencia en pasivo, pago de nóminas, cumplimiento de aportes fundamentales, operaciones comerciales. Incentivos para que las entidades del sistema financiero otorguen créditos para reactivación económica y protección del empleo en el sector privado: <table> <tr> <th>Condiciones</th><th>Incentivo para entidades financieras</th></tr> <tr> <td>Créditos de tipo comercial ordinario, productivo o microcrédito superiores a USD 25.000 con un plazo mínimo de 48 meses</td><td>Deducción del impuesto a la renta el 50% del valor de los intereses recibidos por pago de préstamos hasta finalizar operación</td></tr> <tr> <td>Incremento de plazo en al menos 12 meses adicionales al plazo original en créditos superiores a USD 10.000</td><td>Exención del pago del impuesto a la renta el 50% del valor de los intereses recibidos en los créditos desde la modificación de plazo hasta finalizar la operación</td></tr> <tr> <td>Créditos financiados, reprogramados o reestructurados</td><td>Exención del pago de contribución de la disposición Décima Cuarta del Código Monetario y Financiero</td></tr> </table>	Condiciones	Incentivo para entidades financieras	Créditos de tipo comercial ordinario, productivo o microcrédito superiores a USD 25.000 con un plazo mínimo de 48 meses	Deducción del impuesto a la renta el 50% del valor de los intereses recibidos por pago de préstamos hasta finalizar operación	Incremento de plazo en al menos 12 meses adicionales al plazo original en créditos superiores a USD 10.000	Exención del pago del impuesto a la renta el 50% del valor de los intereses recibidos en los créditos desde la modificación de plazo hasta finalizar la operación	Créditos financiados, reprogramados o reestructurados	Exención del pago de contribución de la disposición Décima Cuarta del Código Monetario y Financiero
Condiciones	Incentivo para entidades financieras								
Créditos de tipo comercial ordinario, productivo o microcrédito superiores a USD 25.000 con un plazo mínimo de 48 meses	Deducción del impuesto a la renta el 50% del valor de los intereses recibidos por pago de préstamos hasta finalizar operación								
Incremento de plazo en al menos 12 meses adicionales al plazo original en créditos superiores a USD 10.000	Exención del pago del impuesto a la renta el 50% del valor de los intereses recibidos en los créditos desde la modificación de plazo hasta finalizar la operación								
Créditos financiados, reprogramados o reestructurados	Exención del pago de contribución de la disposición Décima Cuarta del Código Monetario y Financiero								
Apoyo de la producción	Apertura de nuevos emprendimientos desde el primer día sin requisitos. Los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) podrán emitir permisos de operación provisional válidos por 180 días. En este tiempo se deberán regularizar temas tributarios, municipales etc (Ley Orgánica de Apoyo Humanitario del 19 de junio de 2020). Plataforma Juntos Ecuador: iniciativa lanzada en mayo 2020 para promover el consumo de productos locales y la vinculación de las mipymes con grandes cadenas comerciales y gremios de la producción.								

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de medidas identificadas por la CEPAL (CEPAL, 2020) a mayo 2020 y a la actualización realizada a diciembre 2020.

⁶⁰ Desde el 2011 se reconoce el sector de economía popular y solidaria como una forma de organización económica conformada por organizaciones comunitarias, asociativas y cooperativas; donde sus integrantes desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios (Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario del 10 de mayo de 2011).

C. Entrevista: Subsecretaría de Mipymes y Artesanías

1. Experiencia en la implementación de medidas

El tejido empresarial ecuatoriano está compuesto por aproximadamente un millón de unidades productivas que generan más de 3 millones de empleos. Las mipymes representan el 99% de los establecimientos y generan el 68% del empleo (Decreto 1070). La Subsecretaría de Mipymes y Artesanías estaba impulsando un plan de apoyo basado en cinco puntos clave, antes de la pandemia: i) capacitación para fortalecer procesos enfocados especialmente en acceso a mercados; ii) asistencia técnica en temáticas relacionadas a calidad, marcas y patentes; iii) incentivos para impulsar la formalización a través del registro empresarial; iv) acceso a financiamiento para promover mejores condiciones para diferentes segmentos; y v) transformación digital para promover el uso de las tecnologías digitales e insertarse en la cadena de comercio electrónico. En este marco de trabajo se han canalizado las acciones para enfrentar la pandemia. Entre los instrumentos nuevos más relevantes, destacan la campaña “Juntos Ecuador” como una medida que busca impulsar el consumo nacional; y el programa Reactívale Ecuador, que a través de un proyecto de inversión propio del MCPEIP, está canalizando recursos al sistema financiero público y privado y del sector de economía popular y solidaria⁶¹. A continuación, se expone la experiencia en la implementación de estas y otras medidas, en base al diálogo abierto que se mantuvo con la responsable de la Subsecretaría de Mipymes y Artesanías del MCPEIP.

Institución	Cargo	Nombre
Subsecretaría de Mipymes y Artesanías Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MCPEIP)	Subsecretaria	Marcela Chávez

La información se agrupa en dos grandes categorías por facilidad de análisis: apoyo técnico y apoyo financiero. Los detalles se presentan en los siguientes cuadros:

Cuadro 23

Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Ecuador

Iniciativas	Descripción
Capacitación y asistencia técnica	<i>Talleres de capacitación en línea:</i> además de la orientación general que brinda el MCPEIP en materia de calidad, marcas, registro de patentes, entre otros, en el marco de la pandemia se realizaron talleres en varias áreas prácticas desde procesos de motivación hasta temáticas específicas puntuales para la emergencia, como: ▪ aplicación de medidas del gobierno ▪ nuevos mecanismos de contratación personal ▪ gestión de marcas para acoplarse a mecanismos de comercio electrónico <i>Bancarización:</i> en alianza con el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) y el Banco Central del Ecuador se ha coordinado desde el MCPEIP procesos de capacitación con los siguientes contenidos: ▪ manejo financiero básico de negocios ▪ uso de servicios bancarios de pago ▪ banca electrónica ▪ calificación de riesgo financiero e historial crediticio ▪ comercio electrónico <i>Acción territorial:</i> Transferencia de metodologías de asistencia técnica desde el gobierno central para fortalecer capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

⁶¹ El programa crea el fondo público para apoyo a la reactivación productiva del Ecuador en julio y a su vez establece un fideicomiso operado por la CFN para manejo de recursos.

Iniciativas	Descripción									
Capacitación y asistencia técnica	Internacionalización: metodología de semaforización de servicios de asistencia para acceso a mercados (Ruta para el exportador) <table><tr><th>Rojo</th><th>Amarillo</th><th>Verde</th></tr><tr><td>Orientación y asesoría para el emprendedor</td><td>Formación y asistencia técnica</td><td>Promoción comercial</td></tr><tr><td> - Asesoría y acompañamiento inicial en comercio exterior. - Capacitaciones introductorias. - Guías Informativas. - Asistencia especializada para actores de la EPS y comercio Justo </td><td> - Test del potencial emprendedor - Capacitaciones específicas - Asesoría para fortalecimiento y educación de la oferta exportable - Proyectos e información especializada para adaptación Producto – Mercado - Ruedas de negocios internacionales </td><td> - Articulación interinstitucional: - Diálogos sectoriales - Coordinación con instituciones públicas y privadas - Desarrollo de contactos de negocios: - Oportunidades comerciales - Agendas de negocios personalizadas - Visitas a empresas - Gestión de oficinas comerciales. - Eventos de promoción comercial: - Ferias, misiones - Ruedas de negocios nacionales e internacionales </td></tr></table>	Rojo	Amarillo	Verde	Orientación y asesoría para el emprendedor	Formación y asistencia técnica	Promoción comercial	- Asesoría y acompañamiento inicial en comercio exterior. - Capacitaciones introductorias. - Guías Informativas. - Asistencia especializada para actores de la EPS y comercio Justo	- Test del potencial emprendedor - Capacitaciones específicas - Asesoría para fortalecimiento y educación de la oferta exportable - Proyectos e información especializada para adaptación Producto – Mercado - Ruedas de negocios internacionales	- Articulación interinstitucional: - Diálogos sectoriales - Coordinación con instituciones públicas y privadas - Desarrollo de contactos de negocios: - Oportunidades comerciales - Agendas de negocios personalizadas - Visitas a empresas - Gestión de oficinas comerciales. - Eventos de promoción comercial: - Ferias, misiones - Ruedas de negocios nacionales e internacionales
Rojo	Amarillo	Verde								
Orientación y asesoría para el emprendedor	Formación y asistencia técnica	Promoción comercial								
- Asesoría y acompañamiento inicial en comercio exterior. - Capacitaciones introductorias. - Guías Informativas. - Asistencia especializada para actores de la EPS y comercio Justo	- Test del potencial emprendedor - Capacitaciones específicas - Asesoría para fortalecimiento y educación de la oferta exportable - Proyectos e información especializada para adaptación Producto – Mercado - Ruedas de negocios internacionales	- Articulación interinstitucional: - Diálogos sectoriales - Coordinación con instituciones públicas y privadas - Desarrollo de contactos de negocios: - Oportunidades comerciales - Agendas de negocios personalizadas - Visitas a empresas - Gestión de oficinas comerciales. - Eventos de promoción comercial: - Ferias, misiones - Ruedas de negocios nacionales e internacionales								
Coordinación con sector privado	Se impulsaron varias iniciativas: - Iniciativas de grandes empresas se apoyaron en pequeños negocios para fortalecer el apoyo logístico de distribución en zonas de emergencia. Por ejemplo, se coordinó la distribución de productos de primera necesidad a través de tiendas a nivel nacional y el apoyo de Cervecería Nacional. - El acompañamiento técnico brindado a las mipymes permitió generar información útil para apoyar la realización de iniciativas del sector privado en el marco de cadenas de valor. Por ejemplo, grandes empresas de cobertura nacional y exportación como Tonicorp han apoyado a proveedores, brindando asistencia técnica que complementa sus capacidades en temas jurídicos y de marketing, para incluirlos en su portafolio de productos y canales de comercialización. Las mipymes seleccionadas pasaron por un proceso previo de apoyo dirigido a la formalización, al mejoramiento de imagen y marca, entre otros.									
Incentivos para la formalización	Registro Único de Mipymes (RUM): dirigido a mipymes, que requieren efectuar trámites en instituciones del Estado y acceder a beneficios del MCPEIP. La inscripción en el RUM permite: - Participación en eventos, ferias y puntos de exhibición - Asistencia técnica y acompañamiento Registro Nacional de Emprendimiento (RNE): dirigido a personas naturales o jurídicas con antigüedad de 5 años, menos de 49 trabajadores y ventas menores a USD 1 millón. Se otorgan los beneficios establecidos por la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación. - Promoción comercial a nivel internacional de productos y servicios emprendedores - Pagos en tiempos establecidos (sector público – más 90 días, sector privado – más 30 días) - Descuento del 50% en tarifas del Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (SENADI). - Descuentos en la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) para permisos de funcionamiento, notificaciones sanitarias, certificados de buenas prácticas de manufactura, etc. - Contrato de Emprendimiento Registro Único de Artesanal (RUA): dirigido para artesanos o gremios de artesanos para acceder a los beneficios de la Ley de Fomento Artesanal. Entre otros, se pueden resaltar los siguientes beneficios: - Exoneración de hasta el 100% de impuestos arancelarios a importación de maquinaria y equipo - Exoneración total de derechos de impuestos de materia prima que no se produzca en el país - Exoneración total de impuestos de exportación de artículos y productos de artesanía - Exoneración de derechos e impuestos fiscales, provinciales, municipales.									
Transformación digital	Estrategia Nacional de Comercio Electrónico: la estrategia es el producto del trabajo conjunto entre el MCPEIP y el MINTEL para consolidar la economía digital. Se establecen cuatro componentes para dinamizar la cadena de valor de comercio electrónico: marco legal, fomento de comercio electrónico en las mipymes, sistema de pago electrónico, y logística. Ferias virtuales: implementación de varias modalidades de promoción virtual, a través de una plataforma para apoyar la comercialización de productos de las mipymes: - Vitrinas comerciales permanentes para artesanos y emprendedores - Ferias virtuales sectoriales para microempresas - Ruedas de negocio con la participación de compradores internacionales Juntos Ecuador: plataforma que fue lanzada en mayo de 2020 para promover el consumo de productos nacionales. Contiene un catálogo de productos de mipymes, ayuda a vincular estas empresas con potenciales aliados estratégicos del sector privado (socios comerciales y gremios de la producción) y consolida los servicios y herramientas de apoyo a emprendedores y mipymes, especialmente en temas de comercialización y del comercio electrónico.									

Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista con la responsable de la Subsecretaría de Mipymes y Artesanías y revisión de información secundaria a diciembre de 2020.

Cuadro 24
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Ecuador

Iniciativas	Descripción
Financiamiento para emprendedores	El MCPEIP lanza el 26 de junio de 2020 el Fondo Emprende Ecuador Productivo con una asignación de recursos por USD 10 millones dirigidos a impulsar la innovación productiva a través de dos instrumentos financieros: ▪ Capital Crece (capital semilla): fondo cofinanciable dirigido a apoyar ideas innovadoras por un monto de USD 100 mil, y a poner en marcha de proyectos de innovación hasta por USD 250 mil. En los dos casos, el beneficiario debe aportar con un mínimo del 20%. Se ha destinado USD 1 millón a emprendedores y USD 7 millones a mipymes. ▪ Capital Progreso (capital de riesgo): dirigido a la consolidación o expansión de negocios con productos y procesos innovadores. Se ha destinado USD 2 millones para mipymes. Se han priorizado los siguientes sectores: alimentos frescos y procesados; biotecnología; confecciones y calzado; energías renovables; industria farmacéutica; metalmecánica; productos forestales de madera; construcción, transporte y logística; automotores, carrocerías y partes; servicios ambientales; y software, hardware y servicios informáticos
Créditos para el sector de economía popular y solidaria	En el marco del programa Reactívale Ecuador, en julio de 2020 se suscribió un préstamo con el BID destinado a financiar una línea de crédito dirigida al sector de la economía popular y solidaria. El valor de este préstamo fue de USD 93.8 millones, de los cuales USD 85 millones están previstos para créditos productivos y USD 8.8 millones para la emisión de garantías desde el Fondo de Garantía de la Economía Popular y Solidaria (CONAFIPS). El primer desembolso se recibió al final de julio por USD 50 millones. Entre marzo y septiembre de 2020 se otorgó un total de USD 128 millones de créditos productivos con estos recursos, de los cuales el 4% corresponde a estos recursos colocados desde agosto y septiembre.
Créditos para mipymes	El mecanismo para la línea de crédito del programa Reactívale Ecuador se establece a través de la compraventa de cartera con recurso. En este marco, se asigna inicialmente un cupo de USD 150 millones al Banco del Pacífico como la primera entidad financiera ejecutora. A julio 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas registraba 2.056 créditos aprobados por un monto de USD 89.9 millones, de los cuales el 54.1% correspondían a pequeña empresa, 38% a la mediana empresa y el 7.9% a las microempresas^a.

Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista con la responsable de la Subsecretaría de Mipymes y Artesanías y revisión de información secundaria a diciembre de 2020.

^a <https://www.primicias.ec/noticias/economia/reactivate-ecuador-entrega-creditos-cuentagotas/>.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

El cuadro 25 expone a continuación, los principales aspectos resaltados en la entrevista, desde el punto de su aporte hacia la construcción de estrategias de reactivación económica.

Cuadro 25
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Ecuador

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Financiamiento empresarial	<i>Línea de crédito a mipymes por emergencia:</i> ▪ A través de la gestión del Banco del Pacífico, la línea de crédito Reactívale Ecuador está operativa desde el 25 de mayo de 2020. ▪ A octubre 2020, se registran 1.521 operaciones de crédito con un desembolso total de USD 61.4 millones. Se han aprobado 1.503 operaciones adicionales por un monto de USD 57.6 millones que aún no han sido acreditadas. <i>Financiamiento a emprendedores</i> ▪ El lanzamiento del Fondo Emprende es un hito importante que se venía trabajando desde hace varios años y pudo arrancar en medio de la crisis como un mecanismo más de apoyo. Las convocatorias aún están abiertas.	▪ El principal desafío es la disponibilidad real de los recursos para ejecución en un contexto de recorte importante del presupuesto fiscal: si bien la línea de crédito Reactívale Ecuador cuenta con una asignación de USD 500 millones para el 2020, por las condiciones de la pandemia se certificaron recursos por un valor de USD 200 millones, de los cuales se transfirieron USD 70 millones a noviembre de 2020. ▪ La operación del fondo ha sido por lo tanto lenta en relación a la demanda.	Se planea lanzar un nuevo mecanismo de crédito por USD 50 millones en febrero 2021 con el apoyo de la CAF. ▪ Esta línea de crédito estará dirigida a mipymes con condiciones preferenciales y tasas reducidas a través de descuento por segmento empresarial, con un plazo de 48 meses y 6 meses de gracia. ▪ Esta nueva modalidad plantea un aporte compartido: 35% por parte del Estado y el 65% por parte de las IFI

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Transformación empresarial	<i>Capacitación</i> - Desde el 30 de marzo a diciembre 2020, se han implementado 207 talleres en línea con la participación de 26.660 personas beneficiarias. <i>Transformación digital</i> - Entre mayo y diciembre 2020 se realizaron 10 ferias virtuales para diferentes segmentos y sectores, con el fin de invitar a mipymes, emprendedores y artesanos a insertarse en la plataforma como un nuevo mecanismo de comercialización. <i>Emprendimiento</i> - La Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación llevaba ya algún tiempo de debate. Su promulgación y el desarrollo de su reglamento es un hito importante en medio de la emergencia. - Se conforma el Consejo Consultivo de Emprendimiento e Innovación (CONEIN)⁶² como el organismo permanente estratégico para promover el emprendimiento, la innovación y la competitividad sistémica a través de la coordinación interinstitucional y a la alianza público-privada y academia (Decreto Ejecutivo 1113 del 4 de agosto de 2020) <i>Diálogo con el sector privado</i> - Se ha mantenido un diálogo abierto y continuo con el sector privado para fortalecer la vinculación interempresarial y la gestión de nuevos canales de comercialización electrónica.	- La comercialización por canales digitales se incrementó producto de la pandemia, pero aún se requiere fortalecer la alfabetización digital en desarrollo productivo. El potencial de acceso a mercados requiere que se entienda la lógica del funcionamiento del comercio electrónico, desde el punto de vista de la logística, de la inversión en portales y botones de pago, etc. El fortalecimiento de capacidades y habilidades digitales es fundamental para la adopción. - A la fecha existen 12.563 mipymes registradas en el RUM, 3.325 artesanos en el RUA y 76 emprendedores en el RNE. De estos registros no se puede desprender información acerca de las mipymes exportadoras.	- Se planea implementar la herramienta de chequeo digital del BID para conocer el nivel de madurez digital de las empresas. - Se planta continuar con el plan sectorial de Mejora Competitiva contempla 23 sectores que mantienen un espacio de diálogo en la implementación de mesas productivas. - Se ha trabajado en el proyecto de Ley de Transformación Digital y Comercio Electrónico para plantear un marco normativo que permitirá fortalecer las estrategias hacia una economía digital.

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con la responsable de la Subsecretaría de Mipymes y Artesanías.

⁶² El Consejo Nacional de Emprendimiento e Innovación (CONEIN) está conformado por la Presidencia de la República que lo preside, los Ministerios rectores de Producción; Economía y Finanzas; Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; y representantes de Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria; Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales; Asociación de Municipalidades del Ecuador; Consejo Consultivo del Emprendimiento e Innovación; Cámaras de la Producción; y Universidades, Escuelas Politécnicas e Institutos de Educación Superior públicos y privados.

X. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en México

A. Marco estratégico sobre mipymes

México establece la Ley para el desarrollo de la competitividad de las mipymes en México desde el año 2002⁶³. La Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP), es la entidad encargada de su aplicación y tiene el rol de coordinar un entorno favorable para el desarrollo competitivo de las mipymes con las diferentes autoridades a nivel federal, estatal y municipal. En este marco, se establecen programas sectoriales, que deben definir sectores prioritarios y líneas estratégicas para desarrollo empresarial con especial atención en un enfoque de género⁶⁴.

La UDP opera a través del Programa Nacional para el Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), y a partir de octubre de 2019, absorbe las funciones del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)⁶⁵, con lo cual opera también a través del Fondo Nacional Emprendedor. Este último tiene el objetivo de otorgar subsidios directos a emprendedores o mipymes a través de convocatorias públicas específicas, destinadas a sectores estratégicos y al desarrollo regional; a programas de desarrollo empresarial; y a programas para mipymes. El PRONAFIM, por otro lado, otorgaba financiamiento estratégico a instituciones de microfinanzas para ampliar la cobertura y colocación de microcréditos previo a la crisis del COVID-19; y en el contexto de la pandemia, modifica su operación para asignar recursos de forma directa y eliminar la parte de intermediación.

⁶³ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002. La última reforma vigente fue publicada en DOF 13 de agosto de 2019.

⁶⁴ La perspectiva de género se incluye en las reglas de operación de programas presupuestarios federales en 2016 (DOF del 29 de junio de 2016).

⁶⁵ DOF del 17 de octubre de 2019.

Es importante mencionar que el apoyo a las mipymes en el contexto de la pandemia se sienta en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El Plan pone énfasis en el desarrollo de programas sociales, los cuales se priorizan aún más en el contexto de la crisis sanitaria; y en este sentido, la estrategia del gobierno para apoyar a las mipymes a enfrentar los efectos de la pandemia se inclina sobre todo hacia los micro y pequeños negocios, buscando fomentar la creación de empleo y facilitar el acceso al crédito. En este contexto, se debe destacar también la creación del Banco del Bienestar a partir del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), con el fin de mejorar la inclusión financiera de los beneficiarios de los programas sociales.

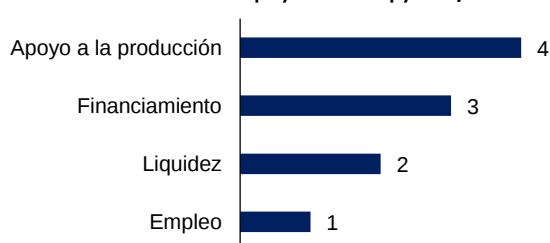
B. Contexto del COVID-19

México declara emergencia sanitaria por el COVID-19 el 30 de marzo de 2020⁶⁶ y se ordena la suspensión inmediata de actividades no esenciales inicialmente hasta el 30 de abril. La medida fue extendida hasta el 30 de mayo⁶⁷ y a partir de junio se inicia la reanudación de actividades a través de un sistema de semáforo, basado en un análisis epidemiológico por región. La estrategia llamada “nueva normalidad” contempla un sistema de alerta sanitaria de aplicación estatal o municipal que es analizado de forma semanal para determinar el nivel de restricción de actividades laborales, económicas y sociales. Los niveles de alerta son dictados por la autoridad federal y las empresas que cumplen los “lineamientos técnicos específicos para la reapertura de actividades económicas⁶⁸” publicados en el Diario Oficial de la Nación (DOF) pueden operar previa aprobación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En este contexto, el gobierno definió los programas sociales como prioritarios, entre los que destacan: el programa de Tandas del Bienestar, que es parte de los denominados programas integrales de bienestar⁶⁹; y el programa de apoyo financiero a microempresas familiares denominado “créditos a la palabra”, implementado por la Secretaría de Economía como parte de nuevas medidas de apoyo para enfrentar la pandemia. El detalle de estas y otras medidas se presenta más adelante en el cuadro 26.

En base al mapeo realizado por la CEPAL sobre las medidas que han implementado los países de la región para apoyar a las mipymes en el marco de la emergencia del COVID-19 (CEPAL, 2020), se ha realizado una actualización y depuración de la información, tomando en cuenta la constante evolución de la pandemia. En este sentido, se pueden resaltar 10 medidas en México hasta diciembre 2020.

Gráfico 11
Medidas de apoyo a las mipymes, México



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL 2020.

⁶⁶ DOF del 30 de marzo de 2020.

⁶⁷ DOF del 21 de abril de 2020.

⁶⁸ DOF del 29 de mayo de 2020.

⁶⁹ En el marco del Plan de Desarrollo 2019-2024, se establecen varios programas prioritarios dentro de la política social. Los llamados programas integrales de bienestar son: Programa para el bienestar de las personas adultas mayores; Programa pensión para el bienestar de personas con discapacidad; Programa nacional de becas para el bienestar Benito Juárez; Jóvenes construyendo futuro, Jóvenes escribiendo futuro, Sembrando vida, Programa Nacional de Reconstrucción, Desarrollo urbano y vivienda; y Tandas para el bienestar.

Cuadro 26
Medidas de apoyo a las mipymes, México

Categoría	Medida
Liquidez	Se autoriza la permanencia en tarifas de bajo consumo para usuarios de servicio doméstico de energía eléctrica: el aumento de consumo de energía eléctrica realizado por usuarios domésticos durante la pandemia no se considerará para el cálculo del consumo promedio mensual que define una reclasificación de tarifas (DOF del 17 de abril de 2020). Diferimiento total o parcial de pagos de capital o intereses hasta por 4 meses, con posibilidad de extensión por 2 meses adicionales, a créditos vigentes al 28 de febrero de 2020: los saldos se podrán congelar sin cargo de intereses, incluye créditos personales, créditos de nómina, tarjeta de crédito y microcrédito, así como créditos comerciales dirigidos a personas morales o físicas con actividades empresarial, incluido los agropecuarios (CNBV 16/2020 del 25 de marzo de 2020).
Empleo	Procuraduría digital: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo lanzan en abril de 2020 la herramienta virtual para protección de derechos laborales. Se brinda asesoría legal y seguimiento a casos de despido y suspensión temporal de labores sin goce de sueldo a causa del COVID-19. Se facilita la construcción de acuerdos para apoyar a las empresas y conservar las fuentes de empleo.
Financiamiento	Programa de Crédito a la Palabra (Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares): dirigido a atender las necesidades de financiamiento de micronegocios formales e informales, empresas, y personas que trabajan por cuenta propia^a. El apoyo financiero se entrega a partir del 4 de mayo a través de bancos participantes en el programa^b, por un monto de hasta 25.000 pesos (aprox. USD 1.263) por negocio, los que se entregan vinculados con un compromiso solidario de los beneficiarios para reembolsar los recursos en un plazo de tres años, incluidos tres meses de gracia y una tasa de interés anual del 6%. El programa contempla dos modalidades: ▪ Crédito a la palabra: dirigido a micronegocios familiares no agropecuarios con al menos 6 meses de operación, identificados como potenciales beneficiarios a través del Censo para el Bienestar de la Secretaría de Bienestar del 2018. ▪ Apoyo solidario a la palabra: dirigido a empresas que conservaron el promedio de su plantilla laboral del primer trimestre de 2020 con corte al 15 de abril. En mayo se hizo una modificación a los lineamientos de operación del programa para extender la modalidad de apoyo solidario a la palabra a trabajadores independientes y personas trabajadoras del hogar, con afiliación voluntaria al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) vigente al 30 de abril de 2020 (DOF del 7 de mayo de 2020). Programa de microcréditos para el bienestar conocido como Programa de Tandas del Bienestar (PTB): dirigidos a pequeños negocios familiares (microempresarios, comerciantes y artesanos) con al menos 6 meses de operación. El programa contempla un apoyo monetario que se entrega bajo un esquema de cuatro montos consecutivos de \$6.000, \$10.000, \$15.000 y \$20.000 pesos (aprox. USD 303, USD 505, USD 758, USD 1.010 respectivamente) con tasa de interés cero. Los beneficiarios cuentan con 10 meses para realizar los reembolsos para acceder al monto siguiente de apoyo. Este programa se encuentra operativo desde 2019 y en el marco de la emergencia sanitaria modificó el periodo de gracia del primer y segundo apoyo para otorgar tres meses en lugar de uno (DOF 15 de abril de 2020). Crédito de Apoyo 10 mil del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT): dirigido a trabajadores que llevan al menos 1 año trabajando con contrato por tiempo indeterminado o de planta en empresas afiliadas al FONACOT. Se destinarán 3 mil millones de pesos (aprox. USD 151.5 millones) para otorgar montos de crédito por 10 mil pesos (aprox. USD 505), con un costo anual del 10% que se pagarán en 33 cuotas mensuales con un periodo de gracia de 3 meses. Se espera beneficiar a 300 mil trabajadores con esta medida.
Apoyo a la producción	Mipymes MX: plataforma de la Secretaría de Economía para mipymes que consolida información y herramientas para apoyar a las empresas en cinco dimensiones: aprender, emprender, vender, crecer y exportar. Mercado Solidario: plataforma de la Secretaría de Economía que genera un espacio de socialización para intercambio de información comercial para las mipymes afectadas por la pandemia. E-ruedas de negocios: dirigido a pequeñas y medianas empresas exportadoras para generar citas de negocios con potenciales empresas compradoras y participar en talleres sobre temas de interés para acceder a mercados específicos. Registro para la autoevaluación en línea de protocolos de seguridad sanitaria de las empresas: en el marco de la estrategia de retorno a las actividades que inició el 1 de junio de 2020, se pone a disposición una plataforma de registro y material de apoyo para seguir los "Lineamientos técnicos específicos para la reapertura de las actividades económicas", el cual es un documento oficial que describe medidas de reactivación para empresas. Estas medidas difieren según el tipo de negocio, nivel de riesgo, tamaño del centro de trabajo y características internas (DOF del 29 de mayo de 2020). Las empresas de sectores esenciales que pueden reiniciar sus actividades deben realizar obligatoriamente la autoevaluación, que es aprobada por el IMSS. Esta iniciativa es de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Economía, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el IMSS.

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL 2020, información enviada por la Secretaría de Economía en octubre 2020, y a la actualización pertinente desde fuentes secundarias a diciembre 2020.

^a DOF del 24 de abril de 2020.

^b Banco Santander, Banco Azteca y Banorte.

C. Entrevista: Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía

1. Experiencia en la implementación de medidas

El enfoque del gobierno para impulsar la recuperación de la economía y el empleo se concentra en tres pilares: i) entrega de créditos a micro y pequeñas empresas; ii) continuidad de los programas de Bienestar; y iii) construcción de proyectos de infraestructura⁷⁰ con presupuesto público⁷¹. En este marco, las estrategias han apuntado especialmente a proteger a los negocios más pequeños y vulnerables. Las mipymes representan el 99.8% del entramado empresarial de México y generan más del 70% del empleo. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se estima que más de 1 millón de mipymes cerraron definitivamente por la afectación de la pandemia⁷².

En el marco del diálogo que se mantuvo con el Director General de Programas para Mipymes de la Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía, a continuación, se expone la experiencia en la implementación de varias de las medidas de apoyo, que para facilidad de análisis se han agrupado en dos grandes categorías: apoyo técnico y apoyo financiero.

Institución	Cargo	Nombre
Unidad de Desarrollo Productivo Secretaría de Economía	Director General de Programas para Mipymes	Alfredo González

Los detalles se presentan en los siguientes cuadros:

Cuadro 27
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, México

Iniciativas	Descripción
Acceso a mercados externos (ruedas de negocio virtuales)	<i>e-ruedas de negocios de Alianza de Pacífico</i>: se realizaron tres encuentros virtuales que contemplaron dos partes: (i) talleres de capacitación sobre cómo hacer negocios en los mercados específicos y (ii) ruedas de negocios con agenda de hasta cuatro citas diarias de 30 minutos. - Reino Unido (23 junio-2 julio 2020): participación de 28 empresas británicas con cupo para 15 empresas mexicanas (60 empresas en total de la Alianza del Pacífico) - Intralianza (Colombia, Chile y Perú) y Centroamérica (4-13 de agosto 2020): participación de 40 empresas latinoamericanas con cupo para 20 empresas mexicanas (80 empresas en total de la Alianza del Pacífico) - Asia (1-10 de septiembre 2020): participación de China, Japón, Taiwán, Corea del Sur, India, Indonesia, Singapur y Tailandia con cupo para 30 empresas mexicanas (120 empresas en total de la Alianza del Pacífico) <i>e-Ruedas de negocios sectoriales</i>: México se sumó a las e-ruedas de negocio globales desarrolladas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el sector de tecnologías de la información (13-22 de julio 2020) y para el sector de insumos médicos esenciales (segundo semestre 2020). Además, en alianza con el BID se planteó llevar a cabo cuatro ruedas de negocio dirigidas a sectores específicos en el país: - Agroindustria (6-12 de julio 2020) - Diversas manufacturas (17-23 de agosto 2020) - Turismo (28 septiembre-4 de octubre 2020) - Tecnologías de la información (9-15 de noviembre 2020)

⁷⁰ Se ha impulsado el mantenimiento y conservación de carreteras, caminos de mano de obra, carreteras, terminación de presas y canales, rehabilitación de 6 refinerías, sistema aeroportuario, entre otros. Estas actividades han generado alrededor de 85,000 empleos (<https://www.gob.mx/stps/prensa/mexico-proyecta-2-millones-93-mil-364-empleos-a-traves-de-los-programas-del-bienestar?idiom=es>).

⁷¹ <https://www.gob.mx/stps/prensa/recuperacion-economica-y-de-empleo-que-impulsa-el-gobierno-de-mexico-es-la-correcta-luisa-alcalde?idiom=es>.

⁷² <https://www.forbes.com.mx/economia-mas-de-1-millon-de-mipymes-cierran-definitivamente-en-mexico-por-covid-19/>.

Iniciativas	Descripción
Fortalecer conocimiento y capacidades	<i>Mipymes MX</i>: la plataforma digital inició operaciones en junio de 2020 y registró alrededor de 9.000 personas interesadas en 313 ciudades del país. Se ofrecen de forma gratuita varias herramientas en las siguientes áreas: ▪ Aprender: acceso gratuito a cursos, webinars y contenido en diferentes temáticas (modelos de negocio, habilidades blandas, habilidades digitales, cultura financiera, publicidad digital, etc.) y acceso a una oferta seleccionada de servicios especializados para desarrollo empresarial. ▪ Emprender: apoyar la creación sin costo de empresas, acceso a guías y talleres para registro de marca y licencias de funcionamiento municipal. ▪ Vender: información sobre herramientas de comercio electrónico, pagos digitales, promoción y difusión. ▪ Crecer: información sobre opciones de financiamiento y buen uso y manejo de crédito, certificaciones, conexión con fondos de Capital Emprendedor. ▪ Exportar: acceso a guías y herramientas para exportar e información sobre programas de cooperación y oportunidades comerciales en el marco de tratados comerciales
Impulso al comercio local	<i>Mercado solidario</i>: esta plataforma entró en operación en mayo de 2020 con el objetivo de incentivar el consumo de productos y servicios locales para dar alivio económico a sectores con actividades paralizadas. Esta iniciativa está dirigida especialmente a artesanos, pequeños productores y empresas familiares, que pueden registrarse y deben colocar una breve descripción del producto o servicio que ofrecen. La plataforma permite que potenciales compradores identifiquen estos productos o servicios y promueve un esquema de apoyo basado en tres modalidades de consumo: ▪ Compra anticipada: pago por consumo futuros de productos y servicios que dan apoyo a negocios que han tenido que paralizar sus actividades ▪ Compra a domicilio: pedidos a domicilio ▪ Compra local: encuentra negocios para apoyar consumo local A junio de 2020, se registraron alrededor de 8.000 pequeños negocios de 712 municipios.
Alianzas con el sector privado para promover el comercio en línea	<i>Grupo de trabajo conjunto con la iniciativa privada</i>: se creó un grupo de trabajo con la participación de 7 plataformas de entrega, 2 cámaras y 7 asociaciones del sector de las tecnologías de la información y comunicaciones, restaurantes y farmacéutico para impulsar el uso de plataformas para fomentar compras en línea. ▪ Comercio electrónico: campaña #LeAtiendoporInternet que tiene el objetivo de integrar a 2 millones de negocios de mipymes a la economía digital (Asociación de Internet MX) ▪ Guía para entrega a domicilio segura: recomendaciones estándar en cuanto a procesos de seguridad y protocolos sanitarios para la preparación, venta y entregas a domicilio (Asociación Mexicana de Venta Online) ▪ Folleto de servicios plataformas de entrega a domicilio: información sobre servicios de plataformas y oferta de negocios en la emergencia (alianza entre plataformas de entrega a domicilio y Asociaciones de restaurantes, comerciantes y farmacias) ▪ Plataforma AIUDA.ORG: apoyar a comercios y negocios para ofrecer productos y servicios en línea

Fuente: Elaboración propia en base a información enviada por la Unidad de Desarrollo Productivo y fuentes secundarias.

Cuadro 28
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, México

Iniciativas	Descripción
Entrega directa de recursos sin intermediarios	<i>Tandas para el Bienestar</i>: los recursos empezaron a ser transferidos en abril 2020. Hasta el 19 de octubre, se registró una entrega de 473.236 tandas, que equivale al 93% de la meta propuesta de 508.540 beneficiarios de la modalidad de consolidación de negocios existentes con un mínimo de seis meses de operación. Durante la pandemia se vinculó, además, la "modalidad mes trece" que tiene el objetivo de apoyar el inicio de microemprendimientos de jóvenes que han concluido la capacitación del Programa Jóvenes Construyendo Futuro de la Secretaría del Trabajo y Provisión Social. El programa está dirigido a jóvenes entre 18 y 29 años, que reciben una beca directa de 3.748 de pesos mensuales, equivalente al salario mínimo, para ser vinculados con tutores de empresas de diferentes tamaños en un marco de formación profesional práctica. Desde 2019 a agosto 2020 se han beneficiado a más de 1 millón de aprendices con una cobertura del 99.6% del total de municipios a nivel nacional. A agosto 2020, estas dos modalidades en conjunto representaron el 70% del avance de todo el programa, con 357.000 de tandas colocadas.
Microfinanciamiento	<i>Crédito a la palabra</i>: el programa se puso en marcha a finales de abril 2020 bajo un esquema de preservar el valor de los recursos que se entregan directamente a los beneficiarios. A julio 2020, se ha otorgado este beneficio a más de 700 mil beneficiarios a través de las dos modalidades: microempresa familiar y apoyo solidario a la palabra. En junio se incluyó una segunda etapa de créditos que contemplan el apoyo dirigido a meseros, taxistas, camareras y vendedores de mercado. El monto entregado alcanzó los 17.715 millones de pesos (aprox. USD 904.413).

Iniciativas	Descripción					
Créditos existentes dirigidos a segmentos	Financiamiento de la Secretaría de Economía en colaboración con la banca de desarrollo para mujeres empresarias de los sectores de comercio, servicios e industria: dirigido a mipymes o personas físicas con actividad empresarial formal de al menos 2 años de antigüedad (crédito disponible a través de 9 bancos). - Las empresas deben pertenecer a una mujer o al menos el 51% de la empresa debe estar en su nombre. Las mujeres que operan negocios bajo el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) sólo deben tener 1 año de antigüedad - El monto máximo del crédito es por 5 millones de pesos (aprox. USD 255.000) para capital de trabajo y activos fijos. - La tasa de interés máxima es del 12% anual con plazo de 36 meses para capital de trabajo y 60 meses para activo fijo si el negocio pertenece al RIF.					
Financiamiento de la Secretaría de Economía en colaboración con la banca de desarrollo para jóvenes empresarios (entre 18 y 36 años) para apoyar el crecimiento y/o consolidación de negocios en marcha (Crédito disponible a través de 6 bancos).						
Modalidad	Destino del crédito	Antigüedad de la empresa	Tasa de interés	Monto (pesos)	Plazo	Periodo de gracia
Crédito para crecer	Capital de trabajo y activo fijo	Al menos 1 año de operación	12% anual fija	Hasta 300.000 (aprox. USD 15.000)	Hasta 36 meses para capital de trabajo y 60 meses para activo fijo	No aplica
Crédito Pyme Joven Empresario				Hasta 2.5 millones (aprox. USD 127.626)	Hasta 60 meses	Hasta 3 meses
Financiamiento de la Secretaría de Economía en colaboración con la banca de desarrollo para sectores productivos específicos:						
Sector		Tasa de interés	Monto (pesos)	Plazo	Periodo de gracia	
Fabricantes y demandantes de moldes, troqueles y herramientas en sectores automotriz, aeroespacial, eléctrico-electrónico, metalmecánico		Máx.13% anual fija	Hasta 30 millones (aprox. USD 1.5 millones)	36 meses para capital de trabajo y hasta 84 meses para activo fijo	No aplica	
Textil, vestido y moda		Máx.9% anual fija en USD			Hasta 12 meses en pago de capital incluido en plazo	
Cuero y calzado						

Fuente: Elaboración propia en base a información enviada por la Unidad de Desarrollo Productivo y fuentes secundarias.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

El cuadro 29 expone a continuación, los principales aspectos resaltados en la entrevista, desde el punto de su aporte hacia la construcción de estrategias de reactivación económica.

Cuadro 29
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, México

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Financiamiento empresarial	<i>Entrega directa de recursos</i> - Uno de los puntos estratégicos en los que se ha concentrado el gobierno es en eliminar la intermediación para la entrega de microcrédito. Se realizaron transferencias monetarias acreditadas directamente al beneficiario. Más de 1.5 millones de micronegocios recibieron USD 1.000^a. - El despliegue de Centros Integradores de Desarrollo ha sido clave como puntos de contacto y comunicación directa sin intermediarios. Los centros funcionan en	- Existen aún problemas de conectividad en varias localidades, por lo que uno de los desafíos es reducir las brechas y mejorar la inclusión. En este sentido, se vincula la estrategia de los Centros Integrados de Desarrollo con el Programa de Internet para todos y con el fortalecimiento Banca de Bienestar. - La inclusión financiera requiere de educación financiera para	- Banca de Bienestar tendrá una mayor cercanía territorial. Al 2021 se espera contar con 2.700 sucursales a nivel nacional - La implementación de los Centros Integrales de Desarrollo implica una atención cercana del gobierno, por lo que se espera también proporcionar asistencia técnica para la producción, transformación y
Financiamiento empresarial	las oficinas públicas como espacios físicos que brindan información y servicios de forma gratuita sobre los programas del gobierno federal a través de servidores de la Nación preferencialmente de la misma comunidad. Son heterogéneos dependiendo de las comunidades. Ahora hay 1.500 y se quiere llegar a 3.000. Fortalecimiento del Banco de Bienestar como banca de desarrollo de primer piso para garantizar acceso a servicios financieros.	apoyar el manejo eficiente de recursos. Aún no se cuenta con un análisis sistemático del uso o aprovechamiento de las transferencias monetarias, pero se conoce que muchas veces el uso del crédito es para pagar otros créditos. Es necesario dar un acompañamiento al manejo de crédito.	comercialización. Para estos los Servidores de la Nación están siendo capacitados. Se cuenta con un promedio de 17.500 Servidores de la Nación para los Centros^b.
Transformación empresarial	<i>Apoyo a las ventas por internet (comercio electrónico)</i> - Mipymes MX: la plataforma tiene un trabajo continuo para consolidar herramientas y contenidos. Se ha visto que la gente se registra más en las dimensiones de "aprender" y "financiamiento" - Mercado solidario: plataforma funciona como un espacio de intercambio de información efectivo, los negocios locales se registran y visibilizan sus productos o servicios y el consumidor puede identificar fácilmente la oferta. - Data México: plataforma para empresas medianas para facilitar el acceso a información que permite bajar costos de transacción	Ajustes en normativa es importante para permitir a las mipymes que puedan cumplir regulaciones. Se debe identificar cuáles son las problemáticas que afectan el desarrollo de las mipymes.	En términos de la digitalización de las mipymes, se está trabajando en estrategias que apoyen el desarrollo de capacidades digitales segmentadas. Es decir, por un lado, se debe mejorar la comprensión sobre el uso de las tecnologías y su potencial aplicación en el desarrollo de actividades (segmento de microempresarios); y por otro, se debe apoyar para cambiar la lógica de funcionamiento de los negocios con la incorporación de estas tecnologías (segmento de digitalización).

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con el representante de la Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía.

^a <https://www.asnews.mx/noticias/mexico-presenta-un-plan-de-apoyo-a-pymes-afectadas-por-la-pandemia>.

^b <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/centros-integradores-del-desarrollo-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>.

XI. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Panamá

A. Marco estratégico sobre mipymes

El marco estratégico de apoyo dirigido hacia las mipymes en Panamá se encuentra delimitado por un marco legal específico que tiene tres momentos clave. La Ley 8⁷³ del año 2000 que establece la creación de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) como la entidad rectora de las políticas de fomento para las mipymes en el país; la Ley 33⁷⁴ de ese mismo año que define una serie de instrumentos para estimular el desarrollo de las mipymes, entre los que se plantea un fondo de garantía para préstamos y para el apoyo a la capacitación y asistencia técnica; y la Ley 72⁷⁵ del 2009 que modifica las dos normas anteriores, crea el Sistema Nacional de Fomento Empresarial como parte de la estructura de la AMPYME⁷⁶ y se consolida el Fondo de Fomento Empresarial. El Decreto Ejecutivo 126⁷⁷ del año 2010 reglamenta el funcionamiento de este último, articulándolo en cuatro fondos⁷⁸ que se encuentran operativos hasta el día de hoy: i) el fondo de asistencia técnica y capacitación; ii) el fondo de capital semilla; iii) el fondo de financiamiento de microcrédito; y iv) el fondo de garantía.

⁷³ Ley 8 del 29 de marzo de 2000.

⁷⁴ Ley 33 del 25 de agosto de 2000.

⁷⁵ Ley 72 del 9 de noviembre de 2009.

⁷⁶ El Sistema Nacional de Fomento Empresarial se encuentra adscrito a la Dirección General de la AMPYME y se conforma por aquellas instituciones que brindan apoyo dentro del ecosistema de las mipymes y se afilian al Sistema. Estas instituciones pueden entonces acceder al Fondo de Fomento Empresarial.

⁷⁷ Decreto Ejecutivo 126 del 23 de junio de 2010.

⁷⁸ El fondo de asistencia técnica y capacitación y el fondo de garantía se ejecutan a través de programas de la AMPYME; mientras que el fondo de capital semilla y el fondo de financiamiento de microcrédito se ejecutan a través de administradores de fondos públicos o privados o de empresa fiduciaria.

La AMPYME tiene la responsabilidad de ejecutar la política nacional de fomento del sector de las mipymes, a través de la generación de programas o proyectos que mejoren el mercado de servicios financieros y no financieros; promoviendo y articulando acciones entre actores públicos y privados. La Política Nacional de Fomento de la Mipyme 2017-2022 surge en este contexto, como una propuesta para impulsar el desarrollo de las mipymes, partiendo del fortalecimiento de la capacidad empresarial de las personas que lideran e integran estas unidades económicas. La política reconoce la necesidad de impulsar medidas diferenciadas de apoyo y de tomar en cuenta la equidad de género, la inclusión social y el desarrollo territorial. Bajo este enfoque que pone énfasis “en el negocio y en las personas”, se han definido como ejes estratégicos de política: el impulso a los servicios de desarrollo empresarial; la formalización; el desarrollo de un sistema de información empresarial sobre mipymes; el fomento del emprendimiento; el acceso a financiamiento; y el acceso a mercados.

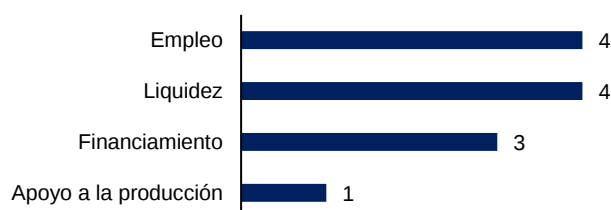
Es en el marco de estos ejes de acción, que la AMPYME ha desarrollado su intervención para enfrentar los efectos de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Dicha intervención ha aprovechado y potenciado instrumentos existentes para difundir las medidas de respuesta a la emergencia, como la plataforma digital para facilitar el Registro Empresarial y el incremento de recursos del fondo de capital semilla; a la vez que se han lanzado iniciativas de reactivación como la Banca de Oportunidades y Panamá Solidario. La información de estas medidas se presenta con más detalle en la siguiente sección.

B. Contexto del COVID-19

Panamá declara Estado de Emergencia Nacional a través de la Resolución de Gabinete N°11 del 13 de marzo de 2020; y a partir de entonces se emiten varios Decretos Ejecutivos y resoluciones para establecer medidas tanto de carácter sanitario para reducir la propagación del virus, como medidas en el ámbito laboral, tributario y de alivio económico y financiero. Al igual que en otros países de la región, las medidas se han ido adoptando de acuerdo con la evolución de la pandemia, buscando contrarrestar las afectaciones en el empleo y en las actividades económicas, con especial atención en los sectores más vulnerables.

En base al mapeo realizado por la CEPAL sobre las medidas establecidas por los diferentes países de la región para apoyar a las empresas a enfrentar los efectos del COVID-19 (CEPAL, 2020), se ha realizado una actualización y depuración de información en seguimiento al proceso dinámico que impone la emergencia. En este sentido, hasta diciembre de 2020, Panamá suma un total de 12 medidas de apoyo hacia las mipymes para afrontar la emergencia.

Gráfico 12
Medidas para apoyar a mipymes en contexto COVID-19, Panamá



Fuente: CEPAL, 2020.

A continuación, el cuadro 30 presenta el detalle de estas medidas:

Cuadro 30
Medidas de apoyo a las mipymes, Panamá

Categoría	Medida
Liquidez	<i>Extensión de amnistía tributaria para el pago de tributos:</i> Leyes 160 y 161 del 1 de septiembre de 2020. La ley 160 modifica a la Ley 99 de amnistía tributaria para incorporar disposiciones específicas relacionadas a la pandemia y la Ley 161 adiciona párrafos transitorios al Código Fiscal en la misma línea. Las dos leyes son retroactivas. Los aspectos más relevantes son: ▪ Contribuyentes pueden acogerse al periodo de amnistía tributaria por morosidad en pago de impuestos, tasas y contribuciones especiales hasta el 31 de diciembre de 2020. ▪ Si los arreglos de pago se realizan hasta el 31 de diciembre, abonando el 25% del impuesto nominal causado, se condonará el 85% de la totalidad de intereses, recargos y multas ▪ El plazo para el cumplimiento total del convenio de pago no podrá exceder del 30 de abril de 2021. ▪ Contribuyentes que pagaron impuestos antes de la entrada de vigencia de las leyes serán acreedores a créditos y descuentos. <i>Modalidad de préstamos modificados:</i> se establecen medidas adicionales, excepcionales y temporales para los créditos tanto de consumo como corporativos (Acuerdo 2-2020 del 16 de marzo de 2020, modificado con Acuerdo 13-2020 del 21 de octubre de 2020) ▪ modificación de términos y condiciones de: periodos de gracia, ajustar tipo de interés, ampliar plazos, ajustes en el importe de la cuota mensual, implementación de acuerdos de pago, etc. ▪ entidades bancarias tendrán hasta el 30 de junio de 2021 para evaluar los créditos de deudores afectados por la pandemia <i>Reducción del pago de la tarifa eléctrica hasta diciembre de 2020:</i> beneficio a más de 1 millón de clientes residenciales y a Pymes (Resolución de Gabinete 66 de 29 de septiembre de 2020). <i>Suspensión del pago de servicios públicos</i> (energía eléctrica, telefonía fija y móvil e internet) por 4 meses a partir del 1 de marzo: la Ley 152 del 4 de mayo de 2020 tiene carácter retroactivo. El saldo adeudado no genera intereses y será prorrateado en un término de 3 años.
Empleo	<i>Suspensión de contrato de trabajo:</i> se incluye a la pandemia del COVID-19 como caso fortuito o fuerza mayor dentro del numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo (Decreto Ejecutivo 81 del 20 de marzo de 2020) <i>Modificación temporal de la jornada de trabajo:</i> se aprueba el acuerdo para ser consensuado entre las partes para aplicar el artículo 159 del Código de Trabajo (Decreto Ejecutivo 71 del 13 de marzo de 2020) Ley 157 – medidas temporales de protección de empleo en empresas (proyecto de ley aprobado en agosto y vigente hasta diciembre 2020) ▪ Aplica a empresas con cierre total o parcial de operaciones y a trabajadores con contratos suspendidos ▪ Suspensión de contratos podrán ser prorrogadas mes a mes hasta el 31 de diciembre ▪ Empresas podrán reiniciar sus actividades progresivamente y reintegrar a trabajadores ▪ La terminación de la relación laboral por mutuo consentimiento, despido o decisión unilateral del empleador dentro de los 3 meses después de la reintegración de un trabajador suspendido, obliga al empleador a la cancelación inmediata en un solo pago del total de sus prestaciones o derechos. Extensión de vigencia de permisos de trabajo para extranjeros hasta marzo de 2021 (Decreto Ministerial 225 del 19 de agosto de 2020)
Financiamiento	<i>Programa Banca de Oportunidades:</i> a través de la AMPYME se otorga acompañamiento y acceso a financiamiento. (Decreto Ejecutivo 191 del 31 de julio de 2020) ▪ Monto total disponible USD 20 millones de dólares, canalizados a través de la Caja de Ahorro y el Banco Nacional de Panamá. ▪ Dirigido a emprendedores y microempresas que tienen menos de 2 años de establecimiento, generan 2 o 3 puestos de trabajo y facturan hasta USD 150.000 al año. ▪ Se otorgan préstamos entre USD 2.000 – 5.000 con plazo de 84 meses y tasas de interés entre el 6% y 9% ▪ Se busca que los créditos sean destinados para cubrir gastos de reactivación económica (no nómina ni arriendo) <i>Programa global de crédito para la defensa del tejido productivo y del empleo:</i> se busca promover el acceso a financiamiento productivo para la recuperación económica de las mipymes afectadas por la pandemia. ▪ El programa está respaldado con un préstamo del Bando Interamericano de Desarrollo (BID) por USD 150 millones (este crédito es el primer tramo de un préstamo total de USD 300 millones que serán administrados por el Banco Nacional de Panamá especialmente para los sectores afectados por la pandemia). ▪ El 50% de los fondos será destinado a las mipymes y el otro 50% al sector agropecuario. ▪ Mipymes: recursos disponibles a través de 30 bancos y entidades financieras locales dirigido a mipymes que generan ingresos superiores a USD 150.000 anuales. ▪ El monto de crédito para microempresas es entre USD 5.000 y 25.000; y para Pymes entre USD 25.000 y 250.000, con un plazo de 84 meses y una tasa de interés del 7%.

Categoría	Medida
	<i>Programa Crédito Panamá Solidario para el sector agropecuario</i>: recursos disponibles con el respaldo del programa global de crédito para la defensa del tejido productivo y del empleo. - Colocación a través del Banco de Desarrollo Agropecuario (aprobado el 13 de mayo de 2020) - Créditos especiales nuevos por un monto límite de USD 100.000 con 0% de interés - El periodo de duración del programa será de 2 años para proyectos agrícolas y 3 años para proyectos ganaderos. Al terminar este periodo, la tasa de interés retornará al 2% salvo otras disposiciones (Resolución 051-2020 y 052-2020 del 11 de mayo de 2020) Adicionalmente, el Banco de Desarrollo Agropecuario aprobó la reducción de la tasa de interés al 2% para préstamos vigentes que tengan tasas mayores al 5% (Resolución 050—2020 del 11 de mayo)
Apoyo a la producción	<i>Ley Capital Semilla</i>: proyecto de Ley 363 aprobado el 17 de agosto de 2020 que modifica el monto asignado en la Ley 33 del 2000 sobre normas para el fomento de las mipymes. - El acceso a recursos no reembolsables pasa de USD 1.000 a USD 2.000 por empresa - El financiamiento se mantiene disponible a través de concurso y está dirigido a emprendedores y microempresarios que hayan participado en Programas de Capacitación y Asesoría Técnica de AMPYME.

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de medidas identificadas por la CEPAL (CEPAL, 2020) a mayo 2020, información oficial enviada por AMPYME a noviembre 2020, y a la actualización pertinente desde fuentes secundarias a diciembre 2020.

C. Entrevista: Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

1. Experiencia en la implementación de medidas

Las micro, pequeñas y medianas empresas representan alrededor del 97% de las empresas en Panamá y generan más del 56% de empleos a nivel nacional (AMPYME, 2020). No obstante, el alto grado de informalidad —casi 45% de la población ocupada antes de la pandemia— genera una subestimación de la dimensión de las actividades económicas más pequeñas en el total del entramado empresarial. Según información de la Contraloría General de la República, la mayor parte de la expansión del empleo entre 2018 y 2019 fue informal y los nuevos empleos generados a través de emprendimientos se relacionaron con actividades profesionales, administrativas y comerciales⁷⁹.

El apoyo a los emprendimientos y los micro y pequeños empresarios era ya reconocido como un elemento fundamental de política para el desarrollo económico del país; y en medio de la pandemia, el foco de atención se ha dirigido hacia el rol que cumplen estas empresas para una potencial reactivación. La coyuntura ha creado un mercado espontáneo con el surgimiento de varios emprendimientos sobre todo en el sector de preparación de alimentos y, como en otros países, ha acelerado el interés por desarrollar estrategias de comercio electrónico. Por lo tanto, entre las medidas que se han implementado para enfrentar la evolución de la emergencia, se puede destacar el impulso dado a algunos instrumentos existentes, como el registro en línea de actividades formales e informales para acceder a beneficios; el capital semilla para facilitar el acceso a recursos que permitan la reinversión y consolidación de negocios; entre otros.

En base al diálogo abierto que se mantuvo con el Subdirector General de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), los siguientes cuadros exponen a continuación la experiencia de algunas iniciativas que han sido enmarcadas en dos grandes categorías para facilidad de análisis: apoyo técnico y apoyo financiero.

Institución	Cargo	Nombre
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)	Subdirector General	Arturo Arango Osorio

⁷⁹ <https://www.laestrella.com.pa/economia/201009/post-covid-19-emprendimiento>.

Cuadro 31
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Panamá

Iniciativas	Descripción												
Mejoras en tramitología	<i>Registro Empresarial de la AMPYME - en línea:</i> - La iniciativa de registro empresarial surge en la Ley 33 del año 2000 y se modifica con la Ley 72 de 2009, que define los parámetros de registro. En 2012, la Resolución N°009-2012 establece los requisitos de inscripción para incluir a personas naturales. La reglamentación vigente del Registro Empresarial es el Decreto Ejecutivo 145 del 9 de abril de 2020. Se establece que toda MIPYME inscrita podrá acceder a los programas financieros y no financieros de la AMPYME de acuerdo con los parámetros de cada programa. - El proceso de registro en línea es gratuito y de carácter inmediato. Si bien el desarrollo de la plataforma ya estaba en marcha, su lanzamiento oficial ocurre en abril 2020 como iniciativa conjunta de AMPYME con la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG). - El objetivo de la plataforma es mejorar y facilitar el registro de actividades formales e informales, como persona natural o jurídica, para acceder a beneficios y servir de referencia para establecer beneficios futuros. Los beneficios actuales son: (i) exención del pago de impuesto sobre la renta durante los dos primeros años fiscales contados a partir de la inscripción; y (ii) acceso a programas financieros y no financieros de la AMPYME; y (iii) preferencia para procesos de compras públicas. - Los microempresarios informales que se inscriban en el Registro Empresarial de la AMPYME reciben estos beneficios automáticamente.												
Vinculación con sector privado	<i>Creación de estrategias conjuntas para impulsar la reactivación económica ajustadas a las diferentes necesidades sectoriales:</i> La reapertura de actividades se clasificó en 6 bloques, inició el 13 de mayo y desde el 12 de octubre casi todas las actividades han sido reactivadas y las restricciones a la movilidad son mínimas. <table><tr><th>Bloque 1</th><th>Bloque 2</th><th>Bloque 3</th><th>Bloque 4</th><th>Bloque 5</th><th>Bloque 6</th></tr><tr><td>comercio electrónico, servicios técnicos, talleres de mecánica y repuestos, pesca artesanal y acuicultura industrial.</td><td>construcción de infraestructura pública, minería no metálica.</td><td>comercio al por mayor y menor no esencial, ventas de autos, servicios profesionales y administrativos, construcción en sector privado</td><td>transporte aéreo, hoteles y restaurantes</td><td>educación, transporte no esencial, entretenimiento y bares</td><td>todos los sectores</td></tr></table>	Bloque 1	Bloque 2	Bloque 3	Bloque 4	Bloque 5	Bloque 6	comercio electrónico, servicios técnicos, talleres de mecánica y repuestos, pesca artesanal y acuicultura industrial.	construcción de infraestructura pública, minería no metálica.	comercio al por mayor y menor no esencial, ventas de autos, servicios profesionales y administrativos, construcción en sector privado	transporte aéreo, hoteles y restaurantes	educación, transporte no esencial, entretenimiento y bares	todos los sectores
Bloque 1	Bloque 2	Bloque 3	Bloque 4	Bloque 5	Bloque 6								
comercio electrónico, servicios técnicos, talleres de mecánica y repuestos, pesca artesanal y acuicultura industrial.	construcción de infraestructura pública, minería no metálica.	comercio al por mayor y menor no esencial, ventas de autos, servicios profesionales y administrativos, construcción en sector privado	transporte aéreo, hoteles y restaurantes	educación, transporte no esencial, entretenimiento y bares	todos los sectores								
Servicios de desarrollo empresarial	<i>Programas de asistencia técnica y capacitación de AMPYME</i> - Contratación de consultores nacionales e internacionales, y prestadores de servicios de desarrollo empresarial, con el objetivo de apoyar a las mipymes en las siguientes áreas: aumento de competitividad, calidad y mercado de nuevos productos. - Los programas de capacitación están dirigidos a personas naturales y jurídicas, así como proveedores de servicios de desarrollo empresarial, que estén afiliados al Sistema Nacional de Fomento Empresarial; y se enfocan en las siguientes áreas para promover el desarrollo de aptitudes empresariales: - perfeccionamiento de prácticas de administración empresarial - utilización de nuevas tecnologías - mejoras en la operación de empresas nuevas y existentes - fortalecimiento de capacidades de oferentes de servicios financieros y no financieros <i>Plataforma de e-learning Mi Plan de Negocio:</i> iniciativa co-creada entre AMPYME y Ciudad del Saber específicamente para respaldar el desarrollo de las empresas participantes del programa de Banca de Oportunidades. - Módulos de capacitación gratuita para brindar apoyo a afinar ideas de negocio para reinversión o reactivación en tres líneas estratégicas específicas: mercadeo, finanzas y plan de negocios. El programa se basa en 4 fases: (i) perfil emprendedor; (ii) creatividad e innovación; (iii) emprendimiento y desarrollo de negocios; y (iv) estrategia - Diseñado para la formación de emprendedores (con menos de 24 meses de operación) y microempresas (en proceso de reestructuración de su giro de negocio). Pueden también participar aquellas personas que ya cuentan con capacitaciones previas en programas avalados por AMPYME entre 2018 y 2020. <i>Reinviértate con AMPYME:</i> charlas diarias en línea con ejes temáticos específicos se llevaron a cabo entre el 31 de agosto y el 4 de septiembre de 2020. - Se tratarán áreas de formalización, competitividad, innovación, educación financiera, emprendimiento y gestión empresarial. - Se espera mantener la iniciativa cada trimestre.												
Servicios de desarrollo empresarial	<i>Comercio electrónico:</i> Plataforma Digitaliza Tu Empresa: plataforma de capacitación en línea con un enfoque práctico que aborda las diferentes etapas de la cadena de valor de comercio electrónico. Implementación de modelo de servicios de comercio electrónico: piloto para fortalecer las capacidades de personal, formadores y asesores en comercio electrónico institucionales para dar acompañamiento a las mipymes en la implementación de estrategias de comercio electrónico												

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada de la entrevista con el representante de la AMPYME y revisión de fuentes secundarias.

Cuadro 32
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Panamá

Iniciativas	Descripción													
Banca de Oportunidades	<i>Banca de oportunidades</i> - Programa que fue planteado como parte del plan de gobierno y creado oficialmente en medio de la emergencia sanitaria a través del Decreto Ejecutivo 191 del 31 de julio de 2020. El programa fue lanzado unos días más tarde, el 3 de agosto. - La asignación del programa suma un total de USD 20 millones en una primera fase y bajo la gestión de la AMPYME se espera beneficiar a más de 5 mil microempresas; otorgando préstamos de USD 2.000-5.000 con plazos de 84 meses y tasas de interés menores al 9%. Los préstamos están disponibles a través de dos entidades financieras: la Caja de Ahorro y el Banco Nacional de Panamá - La presentación del plan de negocio avalado desde la participación en la plataforma de gestión empresarial en línea es uno de los requisitos para acceder a los recursos.													
Financiamiento de microcrédito	<i>Fondo de financiamiento de microcrédito para las Mypes – FIDEMICRO</i>: fondo orientado a promover el mercado de microfinanzas como parte del Fondo de Fomento Empresarial. - FIDEMICRO funciona como banca de segundo piso para poner a disposición de los operadores de microfinanzas una línea de crédito para otorgar recursos a microempresas. - En este sentido, se beneficia tanto a los empresarios de micro y pequeña empresa inscritos en el Registro Empresarial de la AMPYME, como a las Entidades Financieras (EFIN) que participan como receptoras y canalizadoras de recursos afiliadas al Sistema Nacional de Fomento Empresarial. - Los créditos son hasta de USD 25.000 y pueden estar dirigidos a: adquisición de bienes, obras y servicios para aumento de productividad, capital de trabajo, gastos de asesoría técnica, y reestructuración de deudas de operación del negocio.													
Financiamiento no reembolsable	<i>Fondo de Capital Semilla</i>: fondo concursable de recursos no reembolsables. Forma parte del Fondo de Fomento Empresarial y está dirigido a apoyar tanto la creación de nuevos negocios como a fortalecer el desarrollo de microempresas. - Previo a la pandemia el monto otorgado por el fondo de capital semilla ascendía a USD 1.000. Debido a la emergencia fue ajustado a USD 2.000 a través del proyecto de Ley 363 aprobado el 17 de agosto de 2020. - El fondo está destinado a apoyar a nuevos emprendedores, microempresas de subsistencia (personas naturales) y microempresas formales o informales; estas son unidades económicas que generan ingresos brutos o una facturación anual hasta de USD 150.000. - Los recursos serán entregados para financiar planes de negocio de beneficiarios que cumplan con la capacitación de la AMPYME y podrán ser utilizados en compra de activos fijos, materia prima e insumos contemplados en el plan de negocio aprobado. - AMPYME ha fijado inicialmente los siguientes segmentos de intervención para el lanzamiento de convocatorias: concurso para emprendimientos de subsistencia, concurso para emprendimientos para organizaciones de base productiva, concurso para actividades económicas estratégicas (turismo, agroindustria, comercio, servicios y artesanías).													
Fondo de Garantía	<i>Programa de financiamiento a las micro y pequeñas empresas (PROFIMYPE)</i>: - Programa respalda el acceso a financiamiento a través de la emisión de garantías complementarias bajo las siguientes modalidades: <table><tr><th>Modalidad de garantía</th><th>Límite de monto</th><th>Garantía</th></tr><tr><td rowspan="3">Individual</td><td>Informales</td><td>USD 3.000</td></tr><tr><td>Emprendedores y microempresa</td><td>USD 25.000</td></tr><tr><td>Pequeña empresa</td><td>USD 50.000</td></tr><tr><td>Intermediación financiera</td><td>USD 500.000</td><td>80%</td></tr></table> - Se enfoca en empresas que poseen ya una trayectoria operativa y requieren financiamiento desde los USD 5.000 hasta los USD 100.000. - En el marco de la crisis sanitaria, se ha dirigido a apoyar la reanudación de operaciones por la pandemia. - Actualmente se está avanzando en firma de convenios con bancos y cooperativas para dar préstamos productivos	Modalidad de garantía	Límite de monto	Garantía	Individual	Informales	USD 3.000	Emprendedores y microempresa	USD 25.000	Pequeña empresa	USD 50.000	Intermediación financiera	USD 500.000	80%
Modalidad de garantía	Límite de monto	Garantía												
Individual	Informales	USD 3.000												
	Emprendedores y microempresa	USD 25.000												
	Pequeña empresa	USD 50.000												
Intermediación financiera	USD 500.000	80%												
Fondo de reactivación e-commerce	<i>Fondo de Reactivación de E-commerce SICA Emprende del programa de Desarrollo de Capacidades de Comercio Electrónico en Centroamérica del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE)</i>: busca motivar el uso de nuevos canales de comercialización para empresas que cuenten con formación en comercio electrónico - Es un fondo concursable de recursos no reembolsable por un total de USD 120.000 para mipymes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá. - En Panamá está dirigido a aquellas empresas inscritas en el Registro Empresarial de la AMPYME que cuenten con experiencia en plataformas de comercio electrónico y que lleven al menos 3 meses en el mercado, aunque sea de forma discontinua. - La adjudicación se realizará al menos a 10 empresas por un monto máximo individual de USD 2.400 para financiar gastos relacionados con: desarrollo de plataforma de venta en línea, inversión en maquinaria, equipo o herramientas, mejoras en la organización de la empresa, y servicios de capacitación, asesoría y acompañamiento empresarial.													

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada de la entrevista con el representante de la AMPYME y revisión de fuentes secundarias.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

El cuadro 33 expone a continuación, los principales aspectos resaltados en la entrevista, desde el punto de su aporte hacia la construcción de estrategias de reactivación económica.

Cuadro 33
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Panamá

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Financiamiento empresarial	<i>Banca de oportunidades</i> - Hasta octubre de 2020, el programa emitió más de USD 600.000 en créditos - Más del 70% de beneficiarios son hombres. <i>Capital semilla</i> - El Fondo de Capital Semilla ha beneficiado entre 2008 y 2020 a un total de 18.449 personas. - Se han entregado recursos por un total de USD 12.4 millones - Por ley, el fondo se ajustó en agosto de 2020 para otorgar financiamiento de USD 2.000 por empresa (antes USD 1.000). - En programa está dirigido tanto para atender la emergencia como para apoyar en la reinversión y consolidación de modelos de negocio.	<i>Financiamiento a microcrédito</i> FIDEMICRO se encuentra actualmente en un proceso de transición del administrador del fideicomiso, por lo que no se tiene información actualizada. Entre 2011 y 2019 ha beneficiado a un total de 9.753 empresas a nivel nacional.	- Se busca seguir impulsando el financiamiento oportuno, rápido y acorde al escenario de cada microempresario. - En el marco del impulso que se ha dado al enfoque de género y la inclusión social, se debe promover el acceso al crédito en todos los segmentos de crédito
Transformación empresarial	<i>Registro Empresarial</i> - El registro en línea desde el inicio de la pandemia hasta octubre 2020 ha sumado 4.444 empresas. Este número representa un dato sin precedentes en la historia del registro empresarial. - En los últimos 5 años, más de la mitad del total de empresas inscritas están lideradas por mujeres. <i>Comercio electrónico</i> - Muchas estrategias han despegado con fuerza y han sido aceleradas por la pandemia.	<i>Comercio electrónico</i> - Muchas empresas aún están implementando las tecnologías para potenciar el comercio electrónico: pasarelas de pago, servicios de logística, etc. - Existen desafíos importantes en el ajuste de los servicios de logística - Aún se debe trabajar en ampliar el conocimiento sobre las diferentes plataformas	A pesar del recorte estatal en presupuesto, se ha tratado de solventar las necesidades a través de las alianzas con el Consejo Nacional de Emprendimiento y Ciudad del Saber

Fuente: Elaboración propia en base a la información recopilada de la entrevista con el representante de la AMPYME.

XII. Políticas de apoyo a las mipymes en contexto COVID-19 en Uruguay

A. Marco estratégico sobre mipymes

El Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPyC) – Transforma Uruguay, creado mediante la Ley 19.472⁸⁰ a inicios de 2017, estableció el Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad para el periodo 2017-2021 como un marco de proyectos de carácter transversal, enfocados en áreas de interés para el desarrollo productivo. En materia de mipymes, se buscaba promover la articulación de las diferentes instituciones⁸¹ que intervienen de acuerdo con sus competencias en espacios de apoyo para este segmento empresarial. En este sentido, se pretendía generar y potenciar sinergias entre organismos especializados como la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), así como las Agencias de Desarrollo a nivel local.

El nuevo gobierno posicionado el 1 de marzo de 2020 presentó un enfoque diferente con respecto a la estructuración del sistema de apoyo a las mipymes, concentrando la atención en la definición de roles para evitar la superposición de acciones, sin la necesidad de contar con un órgano específico de

⁸⁰ Se establece como órgano rector de este Sistema, el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad, que está integrado por las máximas autoridades de los Ministerios de Relaciones Exteriores; de Economía y Finanzas; de Educación y Cultura; de Industria, Energía y Minería; de Trabajo y Seguridad Social; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Turismo; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Ley 19.472 del 17 de enero de 2017).

⁸¹ El Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad enmarca principalmente a las siguientes instituciones: la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Laboratorio Tecnológico de Uruguay (LATU) para las temáticas de investigación y desarrollo e innovación; el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) para el desarrollo de capacidades humanas y empresariales; el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOPP) para la promoción de la economía social; la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Conocimiento (AGESIC) para el desarrollo de la agenda digital; y la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) para el apoyo al desarrollo de las mipymes.

articulación. En este contexto, la entidad que destaca por su capacidad de diseño e implementación de estrategias, así como por su articulación con otros actores es la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

La ANDE inicia sus operaciones en 2015 como la institución encargada de contribuir al desarrollo productivo de las mipymes, y bajo el SNTPyC modifica su gestión para responder directamente a los lineamientos estratégicos de política del poder ejecutivo. Si bien la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) tiene bajo su cargo el diseño de política pública para promover el desarrollo empresarial y la generación de empleo a nivel de ministerio sectorial; la ANDE se posiciona como el referente del poder ejecutivo y el ejecutor de política pública en el ecosistema de apoyo de las mipymes; tanto en términos de programas de asistencia técnica como en la administración de fondos dirigidos a actividades específicas o sectores productivos.

En el marco de la pandemia del COVID-19, la intervención de la ANDE y del Sistema Nacional de Garantías (SIGa) ha sido clave para abordar las problemáticas que se derivan de la crisis sanitaria y afectan la actividad económica y productiva, especialmente de las mipymes. Por lo que, con la intención de contextualizar las medidas que se presentan en las siguientes secciones, a continuación, se hace una breve exposición del campo de acción de la ANDE y SIGa.

Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)

La ANDE nace en 2009 a través de la Ley 18.602⁸², pero se consolida como institución y define su estrategia y modelo de gestión a finales de 2015⁸³. La implementación de instrumentos se concentra en cuatro ámbitos: i) articulación productiva, que fomenta la articulación de actores en el marco de desarrollo territorial; ii) desarrollo empresarial, que establece acciones de apoyo dirigidas tanto directamente a las mipymes como a las instituciones que promueven su desarrollo; iii) emprendimientos, que se enfoca en apoyar a los nuevos negocios con potencial de crecimiento; y iv) servicios financieros, que facilita el acceso a financiamiento de manera directa o como banca de segundo piso.



Fuente: ANDE, Memoria 2019.

⁸² Ley 18.602 del 21 de septiembre de 2009.

⁸³ Decreto 94/012 del 27 de marzo de 2012 y Decreto 353/015 del 28 de diciembre de 2015.

En este marco, la ANDE impulsa instrumentos de fomento productivo a través de aliados y socios operativos a nivel local, con el objetivo de crear estrategias que respondan a diferentes necesidades bajo una visión de alcance nacional. En el 2019, la ANDE realizó aportes no reembolsables dirigidos al apoyo de diferentes proyectos por USD 9.4 millones, que sumados a los aportes de las contrapartes movilizaron un total de USD 14.1 millones. Mientras que, en términos de los aportes reembolsables, los créditos ascendieron a USD 4.2 millones.

Sistema Nacional de Garantías (SIGa)

El Sistema Nacional de Garantías (SIGa) se constituyó en 2008 a través del Decreto 773/008⁸⁴, con el objetivo de garantizar créditos para financiar a las mipymes.⁸⁵ La ANDE conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Corporación Nacional para el Desarrollo, conforman el Consejo Directivo que administra el Sistema.

El Sistema otorga garantías públicas a microempresas y PYMES de cualquier sector económico a través de SIGa PYME. Sobre la base de esta línea, que está destinada a capital de trabajo y capital de inversión, surgen en 2018 dos líneas específicas adicionales: SIGa Micro, dirigida a fortalecer el segmento de las microempresas; y SIGa Emprende, como una línea piloto para facilitar el financiamiento de los emprendedores (SIGa Emprende). Estas dos líneas constituyeron el punto de partida para incorporar a instituciones microfinancieras (IMF) tanto en la co-creación como implementación de las garantías; sumándose a las instituciones financieras que ya operaban con el Sistema. En la siguiente sección se presentan los detalles operativos de estas y otras medidas.

En el marco de la pandemia, nace en abril 2020 la línea SIGa Emergencia como una opción de financiamiento más flexible para respaldar los créditos de las mipymes afectadas. Actualmente, en respuesta a las necesidades de extender los mecanismos de apoyo, surgen también la línea SIGa Plus para atender a empresas grandes y la línea SIGa Turismo para destinar recursos específicos a varios subsectores de turismo⁸⁶.

Contexto del COVID-19

Uruguay declara estado de emergencia nacional sanitaria el 13 de marzo a través del Decreto 93/020. Si bien, como en la mayoría de los países, este decreto presentó una serie de medidas enfocadas principalmente en evitar la propagación del virus, se destacó por no imponer el confinamiento obligatorio y apelar a la corresponsabilidad ciudadana, recomendando el aislamiento social. El alto grado de aceptación de la población ante la sugerencia de “quedarse en casa” ha sido uno de los factores clave para que Uruguay sea reconocido como un caso de éxito con respecto al manejo sanitario de la pandemia tanto en la región como a nivel mundial.

La reapertura de actividades arrancó paulatinamente desde abril con el retorno del sector de la construcción; y en este sentido, se hizo necesario reforzar medidas para responder y minimizar los efectos de la crisis sanitaria sobre el desarrollo de las actividades económicas. En consecuencia, se anunciaron medidas dirigidas a proteger el empleo y a dar soporte a la operatividad de las empresas, principalmente desde el marco de planes y programas existentes.

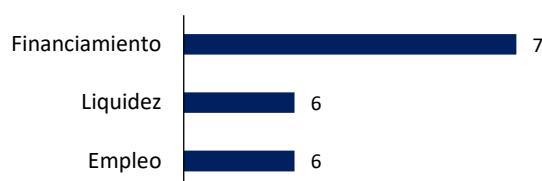
La CEPAL realizó un mapeo de las medidas establecidas por los diferentes países de la región para apoyar a las empresas a enfrentar los efectos del COVID-19 (CEPAL, 2020). En base a esta información, presentada en julio 2020, se ha realizado un seguimiento al proceso dinámico que impone la emergencia, tomando en cuenta la actualización y ajuste de las medidas. En este sentido, Uruguay suma un total de 19 medidas hasta diciembre de 2020.

⁸⁴ Decreto 773/008 del 22 de diciembre de 2008.

⁸⁵ Ley 16.622 del 1 noviembre de 1994 (artículo 1); Ley 18.172 del 31 agosto de 2007 (artículo 332); y Ley 18.362 del 9 de octubre de 2008 (artículo 505).

⁸⁶ Al SIGa Turismo pueden acceder empresas de hoteles y alojamiento, restaurantes, transporte y alquiler de equipo de transporte, agencias de viaje, y actividades inmobiliarias.

Gráfico 13
Medidas para apoyar a mipymes en contexto COVID-19, Uruguay



Fuente: CEPAL, 2020.

A continuación, el cuadro 34 presenta el detalle de estas medidas:

Cuadro 34
Medidas de apoyo a las mipymes, Uruguay

Categoría	Medida
Liquidez	Exoneraciones en los pagos de electricidad (beneficios retroactivos): - Exoneración del pago del 100% del cargo fijo y por potencia contratada para los sectores: educación, cultura y deporte, agencias de viajes e inmobiliarias. - Exoneración parcial del consumo mensual del año 2019 para los sectores: hoteles, restaurantes, salones de fiesta y eventos. Exoneración de pagos en los servicios de agua y saneamiento (beneficios retroactivos): - Exoneración del pago del 100% del cargo fijo de agua y saneamiento para los sectores: educación, cultura y deporte, agencias de viajes e inmobiliarias. - Exoneración parcial en relación al consumo respectivo mensual del año 2019 para los sectores: hoteles, restaurantes, salones de fiesta y eventos. Exoneración de aportes patronales al Banco de Previsión Social (BPS) para sector turismo de forma retroactiva desde abril 2020 hasta marzo 2021. Incluye a empresas dedicadas a la realización de eventos, agencias de viaje y transporte (Ley 19913 del 30 de octubre de 2020). Diferimiento del pago del IVA mínimo al régimen impositivo del literal E, que incluye a empresas unipersonales, sociedades de hecho y sociedad de responsabilidad limitada (Resolución 550/2020 del 20 de marzo de 2020). Diferimiento de aportes a la seguridad social de monotributistas, unipersonales y sociedades personales con hasta 10 empleados y con régimen de aportación en industria y comercio. Aportes se prorrogan hasta el mes de junio para pagarse en cuotas y con el 40% de subsidio del Estado (Ley 19872 del 25 de marzo de 2020). Diferimiento de plazos de vencimiento de créditos: Banco Central de Uruguay autorizó a las instituciones de intermediación financiera, empresas de servicios financieros y administradoras de crédito a extender los plazos de vencimiento de los créditos de familias y empresas en acuerdo con sus clientes por hasta 180 días. Esta resolución contempló tanto pago de capital como intereses (Resolución 2020/040 del 19 de marzo de 2020).
Empleo	Subsidio por enfermedad para trabajadores privados de población de riesgo - mayores de 65 años (Decreto 109/2020 del 25 de marzo de 2020). Subsidio especial por desempleo parcial con prórroga al 31 de marzo de 2021 (Resoluciones 143/2020 del 18 de marzo y 163/2020 del 20 de marzo de 2020): ▪ Contempla a trabajadores dependientes en suspensión parcial de actividades: trabajadores mensuales y con remuneración mixta; jornaleros; destajistas y con remuneración de tipo comisión ▪ Se plantea una reducción de días completos de trabajo al mes (mínimo 6 días y máximo 19), o una reducción de la jornada laboral al menos de un 50% Incentivo a las empresas que reintegren trabajadores bajo el subsidio por desempleo o que creen nuevos puestos de trabajo (Decreto 190/020 del 1 de julio de 2020): ▪ Se entregará un monto de \$5.000 no reembolsable por 3 meses por trabajador (aprox. USD 118) ▪ Empresas con trabajadores reintegrados: deben ser beneficiarios del seguro de desempleo desde el 31 de mayo de 2020 ▪ Empresas con nuevas contrataciones: no deben registrar empleados con seguro de desempleo desde el 31 de mayo de 2020 Adelanto de licencias generadas en 2020: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) emite resolución para adelantar licencias bajo acuerdo entre trabajador y empleador (Resolución 55/2020 del 20 de marzo de 2020) Subsidio para contribuyentes registrados como monotributistas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): subsidio entregado directamente a contribuyentes que se encuentren activos o con declaración de inactividad a causa de la situación sanitaria (Ley 19877 del 28 de abril de 2020 y Decreto 185/020 del 29 de junio de 2020) por los meses de abril, mayo, junio y julio, por un valor mensual que asciende a \$ 6.779 (aprox. USD 159) Subsidio para artistas y técnicos de espectáculos y centros culturales: subsidio entregado directamente por los meses de junio y julio de 2020, por un monto de \$6.779 (aprox. USD 159) (Decreto 192/020 del 7 de julio de 2020).

Categoría	Medida																																																								
Financiamiento	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Garantías (SIGa): incremento de recursos disponibles para otorgar garantías parciales de crédito a Pymes. Fondo SIGa PYME pasó de USD 50 a 500 millones, buscando un apalancamiento por un total de USD 2.500 millones. En el marco del SIGa surgen nuevas líneas: <table><tr><th>Línea garantía</th><th>Destino del crédito</th><th>Cobertura de garantía</th><th>Monto de garantía (USD aprox.)</th><th>Plazo</th><th>Vigencia</th></tr><tr><td>SIGa Emergencia</td><td>Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión - Reestructuración de deuda</td><td>Créditos nuevos: máx. 80% del capital prestado - Reestructuración: 50-70% del saldo del crédito</td><td>Mín. USD 2.000 Máx. USD 133.000</td><td>Mín: 3 Máx: 96</td><td>Desde abril 2020 hasta 4 de abril 2021</td></tr><tr><td>SIGa Plus (específica para grandes empresas que facturen por encima de USD 1,1 millones)</td><td>Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión</td><td>50%</td><td>Mín. USD 66.000 Máx. USD 200.000</td><td>Mín: 3 Máx: 60</td><td>Desde 30 de noviembre hasta el 4 de abril de 2021</td></tr><tr><td>SIGa Turismo (empresas del sector independientemente de su nivel de facturación)</td><td>Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión - Reestructuración de deuda</td><td>Créditos nuevos: 70% - Reestructuración: 50%</td><td>Mín. USD 2.500 Máx. USD 200.000</td><td>Mín: 3 Máx: 60</td><td>Desde el 23 de noviembre hasta el 4 de abril de 2021</td></tr></table>	Línea garantía	Destino del crédito	Cobertura de garantía	Monto de garantía (USD aprox.)	Plazo	Vigencia	SIGa Emergencia	Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión - Reestructuración de deuda	Créditos nuevos: máx. 80% del capital prestado - Reestructuración: 50-70% del saldo del crédito	Mín. USD 2.000 Máx. USD 133.000	Mín: 3 Máx: 96	Desde abril 2020 hasta 4 de abril 2021	SIGa Plus (específica para grandes empresas que facturen por encima de USD 1,1 millones)	Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión	50%	Mín. USD 66.000 Máx. USD 200.000	Mín: 3 Máx: 60	Desde 30 de noviembre hasta el 4 de abril de 2021	SIGa Turismo (empresas del sector independientemente de su nivel de facturación)	Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión - Reestructuración de deuda	Créditos nuevos: 70% - Reestructuración: 50%	Mín. USD 2.500 Máx. USD 200.000	Mín: 3 Máx: 60	Desde el 23 de noviembre hasta el 4 de abril de 2021																																
Línea garantía	Destino del crédito	Cobertura de garantía	Monto de garantía (USD aprox.)	Plazo	Vigencia																																																				
SIGa Emergencia	Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión - Reestructuración de deuda	Créditos nuevos: máx. 80% del capital prestado - Reestructuración: 50-70% del saldo del crédito	Mín. USD 2.000 Máx. USD 133.000	Mín: 3 Máx: 96	Desde abril 2020 hasta 4 de abril 2021																																																				
SIGa Plus (específica para grandes empresas que facturen por encima de USD 1,1 millones)	Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión	50%	Mín. USD 66.000 Máx. USD 200.000	Mín: 3 Máx: 60	Desde 30 de noviembre hasta el 4 de abril de 2021																																																				
SIGa Turismo (empresas del sector independientemente de su nivel de facturación)	Créditos nuevos para capital de trabajo o de inversión - Reestructuración de deuda	Créditos nuevos: 70% - Reestructuración: 50%	Mín. USD 2.500 Máx. USD 200.000	Mín: 3 Máx: 60	Desde el 23 de noviembre hasta el 4 de abril de 2021																																																				
	Línea de crédito "blanda" del Banco de la República a MIPYMES: financiamiento de hasta USD 50 millones para capital de trabajo o refinanciamiento. Programa Crédito Dirigido de ANDE: subsidio para líneas de crédito a través de instituciones de microfinanzas (IMF). Las mipymes pueden acceder a financiamiento en plazos largos, tasas de interés reducidas y periodos de gracia prolongados, a través de los siguientes Grupos Asistidos: <table><tr><th>Grupo Asistido</th><th>Tasa efectiva anual del subsidio</th><th>Plazo máximo (meses)</th><th>Periodo de gracia máx. (meses)</th><th>Monto máximo UI*</th><th>Inicio</th><th>Cierre</th></tr><tr><td>Capital de trabajo</td><td>23%</td><td>24</td><td>6</td><td>UI 100.000</td><td>25/03/2020</td><td>31/08/2020</td></tr><tr><td>Reperfilamiento deuda</td><td>15%</td><td>24</td><td>6</td><td>UI 100.000</td><td>21/05/2020</td><td>30/11/2020</td></tr><tr><td>Capital para inversión post COVID-19</td><td>15%</td><td>24</td><td>6</td><td>UI 200 M</td><td>1/08/2020</td><td>31/12/2020</td></tr><tr><td>Capital de trabajo post COVID-19</td><td>15%</td><td>18</td><td>3</td><td>UI 150 M</td><td>1/09/2020</td><td>31/12/2020</td></tr><tr><td>Sector turismo y salones de eventos</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Capital de trabajo</td><td>23%</td><td>24</td><td>6</td><td>UI 150 M</td><td>15/07/2020</td><td>31/12/2020</td></tr><tr><td>Capital de trabajo e inversión (USD)</td><td>6.5%</td><td>48</td><td>12</td><td>UI 150 M</td><td>15/07/2020</td><td>31/12/2020</td></tr></table>	Grupo Asistido	Tasa efectiva anual del subsidio	Plazo máximo (meses)	Periodo de gracia máx. (meses)	Monto máximo UI*	Inicio	Cierre	Capital de trabajo	23%	24	6	UI 100.000	25/03/2020	31/08/2020	Reperfilamiento deuda	15%	24	6	UI 100.000	21/05/2020	30/11/2020	Capital para inversión post COVID-19	15%	24	6	UI 200 M	1/08/2020	31/12/2020	Capital de trabajo post COVID-19	15%	18	3	UI 150 M	1/09/2020	31/12/2020	Sector turismo y salones de eventos							Capital de trabajo	23%	24	6	UI 150 M	15/07/2020	31/12/2020	Capital de trabajo e inversión (USD)	6.5%	48	12	UI 150 M	15/07/2020	31/12/2020
Grupo Asistido	Tasa efectiva anual del subsidio	Plazo máximo (meses)	Periodo de gracia máx. (meses)	Monto máximo UI*	Inicio	Cierre																																																			
Capital de trabajo	23%	24	6	UI 100.000	25/03/2020	31/08/2020																																																			
Reperfilamiento deuda	15%	24	6	UI 100.000	21/05/2020	30/11/2020																																																			
Capital para inversión post COVID-19	15%	24	6	UI 200 M	1/08/2020	31/12/2020																																																			
Capital de trabajo post COVID-19	15%	18	3	UI 150 M	1/09/2020	31/12/2020																																																			
Sector turismo y salones de eventos																																																									
Capital de trabajo	23%	24	6	UI 150 M	15/07/2020	31/12/2020																																																			
Capital de trabajo e inversión (USD)	6.5%	48	12	UI 150 M	15/07/2020	31/12/2020																																																			
	*Nota: De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, la Unidad Indexada (UI) presenta una equivalencia de \$ 4,7846 pesos uruguayos (UYU) a diciembre 2020. El tipo de cambio correspondiente es 1 USD= 42,6180 UYU																																																								
	Préstamos de la Agencia Nacional de Desarrollo directo para pequeñas empresas: - Se beneficia a diferentes tipos de empresa (registradas en el Banco de Previsión Social) con diferentes condiciones. - El monto de préstamos fue de \$12.000 por los meses de abril, mayo, junio y julio (aprox. USD 281.57) - El pago será a través de 24 cuotas mensuales, sin intereses (primera cuota vence 30 de noviembre) - Los beneficiarios contemplan al siguiente régimen impositivo: <table><tr><th>Régimen impositivo</th><th>Tipo de Empresa</th><th>Condiciones</th></tr><tr><td>Monotributo</td><td>Todos</td><td>Todas</td></tr><tr><td rowspan="2">Literal E</td><td>Unipersonal</td><td>Sin dependientes</td></tr><tr><td>Sociedades de Hecho SRL</td><td>Máx. 2 socios y sin dependientes</td></tr><tr><td>IVA - Servicios personales no profesionales</td><td>Unipersonal</td><td>Máx. 2 socios y sin dependientes</td></tr><tr><td rowspan="2">Régimen general</td><td rowspan="2">Unipersonal</td><td>Sin dependientes y un máx. de facturación hasta 1.000.000 UI al año</td></tr><tr><td>Sin dependientes y una máxima facturación (valor a confirmar)</td></tr></table>	Régimen impositivo	Tipo de Empresa	Condiciones	Monotributo	Todos	Todas	Literal E	Unipersonal	Sin dependientes	Sociedades de Hecho SRL	Máx. 2 socios y sin dependientes	IVA - Servicios personales no profesionales	Unipersonal	Máx. 2 socios y sin dependientes	Régimen general	Unipersonal	Sin dependientes y un máx. de facturación hasta 1.000.000 UI al año	Sin dependientes y una máxima facturación (valor a confirmar)																																						
Régimen impositivo	Tipo de Empresa	Condiciones																																																							
Monotributo	Todos	Todas																																																							
Literal E	Unipersonal	Sin dependientes																																																							
	Sociedades de Hecho SRL	Máx. 2 socios y sin dependientes																																																							
IVA - Servicios personales no profesionales	Unipersonal	Máx. 2 socios y sin dependientes																																																							
Régimen general	Unipersonal	Sin dependientes y un máx. de facturación hasta 1.000.000 UI al año																																																							
		Sin dependientes y una máxima facturación (valor a confirmar)																																																							

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de medidas identificadas por la CEPAL (CEPAL, 2020) a mayo 2020 y actualizaciones a diciembre 2020.

B. Entrevista: Agencia Nacional de Desarrollo

1. Experiencia en la implementación de medidas

Las mipymes representan más del 99% de las unidades productivas en Uruguay y generan el 67% del empleo, que corresponde sobre todo a microempresas (Dini y Stumpo coords. 2020). De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Mipymes realizada en 2017 por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), la mayoría de mipymes formales registradas son unipersonales y se concentran sobre todo en sectores de servicio y comercio. Es importante resaltar también que de las 189.000 mipymes que existen en todo el país, la mitad se encuentra localizada en la capital Montevideo.

Desde el inicio del estado de emergencia sanitaria, las medidas se han ido ajustando para mitigar el impacto en las mipymes, poniendo especial atención en las necesidades de funcionamiento de los negocios, en términos de liquidez para cubrir costos fijos y apoyo para preservar el empleo. En este sentido, el diferimiento de los aportes impositivos y de la seguridad social, así como las facilidades para acceder a nuevos créditos con tasas preferenciales y plazos extendidos, y las reestructuraciones de deuda con cobertura del SIGa, han sido dirigidas a los sectores más vulnerables del entramado empresarial.

Entre finales de octubre y comienzo de noviembre de 2020 se realizaron varias conversaciones con las autoridades de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), incluyendo una entrevista a la Presidenta de la institución. La ANDE está jugando un rol fundamental como la “agencia de las mipymes” que busca responder directamente las necesidades de las empresas desde un enfoque de articulación de programas concretos dirigidos a atender las debilidades empresariales a nivel nacional. En este sentido, en el contexto de la pandemia el marco de acción se ha concentrado no sólo en brindar apoyo financiero como el Programa de Crédito Dirigido, sino también en fortalecer capacidades en cultura financiera, digitalización, desarrollo territorial, entre otros. La información recopilada de la entrevista se plasma en los siguientes cuadros que resaltan las principales medidas adoptadas, enmarcadas en dos grandes categorías para facilidad de análisis: apoyo técnico y apoyo financiero.

Institución	Cargo	Nombre
Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)	Presidenta	Carmen Sánchez

Cuadro 35

Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo técnico para enfrentar los efectos del COVID-19, Uruguay

Iniciativas	Descripción
Impulso a la innovación y emprendimiento	<i>Programa de bienes públicos sectoriales para la competitividad – modalidad reactivación</i> - El programa existe desde 2018 y se dirige a apoyar proyectos orientados a desarrollar bienes públicos que aborden fallas de mercado y coordinación. Se pone especial atención en proyectos que: i) incorporen tecnologías y promuevan procesos de digitalización; ii) mejoren procesos productivos y contribuyan al desarrollo sostenible; iii) mejoren la generación y acceso a datos para la toma de decisiones; y iv) identifiquen oportunidades de mercado. - Los bienes públicos deben cumplir las siguientes condiciones: i) estar disponibles para todos los agentes de uno o varios sectores productivos (sector beneficiario); y ii) estar orientados a mejorar variables del entorno de negocios que resulten determinantes en el desarrollo del sector a nivel país. - Las convocatorias se canalizan a través de los gremios y son los integrantes de un sector los que identifican el problema y la herramienta de solución. Las propuestas son evaluadas y avaladas por el Ministerio sectorial correspondiente. - En el contexto de la pandemia se orientó la convocatoria hacia la reactivación sectorial. El plazo fue desde el 10 de julio al 10 de septiembre de 2020. Se presentaron 21 proyectos, de los cuales fueron aprobados 6 por el Directorio de ANDE⁸⁷. - La ANDE financia de forma no reembolsable hasta el 80% del costo total del proyecto con un aporte máximo de \$4.2 millones de pesos por proyecto (aprox. USD 100.000)

⁸⁷ Entre los proyectos que fueron presentados se encuentran por ejemplo los sectores de diseño, música, cervecero artesanal, seguridad de transporte para mercancías peligrosas, y cadena de abastecimiento del sector aviar.

Iniciativas	Descripción
	<i>Fomento al emprendimiento</i> ▪ Convocatorias para fomentar proyectos de respuesta a la pandemia: se realizaron dos convocatorias específicas para brindar capital semilla al desarrollo de proyectos que pudieran generar respuestas para enfrentar la pandemia. ▪ Café Emprendedores: se realizó un ciclo de charlas acompañadas de expertos nacionales e internacionales para abordar temáticas útiles sobre desafíos impuestos por la pandemia. ▪ Webinars: iniciativa implementada en conjunto con DINAMYPE para apoyar en tres temas relevantes en el contexto del COVID-19: nuevos modelos de negocio, herramientas digitales y aspectos financieros Herramientas seleccionadas para minimizar impacto de la pandemia: se brinda acceso a una recopilación de artículos, videos y notas técnicas para facilitar uso de potenciales herramientas para enfrentar los efectos de la pandemia.
Desarrollo territorial	<i>Programa de Centros de Competitividad Empresarial^a</i>: Desde 2018 arrancó la implementación de los centros y actualmente 6 se encuentra operativos. ▪ Se busca brindar acompañamiento de largo plazo, capacitación en temáticas empresariales concretas, asesoramiento sobre instrumentos de apoyo disponibles de acuerdo a las necesidades, orientación, y apoyo para obtener condiciones necesarias para solicitar financiamiento. ▪ Se planea ampliar la cobertura nacional a través de aliados y operadores territoriales. ▪ El objetivo es dar sostenibilidad y ejecutar programas en base a un rediseño de los centros; enfocado en el fortalecimiento digital, tanto en infraestructura, recursos humanos y servicios digitales (consultores y capacitación). <i>Red Territorial de Atención a Empresas y Emprendimientos Covid-19</i>: la iniciativa se encuentra operativa desde mayo 2020 para mejorar el acceso a información sobre las medidas de apoyo hacia las mipymes ▪ Se articula la RED de 120 instituciones participantes ubicadas en los 19 departamentos ▪ Se brinda capacitación a las instituciones para que éstas puedan ofrecer atención primaria sobre las medidas de apoyo y su alcance con asesoramiento propio ▪ Se brinda un repositorio con herramientas disponibles, webinars y capacitaciones en línea para que empresas y emprendimientos puedan participar
Fomento a la cultura financiera	<i>Programa de facilitación financiera – capacitación financiera para mipymes en contexto COVID</i>: asesoramiento financiero y de gestión a las mipymes y a emprendimientos, con foco en la coyuntura actual ▪ Asistencia técnica a través de un experto asignado por ANDE: - análisis y evaluación de la situación económica y financiera de la empresa - recomendación de acciones a tomar - acompañamiento y asesoría en la solicitud de crédito y gestión del mismo ▪ Fondos totales disponibles desde ANDE: \$2.6 millones a colocar hasta el 15/12/2020. ▪ Beneficiarios: empresas que acrediten ser generadoras de empleo y estar al día en sus obligaciones hasta marzo 2020
Transformación digital	<i>Programas de adecuación tecnológica y digitalización: promover el desarrollo, incorporación y adaptación tecnológica</i> ▪ El programa de adecuación tecnológica inició en 2018 para promover la incorporación o adaptación de tecnología, TIC o maquinaria para mejorar la productividad de las empresas. El programa de digitalización surge posteriormente para impulsar la adopción masiva de nuevas tecnologías. Los dos programas están dirigidos hacia el mismo objetivo, pero tienen alcances diferentes que se complementan. ▪ El objetivo general es aumentar el crecimiento económico y la eficiencia de las mipymes a partir de la adopción de tecnologías digitales. Se busca aumentar el conocimiento y uso de soluciones digitales de las empresas, tomando en cuenta sus distintos grados de avance en el ámbito digital; incrementar la cantidad y calidad de Servicios de Apoyo a la Transformación Digital para mipymes; y aumentar la generación y uso de soluciones digitales colectivas. ▪ Se busca que el programa tenga un fuerte componente territorial. Las líneas estratégicas para el 2021 se encuentran en etapa de diseño. No obstante, se puede mencionar que la atención recae en el componente de financiamiento para permitir que la adopción tecnológica pueda concretarse.

Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista con la Presidenta de ANDE e información complementaria enviada.

^a Los centros se asemejan a los Centros desarrollados con la metodología Small Business Development Center (SBDC) de Estados Unidos.

Cuadro 36
Iniciativas resaltadas desde el enfoque de apoyo financiero para enfrentar los efectos del COVID-19, Uruguay

Iniciativas	Descripción
Subsidio directo Monotributistas MIDES	- Se otorgó un subsidio mensual de \$6.779 por los meses de abril, mayo, junio y julio - A septiembre: se entregaron 42.120 subsidios por un monto total de USD 6.6 millones - Beneficiarios: 10.806
Seguro por cese de actividad	- Se otorgó préstamos blandos sin intereses de \$ 12.000 mensual para monotributistas, contribuyentes del régimen literal E o régimen general. ANDE otorga estos préstamos de forma directa sin análisis crediticio. - La medida contempló los meses de abril, mayo, junio y julio con una devolución esperada de 24 cuotas, venciendo la primera el 30 de noviembre. - A septiembre: se otorgaron 44.720 seguros por un monto total de USD 12.5 millones - Beneficiarios: 14.985
SIGa Emergencia	- A octubre 2020, se realizaron 14.986 operaciones por un monto total de garantías de USD 415.9 millones - Más de la mitad de las garantías se han otorgado a microempresas (56%), seguidas por pequeñas (30%) y medianas (14%) empresas. - El mayor número de garantías se concentra en los sectores comercio (39%), agropecuario (25%) y servicios (17%) - El 75% de las garantías se han destinado a capital de trabajo, seguido por capital de inversión (14%) y reestructuraciones (11%).

Fuente: elaboración propia en base a la entrevista con la Presidenta de ANDE e información complementaria enviada.

2. Desafíos y perspectivas hacia la recuperación

El cuadro 37 expone a continuación, los principales aspectos resaltados en la entrevista, desde el punto de su aporte hacia la construcción de estrategias de reactivación económica.

Cuadro 37
Desafíos de implementación y perspectivas hacia la reactivación económica, Uruguay

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Financiamiento empresarial	<i>Grupos asistidos</i> Según estimaciones a octubre 2020, desde la entrada en vigencia a fines de marzo se dieron casi 5.300 créditos por un total de \$1.070.459.715. El 82% fue para capital de trabajo. <i>SIGa Emergencia</i> A octubre 2020 se han realizado 14.986 operaciones por un monto total garantizado de más de USD 415.9 millones, con cobertura promedio del 76% <i>Seguro de desempleo</i> Uruguay ya contaba con esta medida de mitigación contra crisis, lo cual permitió su adaptación para enfrentar la pandemia El ajuste contempla una flexibilización en carga horaria El seguro ha sido extendido de acuerdo a las condiciones actuales	En el marco del decreto de la emergencia sanitaria, se decreta una disminución del 15% del presupuesto en todas las instituciones de la administración central. ANDE ha logrado esta meta reduciendo el presupuesto operativo. Los programas se han mantenido, pero se ha realizado una reasignación de fondos hacia los que se consideraron más relevantes. En cuanto a los recursos disponibles en el sistema financiero, si bien se han relajado los criterios de acceso al crédito, aún es importante aumentar el nivel de formalización de las empresas.	Si bien los créditos dirigidos para facilitar el acceso al financiamiento se han ajustado desde programas existentes, se ha ido evolucionado hasta la focalización de recursos en los sectores que aún no han podido reactivar sus actividades, incluso en la gran empresa. Se requiere fortalecer el trabajo en territorio para ampliar la implementación local de estrategias

Estrategias	Logros en la implementación	Desafíos	Perspectivas
Transformación empresarial	<i>Redefinición de instrumentos institucionales</i> La existencia de programas y herramientas operativos ha permitido una redefinición de instrumentos en el marco de la pandemia. Actualmente, los programas de ANDE se concentran en la reactivación post COVID-19 <i>Bienes públicos</i> Bajo la lógica de impulsar la creación de bienes públicos que sean de libre acceso para beneficiar a las empresas de un mismo sector, se realizó una convocatoria específica para promover la reactivación sectorial en el contexto de la pandemia. Postularon 21 proyectos, de los cuales se aprobaron 6.	La redefinición de instrumentos conlleva una revisión casa adentro también de las capacidades institucionales propias de los programas Los Centros de Competitividad permiten la difusión de los servicios de apoyo a las mipymes en territorio, pero se requiere una mayor participación local. El reto es llevar el funcionamiento de los centros a todo el país.	Se busca crear una mayor apropiabilidad territorial con aliados y operadores locales Se realizó un primer encuentro en junio con Cámaras Empresariales y Asociaciones del sector privado para conformar un grupo de trabajo que se concentre en delinear conjuntamente estrategias para planificar la reactivación post-covid en el marco de las políticas nacionales Se está planificando avanzar en una Red Nacional de Servicios de Desarrollo Empresarial, enmarcados en el Programa de Centros de Competitividad. Se busca tener presencia en los 19 departamentos para aprovechar este espacio para difusión de otros programas de ANDE y otras instituciones de gobierno.

Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista con la Presidenta de ANDE y revisión de información complementaria.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación", Informe Especial COVID-19, N° 4, Santiago, 2 de julio.
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2020), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento", Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sitios Web consultados

Argentina

- Boletín Oficial de la República Argentina. Legislación y avisos oficiales. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/seccion/primera>.
- Ministerio de Desarrollo Productivo. Medidas para Pymes por el Coronavirus. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/medidas-pymes-covid>.
- Ministerio de Economía. Programa de asistencia de emergencia al trabajo y la producción. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicacontributaria/covid19/trabajoyproduccion>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Leyes Argentinas. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa>.

Brasil

- Diario Oficial de la Unión. Disponible en: <https://www.in.gov.br/web/guest/servicos/diario-oficial-da-uniao>.
- Ministerio de Economía. Medidas económicas para reducción de impactos del COVID-19. Disponible en: <https://www.gov.br/economia/pt-br>.
- Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>.
- Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE) Disponible en: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>.

Chile

Biblioteca del Congreso Nacional. Ley Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/>.

Corporación de Fomento a la Producción (CORFO). Disponible en: www.corfo.cl.

Ministerio de Hacienda. Plan de Emergencia y Plan de Recuperación: Avances y cumplimiento. Disponible en: <https://reporte.hacienda.cl/>.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Diario Oficial de la República de Chile. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/>.

Servicio de Impuestos Internos. Normativa y legislación. Disponible en: https://www.sii.cl/normativa_legislacion/index_normativa_legislacion.html.

Colombia

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2015. El caso de INNpursa Colombia. La evolución de una política pública para el crecimiento empresarial extraordinario. Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), 2019. Informe anual de gestión y resultados sobre el apoyo a las mipymes. Presentado a las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes. Bogotá.

BANCOLDEX. Programa Unidos por Colombia. Disponible en: https://www.fng.gov.co/ES/PDFs/ABC_Unidos%20por%20Colombia.pdf.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT). Colombia sigue adelante. Disponible en: <http://colombiasigueadelante.mincit.gov.co/>.

Presidencia de la República. Normativa. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Forms/AllItems.aspx>.

Costa Rica

Gobierno de Costa Rica. Medidas por categoría para enfrentar el COVID-19. Disponible en: <https://covid19.go.cr/medidas-por-categoria/>.

Instituto Nacional de Aprendizaje. Disponible en: <https://www.ina.ac.cr/SitePages/Inicio.aspx>.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Disponible en: <https://www.meic.go.cr/meic/>.

Programa Alivio. Disponible en: <http://programaalivio.com/>.

Sistema de Banca para el Desarrollo. Plan de acción ante los efectos del COVID-19. Disponible en: <https://www.sbdcr.com/>.

Ecuador

Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MCPEIP). Disponible en: <https://www.produccion.gob.ec/>.

Ministerio de Trabajo. Disponible en: <https://www.trabajo.gob.ec/>.

México

Secretaría de Economía. Medidas económicas COVID-19. Disponible en: <https://www.gob.mx/covid19medidas-economicas>.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php>.

Gobierno de México. Segundo Informe 2019-2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segundoinforme>.

Panamá

Autoridad de la micro, pequeña y mediana empresa (AMPYME), 2020. Análisis de intervención de Programas. Panamá.

Autoridad de la micro, pequeña y mediana empresa (AMPYME). Disponible en: <https://ampyme.gob.pa/>.

República de Panamá. Gaceta Oficial. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/>.

Uruguay

Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). Disponible en: <https://www.ande.org.uy/>.

Centro de Información Oficial. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/>.

Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicación/noticias/](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/noticias/).

Ministerio de Trabajo y Seguridad. Disponible en: [https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicación/noticias/](https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/).

Las instituciones que apoyan a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) de América Latina han demostrado tener la capacidad de reaccionar a los desafíos impuestos por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) mediante esfuerzos inéditos para adaptar los instrumentos de apoyo y ajustar sus modalidades de gestión a las nuevas necesidades.

En este documento se sintetizan las experiencias de nueve países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Uruguay), destacando buenas prácticas y aprendizajes metodológicos que pueden capitalizarse para mejorar el desempeño del sistema de fomento una vez superada la pandemia.

Tres áreas resultan especialmente relevantes con vistas a la reactivación económica: el apoyo a la incorporación de tecnologías digitales, los estímulos para la formalización de las empresas y los protocolos de bioseguridad. También hay señales que sugieren un viraje en el modo de formular las políticas, hacia modelos de gestión adaptativos centrados en la responsabilización y el fortalecimiento de las instituciones públicas, la profundización de los lazos de colaboración con el sector empresarial y la consolidación de dinámicas de descentralización que den espacio a la participación de los actores locales y regionales.

