

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE GRADO

Yo, Ana Cristina Cáceres Álvarez identificada con CC 1050383580 estudiante de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, como autora del trabajo de grado presentado y titulado:

Políticas Públicas de Formalización Empresarial del Siglo XXI: Un Análisis Comparativo entre Colombia, Costa Rica y Perú

Dirigido por: Milena Alexandra González Piñeros

En referencia al documento, su autor, abajo firmante declara que:

- El trabajo de grado es inédito, original y de mi exclusiva autoría.
- El contenido del texto y el título no vulneran ningún tipo de derecho de autor, literario, de propiedad o marca de otras personas.
- Asumo la total responsabilidad del contenido expuesto en el trabajo de grado.
- El documento cumple con los requerimientos éticos, bioéticos y de integridad científica de la investigación.

Así mismo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido del trabajo de grado presentado, como lo indica la Ley 44 de 1993 Sobre Derechos de Autor, el Art. 61 de la Constitución Política de Colombia, el Art. 671 del Código Civil y demás disposiciones legales.

En Bogotá D.C. a los 07 del mes de noviembre de 2024.

Firma: 

Nombre y apellidos: Ana Cristina Cáceres Álvarez

Cédula: 1052383580 de Duitama

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales**

Estudiante: Ana Cristina Cáceres Álvarez

Directora: Milena Alexandra González Piñeros

2024

**Políticas Públicas de Formalización Empresarial del Siglo XXI: Un Análisis Comparativo
entre Colombia, Costa Rica y Perú**Ana Cristina Cáceres Álvarez¹

Resumen: La formalización empresarial es un reto crucial para la gobernanza en Colombia y en América Latina, ya que busca alinear las estructuras organizativas de las empresas con el crecimiento económico, la industrialización y los principios de sostenibilidad fiscal necesarios para los Estados modernos. A pesar de su importancia, solo algunos países han implementado políticas públicas específicas para fomentar la formalización empresarial de las unidades económicas. El objetivo de este consiste en el análisis de las políticas públicas de formalización empresarial implementadas en tres países latinoamericanos: Colombia, Costa Rica y Perú, a través de una investigación cualitativa que utiliza el análisis documental se comparan tres documentos clave: el Documento CONPES 3956 de 2019 de Colombia, la Política Nacional de Empresariedad 2030 de Costa Rica y la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) de Perú, todas vigentes hasta el año 2030. Aunque cada país presenta particularidades, las políticas estudiadas coinciden en su propósito común de simplificación y en los desafíos en relación con la institucionalidad pública. Por lo que esta investigación aporta al estudio de los procesos de políticas públicas de formalización empresarial y de la gobernanza institucional efectiva y sostenible en perspectiva comparada de la política latinoamericana.

Palabras claves: Colombia, Costa Rica y Perú, Empresa, Formalización, Gobernanza, Políticas Públicas.

¹ Abogada egresada de la Universidad Santo Tomás, especialista en Derecho Tributario, Seguros y Seguridad Social de la Universidad de la Sabana, Estudiante de maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, anacaceres@usantotomas.edu.co

Public Policies for Business Formalization in the 21st Century: A Comparative Analysis of Colombia, Costa Rica and Peru

Abstract: *Business formalization is a crucial challenge for governance in Colombia and Latin America, reconciling the operational structures of companies with economic growth, industrialization and the principles of fiscal sustainability necessary for modern States. However, despite being completely relevant, only a few countries have implemented specific public policies to encourage business formalization. This article aims to analyze public policies for business formalization in three Latin American countries: Colombia, Costa Rica and Peru. This qualitative research uses documentary analysis comparing three key documents: the CONPES Document 3956 of 2019 of Colombia, the National Entrepreneurship Policy 2030 of Costa Rica and the National Competitiveness and Productivity Policy (PNCP) of Peru; all of these policies in force until 2030. Although each country studied presents particularities in its regulations, the policies studied coincide in their common purpose of simplification and the challenges in relation to public institutions. Therefore, this research contributes to the study of public policy processes for business formalization and effective and sustainable institutional governance in a comparative perspective of Latin American policy.*

Key words: *Colombia, Costa Rica and Peru, Enterprise, Formalization, Governance, Public Policies.*

Introducción

La formalización empresarial es un proceso multidimensional asociado al trabajo, competitividad y productividad de las economías en los países de América Latina que durante estos años han intentado implementar una serie de políticas públicas para adecuar la estructura económica de las empresas a la nueva realidad macroeconómica global; sin embargo, el ámbito de estas reformas reduce el énfasis que amerita la relación entre formalidad empresarial y el costo-beneficio que esta representa para las empresas que deben hacer parte de la economía formal. Al respecto, Colombia, Costa Rica y Perú se han interesado por abordar este fenómeno a través del diseño de políticas públicas que desarrollan de manera estructural la formalización empresarial en cada uno de sus países. En Colombia, el Documento CONPES 3956 de 2019, en Costa Rica la Política Nacional de Empresariedad 2030 y en Perú la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) de 2019.

En este contexto una pregunta de investigación que es particularmente relevante es ¿Cómo se abordan las políticas de formalización empresarial propuestas en Colombia, Costa Rica y Perú en términos de sus objetivos, acciones propuestas, desafíos y oportunidades? esto partiendo de la hipótesis de que las políticas públicas de formalización empresarial en estos países, aunque diferentes en sus enfoques y estrategias, comparten objetivos comunes que en su implementación contribuyen al desarrollo de la formalidad empresarial, pero que enfrentan desafíos similares en relación con la integralidad de la institucionalidad pública para afrontar los requerimientos de las empresas en su proceso de incorporación a la formalización empresarial.

Este análisis se ha realizado desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo bajo la técnica de análisis documental de los documentos de política pública formulado en cada país, donde el estudio se realizó a través de una matriz de análisis con cuatro variables relevantes: Objetivos, Acciones Propuestas, Desafíos y Oportunidades.

El abordaje metodológico cualitativo y la técnica documental seleccionadas para desarrollar esta investigación opta por analizar tres documentos de política pública: En Colombia, el Documento CONPES 3956 de 2019, en Costa Rica la Política Nacional de Empresariedad 2030 y en Perú la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) de 2019, a partir de cuatro categorías: Objetivos, Acciones Propuestas, Desafíos y Oportunidades.

Para la presentación del proceso investigativo, este artículo está organizado en cuatro secciones: a) Marco Teórico en el que se exponen los principales estudios, conceptos y teorías en torno a la formalidad empresarial, el marco legal que ha trazado el camino hacia la estructuración de las políticas públicas de formalización empresarial en Colombia, Costa Rica y Perú. b) Metodología de investigación con la presentación de las técnicas y fuentes primarias que se utilizaron para responder a la pregunta de investigación. c) Caracterización de los documentos de política pública de Colombia, Costa Rica y Perú. d) Hallazgos del análisis comparativo utilizando las categorías seleccionadas para esta investigación. e) Conclusiones fundadas en el análisis de las variables estudiadas de estas políticas públicas. A continuación, se desarrolla cada una de estas secciones.

a) Marco teórico

El marco teórico que sustenta el análisis de esta investigación se estructura en tres apartados: i) El estado del arte, ii) Marco conceptual y iii) Marco legal. Seguidamente se desarrolla cada uno de estos apartados:

i) El estado del arte

Sobre la Formalización empresarial se encontró una producción académica importante de varios organismos internacionales a saber: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el

programa FORLAC² de la OIT y la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe CEPLA.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT. 2021) ha sido una de las principales organizaciones en promover la formalización empresarial, recalcando su importancia para el impulso económico y el desarrollo sostenible. La recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal es un hito en este campo³ al ser la primera normatividad internacional que aborda este tema, esta recomendación proporciona orientaciones claras y principios rectores para ayudar a las empresas como unidades económicas en el proceso de consolidación de la formalización empresarial, e incluye 12 principios rectores que orientan a los gobiernos en la creación de políticas públicas y regulaciones que promuevan el trabajo decente y la inclusión económica.

De otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPLA) ha realizado numerosos estudios y propuestas de políticas para fomentar la formalización empresarial en la región, subrayando la importancia de un enfoque integral y coordinado.

En este ámbito internacional, también es importante mencionar como varios autores destacados han investigado la formalización empresarial en América Latina:

José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana⁴: Autores del programa FORLAC⁵ de la OIT Han trabajado en el análisis de los procesos de formalización empresarial en América Latina, destacando los avances y desafíos en la región.

² El programa FORLAC, es una estrategia para América Latina implementada por la OIT que tiene como finalidad apoyar a los países en la aplicación de medidas de formalización de las empresas.

³ OIT, (2021). Formalización de la empresa: Simplificación y facilitación de las formalidades de puesta en marcha de empresas y de cumplimiento de la reglamentación. Nota temática No. 2/2021.
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_772554.pdf.

⁴ Salazar-Xirinachs, J. M., & Chacaltana, J. (2018). Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. FORLAC.

Andrea Lluch y Martín Monsalve Zanatti⁶: Han abordado aspectos relacionados a la evolución histórica del proceso empresarial en América Latina, incluyendo la formalización y sus implicaciones en la economía formal.

Álvaro Calderón, Nicolo Gligo, Jorge Miranda y María Cecilia Plottier de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁷ han aportado a la investigación sobre las MIPYMES y la formalización empresarial en la región.

Estos autores ofrecen una perspectiva del proceso empresarial de varios países Latinoamericanos, ofrecen herramientas para entender el desarrollo de la tendencia hacia la formalización empresarial, sus determinantes, y proponen recomendaciones para alcanzar mejores resultados; sin embargo estos textos se quedan cortos en su análisis ya que no se incorpora variables asociadas a aspectos constitutivos de políticas públicas de formalización empresarial que estén implementando países latinoamericanos de manera específica.

ii) Marco conceptual

Esta investigación trabaja dos conceptos centrales: por un lado, la definición de formalización empresarial, desde la perspectiva de los organismos internacionales como se identificó en el estado del arte, y por el otro, los desarrollos conceptuales sobre el concepto de Políticas Públicas.

Sobre el primer concepto, la **formalización empresarial**, se ha identificado como un campo de estudio dinámico que ha evolucionado con el tiempo y ofrece un panorama de algunas de las medidas que pueden formularse para respaldar el proceso de formalización empresarial.

⁶ Lluch, A., & Monsalve Zanatti, M. (2021). Historia empresarial en América Latina: temas, debates y problemas. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico / Universidad de los Andes, Facultad de Administración.

⁷ M. Dini y G. Stumpo (coords.), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Síntesis", Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/20), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La formalización empresarial se define en función del cumplimiento de un marco normativo regulatorio y de la participación en la economía de mercado, por tanto, se considerará como empresa formal aquella que cumpla con todas las normas que le aplican de manera obligatoria, en el marco de esta definición, la formalización empresarial se entiende como un proceso. Este concepto ha evolucionado a lo largo del tiempo, influenciado por la teoría económica del cambio TdC estructurada por la OIT (OIT 204.2015) y que proporciona un marco general para el desarrollo de teorías del cambio, destacando la importancia de las políticas públicas y las intervenciones estratégicas.

La Teoría económica del Cambio (TdC) tiene en primer lugar un eje enfocado en cómo la formalización empresarial consolida empresas sostenibles. El segundo eje de esta teoría describe las vías para la incorporación en la economía formal;⁸ lo que significa que las empresas deben cumplir la regulación tributaria en su totalidad, estar amparadas por la ley y así tener un respaldo estatal efectivo.

La TdC se basa en estos postulados: i) la informalidad repercute negativamente en el crecimiento de la empresa; ii) la formalización debe considerarse con otras medidas consolidar la estabilidad empresarial y iii) el registro y/o la incorporación de todas las empresas al marco económico y legal maximiza el crecimiento económico; iv) un cambio hacia la formalización empresarial beneficia a la sociedad (OIT. 2021). La fuerza de una TdC radica en su simplicidad y secuencialidad linear. Crea una línea argumental en la cual una cosa conduce, en principio a otra, pero, para hacer plausible la cadena de eventos, gran parte de la realidad es reducida a sus elementos esenciales. Una TdC se utiliza mejor para predecir cómo pueden ocurrir los eventos,

⁸ OIT, (2021). Transición de la economía informal a la economía formal - Teoría del cambio. <https://www.ilo.org/es/resource/brief/teoria-del-cambio-formalizacion-empresarial-para-el-trabajo-decente>.

dados ciertos supuestos. Se puede utilizar para diseñar un modelo de intervención con el fin de lograr un objetivo general (OIT. 2021).

En América Latina, esta teoría se debe aplicar para desarrollar políticas y estrategias que aborden tanto los aspectos económicos como sociales de la informalidad, por lo que su implementación efectiva requiere un enfoque integral y coordinado que incluya la colaboración entre diferentes niveles de gobierno, cooperación internacional y el sector privado para lograr una economía más inclusiva y sostenible.

Por ende, para estructurar este concepto de formalización, también es de precisar que la formalización empresarial es una condición necesaria para reducir la pobreza, aumentar la productividad y mejorar el acceso sostenible y de sana competencia en los mercados nacionales e internacionales. La formalización empresarial amplía el margen de acción de los gobiernos, al generar un incremento de los ingresos públicos, principalmente a través del recaudo tributario y facilita el apoyo estatal a estas empresas en tiempos de crisis al ser identificadas en la economía formal. La formalización, por otra parte, permite conseguir varios de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en particular los ODS 1, 5, 8, 10 y 17 vitales para las agendas de gobierno.

Según la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, (OIT No. 204. 2015), el término “economía informal” se refiere a todas las actividades económicas de las unidades económicas que en la ley o en la práctica no están cubiertas o están insuficientemente cubiertas por acuerdos formales. Llevar las actividades de la economía informal a la formal significa entonces, que éstas deben declararse plenamente, estar cubiertas por la legislación y dar lugar a una protección efectiva (OIT No. 204. 2015). La formalización empresarial significa, entonces someter a las empresas a la regulación con las ventajas y obligaciones que ello conlleva incluyendo el alcance de la regulación fiscal, así como el registro de las empresas y el cumplimiento de los requisitos legales.

El segundo concepto vinculado con esta investigación es el de **Políticas Públicas**, entendidas como una de las herramientas que le permite al Estado materializar las acciones encaminadas a desarrollar programas y proyectos que tienen como finalidad focalizar las demandas poblacionales con el objetivo de mitigar unas determinadas necesidades (Calderón,2020, p.59). Estas acciones están enmarcadas bajo un concepto de sinergia participativa a través de la gobernanza definida por Nohlen (2004) como la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de Gobierno y demandas políticas del Gobierno.

Entonces, teniendo en cuenta que el Estado quien debe cumplir un rol activo en la generación de políticas públicas conducentes a estructurar la formalización empresarial, estas integran conceptos de apropiación y aprobación de los ciudadanos, con miras a un empoderamiento de las acciones estatales en el marco de la gobernabilidad. Por consiguiente, uno de los elementos para la gobernabilidad parte de la importancia que tienen las políticas públicas como elemento estratégico ya que permiten dar cuenta del valor de lo público, por su diseño, gestión, implementación y evaluación, identificando la sinergia en la participación ciudadana hacia la administración pública. Esta como un escenario de decisiones y ejecución de los recursos públicos (Calderon,2020, p.68).

Este enfoque de política pública permite describir y examinar las áreas de intervención estatal en cada país en la implementación de sus políticas públicas de formalización empresarial y permiten dar respuesta a la pregunta de investigación desde la institucionalidad estatal a través de: sus objetivos, acciones propuestas, desafíos y oportunidades. También permite dimensionar la formalidad empresarial como un fenómeno amplio y multidimensional en el marco de políticas públicas de mediano plazo que impulsan la formalización en cada país objeto de análisis y que permite al mismo tiempo

reflejar la necesidad de formalización empresarial en América Latina y tomar en cuenta la heterogeneidad de situaciones a fin de proponer políticas públicas adecuadas a cada realidad y que no las simplifiquen.

ii) Marco Legal

Las políticas públicas guardan una relación especial con las Constituciones según su país, al estructurarse en un marco constitucional: varios de los temas de las agendas políticas pasan por la legalidad como parte de su ser democrático (González,2023, p.66). Desde una mirada sociológica, la Constitución guarda una estrecha relación con la sociedad y con su contexto de producción, integrado por factores sociopolíticos, los cuales inciden en la Constitución no solo en el momento de su creación, sino en las instancias de reforma parcial o total. En esa medida, se cuestiona la idea de la norma como edificadora de la realidad, ya que, desde esta perspectiva, la realidad es producto de la interacción permanente entre la sociedad y la Constitución, como mecanismo dinámico de renovación y actualización de los patrones reguladores de la sociedad, en la medida en que la misma sociedad cambia (González,2023, p.72).

En Colombia, la Constitución Política proporciona los derechos que anteceden las políticas de formalización empresarial: el artículo 333 establece la libertad económica, afirmando que toda persona tiene derecho a desarrollar actividades económicas respetando los derechos de los demás, también aclara que el Estado tiene la función de regular, vigilar y controlar las actividades económicas para promover el bienestar general. El artículo 334 permite al Estado promover la formalización y el apoyo a sectores estratégicos, incluidos los pequeños y medianos empresarios, para fortalecer la economía y reducir la informalidad y el artículo 338 otorga al Estado la facultad de imponer tributos para el desarrollo de programas y servicios públicos, lo cual está directamente relacionado con la formalización empresarial. Al formalizarse, las

empresas contribuyen a las finanzas públicas mediante el pago de impuestos, lo que a su vez permite al Estado brindar infraestructura y servicios que beneficien a las empresas.

Estos derechos se reflejan en el marco normativo que sustenta el Documento CONPES 3956 de 2019, con leyes que buscan promover la formalización empresarial orientada a la generación de incentivos fiscales, simplificación de trámites como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1

Marco legal de formalización empresarial en Colombia

Norma	Descripción
Ley 142 de 1994	Establece el régimen tributario simplificado para microempresas y trabajadores independientes.
Ley 1014 de 2006	Impulsa la creación de los CAE (Centros de apoyo empresarial) y el Comité Técnico Mixto de Formalización
Ley 1429 De 2010	Establece incentivos a la formalización para la creación de empresas, simplificación de trámites y disminución de los costos de formalizarse.
Colombia se Formaliza (2012- 2014)	Es un programa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) para la formalización de empresas informales.
Ley 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país” tiene como propósito mejorar el entorno empresarial, a través de la racionalización de trámites y requisitos y el desarrollo de una Ventana Única Empresarial (VUE) para la creación de empresas.
Ley 1819 de 2016	Introduce reformas tributarias para facilitar la formalización de las empresas a través de incentivos fiscales y simplificación de procesos.

Fuente: elaboración propia.

En **Costa Rica** la Constitución Política en el artículo 46 define la libertad de comercio y competencia, así la formalización empresarial se promueve al establecer un marco de competencia justa y leal, permitiendo que todas las empresas participen en igualdad de condiciones, por su parte el artículo 89 hace referencia a la participación del Estado en el establecimiento de condiciones favorables para el desarrollo de la actividad empresarial. Y el artículo 140, inciso 8 da al poder ejecutivo la facultad de reglamentar el comercio y los servicios, así como establecer políticas que puedan influir en la actividad económica y empresarial. Estos

derechos se reflejan en la Política Nacional de Empresariedad 2030 del 30 de enero de 2020, con leyes y decretos que establecen un marco orientador en las acciones de política pública orientando el impulso del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 2

Marco legal de formalización empresarial en Costa Rica

Norma	Descripción
Ley 8262 de 2002	Se centra en desarrollar al sector de pequeñas y medianas empresas para contribuir al desarrollo económico.
Decreto 33.305 de 2006	Regula la promoción de las PYMES en las compras de bienes y servicios de la administración.
Ley SBD No. 8634 de 2008	Establece el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD), para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país. Estableciendo grupos poblacionales prioritarios como mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores y proyectos en zonas de menor desarrollo.
Decreto Ejecutivo 36343 del 2011	Crea el Sistema Nacional de Emprendimiento y establece el Consejo Nacional de Emprendimiento y la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras. Incentiva la utilización de instrumentos disponibles de apoyo a la PYME, por medio de la banca comercial y establece programas novedosos, como capital semilla, el capital de riesgo y el descuento de contratos.
Ley 9024 del 2012	Exonera del pago de tributos de sociedades mercantiles a las micro y pequeñas empresas.
Ley 9246 de 2013	Establece una ley de garantías mobiliarias.
Ley 9635 de 2018	Establece una ley de fortalecimiento de las finanzas públicas: impuesto de renta.

Fuente: elaboración propia.

Y, finalmente **Perú** en el artículo 58 establece que la economía se basa en una economía social de mercado, destaca que el Estado actúa principalmente como un regulador de la economía, asegurando que las empresas operen en un marco de competencia justa. El artículo 59 señala que el Estado promueve la actividad empresarial en todos sus niveles y garantiza la libertad de empresa. Y el artículo 60 establece que el Estado reconoce la coexistencia de diversas formas de organización económica, la formalización de empresas permite que estas operen dentro

de la estructura legal, fomentando la competencia leal y protegiendo tanto a los empresarios como a los consumidores. Estos derechos se reflejan en la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), se fortalece con un marco normativo que en su conjunto se denomina el Régimen de Formalización diseñado para facilitar y promover la formalización de micro y pequeñas empresas (Pymes) y que buscan promover su desarrollo e integración a la economía formal, como se expone a continuación:

Tabla 3

Marco legal de formalización empresarial en Perú

Norma	Descripción
Ley 28015 de 2003	Promueve la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al PIB, la ampliación del mercado interno y su contribución a la recaudación tributaria.
Ley 30056 De 2013	Facilita la inversión, impulsa el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial.
Ley 30220 de 2014	Ley de Promoción de la Inversión en la Micro y Pequeña Empresa Fortalece los incentivos y mecanismos para promover la formalización de Pymes, incluyendo acceso a financiamiento.

Fuente: elaboración propia.

b) Metodología de la investigación

Este artículo aplica una metodología cualitativa de carácter descriptivo. El principio que fundamenta el enfoque cualitativo responde al paradigma que sustenta la investigación cualitativa en su enfoque metodológico de las experiencias subjetivas e intersubjetivas de los sujetos cuya práctica se orienta hacia la sociedad, esa construida por el hombre, donde interactúan las opiniones del ser pensante respecto a los hechos y fenómenos de estudio, para construir la realidad de manera cooperativa y dinámica⁹.

⁹ Corona Lisboa, J. L. (2018). *Investigación cualitativa: fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos*. [Qualitative research: epistemological, theoretical and methodological foundations] Vivat Academia. Revista de Comunicación, no.144, 69-76. doi: <http://doi.org/10.15178/va.2018.144.69-76>. Recuperado de <http://www.vivatacademia.net/index.php/vivat/article/view/1087>.

Paulo Freire, en su enfoque de pedagogía crítica¹⁰ destaca que la investigación cualitativa descriptiva basada en el análisis comparativo de documentos tiene el potencial de revelar las estructuras de poder y las dinámicas sociales ocultas (Freire, P. 1970). A través de esta metodología, se pueden comparar distintos textos y documentos para entender mejor cómo se construyen. Esta forma de investigación permite una comprensión de la realidad social, que no se limita a los números y estadísticas, sino que se adentra en el contexto, las experiencias y las interpretaciones de los sujetos.

Edgar Morín, en su obra sobre la complejidad¹¹, resalta que la investigación cualitativa descriptiva, basada en el análisis comparativo de documentos, es esencial para comprender la realidad en su totalidad. Morín subraya que el conocimiento no puede ser fragmentado y que la verdadera comprensión surge de la interconexión de diversas disciplinas y perspectivas (Morin, E 2008). Al comparar documentos, la investigación cualitativa descriptiva ofrece una visión más profunda y contextualizada, revelando patrones y relaciones que no son evidentes a simple vista.

En este enfoque cualitativo la realidad de la formalización empresarial a estudiar se fundamenta en el análisis comparativo de los documentos de política pública de cada país: el Documento CONPES 3956 de 2019 de Colombia, la Política Nacional de Empresariedad 2030 de Costa Rica y la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) de Perú estableciendo criterios de comparación de la realidad de estas políticas públicas en sus etapas definidas en el objeto de estudio.

La investigación es descriptiva, ya que busca conocer el contenido de estas políticas públicas en torno a la formalidad empresarial implementadas en cada país durante los

¹⁰ Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. Herder and Herder.

¹¹ Morín, E. (2008). *On complexity*. Hampton Press.

últimos diez años, sin manipular variables. La técnica usada es el análisis de los documentos de política pública establecidos en cada país, constituyendo el eje central de la investigación, técnica que permite estudiar de manera detallada los procesos comparativos de esta política según el país.

Por último, el análisis de datos se efectúa mediante la técnica de análisis comparativo teniendo en cuenta sus autores, duración y alcance temporal a quien está dirigida y el contexto en que surgió en relación con cuatro categorías relevantes para responder a la pregunta de investigación: Objetivos, Acciones Propuestas, Desafíos y Oportunidades de las políticas públicas de formalización empresarial elaboradas en Colombia, Costa rica y Perú sistematizadas a través de la matriz de análisis que se expone en la siguiente tabla:

Tabla 4

Matriz de análisis de variables

PAIS	COLOMBIA	COSTA RICA	PERÚ	OBSERVACIONES
VARIABLES				
TIPO DE NORMA				
NOMBRE				
FECHA				
AUTOR/ES				
DURACION Y ALCANCE TEMPORAL				
DIRIGIDA A				
CONTEXTO				
OBJETIVOS				
ACCIONES PROPUESTAS				
DESAFIOS				
OPORTUNIDADES				

Fuente: Elaboración propia

Estas categorías permiten una comparación estructurada y detallada que ayuda a desglosar estas políticas públicas. Los objetivos permiten identificar el enfoque general y la razón de ser de la política. Las acciones propuestas permiten reconocer los instrumentos o estrategias concretas y las adaptaciones contextuales que responden a las características de cada país, así como los mecanismos para implementar la política pública.

Por su parte los Desafíos abordan los obstáculos que enfrentan estas políticas en cada país y permite analizar las barreras al éxito de las políticas y sugiere áreas para mejoras específicas. Y las Oportunidades identifican los beneficios potenciales de las políticas públicas, permitiendo visualizar el impacto positivo que podría tener una implementación eficaz.

c) Caracterización de las Políticas Públicas de Formalización Empresarial

Cada política de formalización empresarial se desarrolla en un entorno con condiciones económicas, sociales y culturales particulares, y responde a necesidades y desafíos específicos de cada país. Al caracterizar cada política, se pueden identificar claramente sus objetivos, alcance y las acciones implementadas, lo cual ayuda a comprender cómo y por qué una política puede ser más efectiva en un país que en otro al identificar las realidades particulares de cada país, lo que consecuentemente permitirá una comparación más precisa y contextualizada.

Para el caso de **Colombia**, El Documento CONPES 3956 del 08 de enero de 2019 establece la Política de formalización empresarial, la cual surge en un contexto donde el país presenta altos niveles de informalidad empresarial. Alrededor del 75 % de las microempresas en el país no están registradas y la implementación de una contabilidad formal y la declaración y pago de impuestos son bajos (DANE, 2022). Así, en las últimas dos décadas, el Gobierno nacional ha realizado grandes esfuerzos para reducir la informalidad empresarial. Esto incluye iniciativas para reducir

los costos administrativos de registro, socializar los potenciales beneficios de registrarse y fortalecer la institucionalidad para la inspección, vigilancia y control de la regulación aplicable a las empresas formales. Sin embargo, existe poca información sobre el universo de las microempresas, su nivel de formalidad y el impacto que han tenido los esfuerzos realizados en la materia. No se realizan censos empresariales periódicos y las encuestas oficiales presentan limitaciones en su representatividad y el detalle de la información (CONPES 3959. 2019).

Así, se evidencia la necesidad de trabajar en varios frentes para reducir la informalidad en Colombia. El primer esfuerzo debe estar encaminado a continuar con la reducción de la carga regulatoria para las empresas formales, y, en segundo lugar, se requiere implementar políticas que permitan a las empresas materializar las ventajas de la formalidad (CONPES 3959. 2019).

Esta política define la formalización empresarial como un proceso multidimensional, y aclarando su relación con la productividad. Además, propone un plan de acción para mejorar la relación costo beneficio de una empresa formalizada. Buscan disminuir la carga regulatoria de las empresas para formalizarse, apoyar a las empresas para que accedan a los beneficios de la formalización y fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control (IVC) al cumplimiento de las regulaciones. Así mismo, plantea acciones para mejorar la información disponible para la toma de decisiones de política. Entre otras, busca realizar un censo económico, para construir un índice de formalidad empresarial. La vigencia de la política es de diez años.

En el caso de **Costa Rica** la Política pública de formalización empresarial es la Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE 2030) del 30 de enero de 2020, surge en un contexto en que Costa Rica enfrenta desafíos en materia de crecimiento y desarrollo económico para alcanzar un progreso integral que genere mejores oportunidades para la población costarricense a través de la reactivación sostenida de la economía. De ahí que se hace necesaria una política pública con visión estratégica en el desarrollo nacional, que articule la participación de los actores públicos,

privados, académicos y financieros, para implementar acciones que no sólo reduzcan las brechas competitivas de las empresas, sino que también impulsen y potencien el sector productivo nacional mediante la implementación de una agenda de desarrollo que solucione las distorsiones del ecosistema y mejore su inserción competitiva en los mercados (PNE 2030, 2020).

Costa Rica estableció un punto de partida en la definición de acciones de política pública orientando el impulso del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, especialmente a partir de la promulgación de la Ley No. 8262, Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa en el año 2002. La Política Nacional de Empresariedad 2030 (PNE 2030,2020), define lineamientos estratégicos para los diferentes actores que conforman el ecosistema empresarial, articulando una propuesta que integra oferta y demanda, un marco estratégico de programas, proyectos y acciones enfocados a un objetivo común y estableciendo un proceso de seguimiento, control, monitoreo y evaluación por parte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio MEIC como ente rector, para garantizar la implementación y cumplimiento de los propósitos trazados (PNE 2030. 2020). Esta Política Publica de formalización empresarial aspira a desarrollar un ecosistema nacional que promueva una actitud emprendedora e innovadora, facilite el entorno para el desarrollo empresarial y defina las herramientas financieras y de gestión que impulsa a las empresas costarricenses a un mejor posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales, a través de un enfoque sistémico, de mercado, de inclusividad y género, desarrollo territorial, Innovación, calidad y valor agregado. La vigencia de la política es hasta el año 2030.

Por su parte, en Perú la Política pública de formalización empresarial es la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) del 31 de diciembre de 2018. La cual se desarrolla en un contexto en que la informalidad es posiblemente el más grave de los problemas que afectan al mercado laboral peruano. La mortalidad de las empresas pequeñas es muy alta.

Pero también hay casos de deliberado incumplimiento a pesar de ganancias que permitirían cumplir las obligaciones legales (PCNP 2018). La respuesta a este problema que plantea esta política pública es que debe formalizarse para que los informales (empresas o trabajadores) se integren al sistema de reglas y aporten una parte de su trabajo al fisco, colaborando así con el progreso del país en lugar de únicamente aprovecharlo. Se formaliza como parte de una necesidad económica fundamental de impulso a la productividad del trabajo y de la economía nacional. Una estrategia para impulsar la formalización es por ello también una estrategia para la integración económica, la elevación de la productividad y la eficiencia del trabajo productivo (PCNP 2018). En este marco, El Ministerio de Economía y Finanzas en asocio con el Consejo Nacional de Competitividad elaboraron una Estrategia de Formalización que ordena conceptos y enfoques y delimita acciones que reduzcan la proporción de trabajo informal destacando la función de la administración del trabajo y de los sectores que impulsan la formalización a través del apoyo al trabajo productivo y la competitividad nacional. Con estos fundamentos, al diseñar la estrategia, se distingue claramente tres niveles de acción que permitirán reducir los niveles de informalidad: El primer nivel de intervención es estrictamente estructural y de soluciones de largo plazo, en el entendido que la formalidad se logra con cambios profundos en el ámbito productivo, busca crear las condiciones económicas más favorables al incremento de los niveles de competitividad a través del aumento de la productividad laboral y el fomento del autoempleo productivo. El segundo nivel es el vinculado a las políticas de promoción y apoyo en materia del empleo. El tercer nivel corresponde directamente con fortalecer la capacidad del sector trabajo y promoción del empleo para hacer cumplir la regulación laboral, y define acciones y efectos de plazos inmediatos (PCNP 2018). La Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) formula una propuesta sectorial que pueda ser asumida nacionalmente por todos los actores, y monitoreada de manera permanente, comprometiendo al conjunto en objetivos

concretos de formalización. Aspira, sobre todo, a lograr un compromiso nacional de enfoque intersectorial, intercultural, territorial, basado en derechos humanos, de género e intergeneracional en la tarea ardua de transformar el mercado de trabajo, haciéndolo mejor para sus actores y para el país. La vigencia de la política es hasta el año 2030.

d) Hallazgos del análisis comparativo

En el análisis comparativo de las políticas de formalización empresarial, en primer lugar, es necesario diferenciar la formalidad empresarial y la formalidad laboral, a los que muchas veces se les confunde en las políticas públicas aplicadas. Así la formalidad empresarial tiene que ver con los procesos de registro y funcionamiento de las empresas como unidades productivas, tanto desde el punto de vista económico, su relación con el Estado, y este es el eje fundamental del objeto de estudio de este artículo de investigación.

En segundo lugar, este análisis comparativo evidencia que existen pocos estudios sobre la formalización empresarial en Colombia, Costa Rica y Perú, que permitan tener una idea más profunda de sus dimensiones. Si bien, durante los últimos años, en el entorno de las agendas de gobierno se ha abordado la importancia de fomentar y fortalecer los procesos de formalización empresarial debido a su relevancia social y económica, persiste la necesidad de enfocarse en nuevas reformas que mejoren la coordinación y las acciones de la institucionalidad relacionada.

Así estas políticas públicas, su gestión y el gobierno son componentes de un ciclo interdependiente: el gobierno actúa como el diseñador y formulador de políticas públicas, mientras que la gestión es el vehículo que las pone en práctica. La interrelación entre estos conceptos resalta la importancia de una planificación estratégica, una implementación eficiente y una evaluación constante en el proceso, para comprender los desafíos de cada una, como la legitimidad en las instituciones y la efectividad de las políticas públicas.

Por lo que, previo al abordar el análisis comparativo de las categorías de las políticas públicas en Colombia, Costa Rica y Perú que se detallan en la matriz de análisis se evidencia que en los países analizados existe un ente rector que se categoriza como autor de la elaboración de la política pública de formalización empresarial:

Tabla 5

Matriz de análisis de variables: Autores

VARIABLE	COLOMBIA	COSTA RICA	PERÚ
TIPO DE NORMA	Documento de política pública	Documento de política pública	Documento de política pública
NOMBRE	Documento CONPES 3956 de 2019: Política de formalización empresarial	Política Nacional de Empresariedad 2030	Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP)
FECHA	08 de enero de 2019	30 de enero de 2020	31 de diciembre de 2018
AUTORES	Durante la administración del presidente Iván Duque Márquez, fue elaborada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) Este consejo está compuesto por varias entidades gubernamentales, incluyendo: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y los Ministerios de Hacienda, Salud y Protección Social, Trabajo y Comercio.	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) durante la administración del presidente Carlos Alvarado Quesada (2018-2022), en colaboración con otras instituciones públicas, privadas, académicas y no gubernamentales.	Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este proceso también involucró la participación del sector privado y académicos.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de política pública correspondientes.

Segundo, que en la elaboración de estos documentos de política para el caso de Colombia no se integra la intervención del sector privado y académico haciendo débil la gobernanza en el entendido de que esta amplía la institucionalidad. Al integrar a diversos actores no estatales en la elaboración de políticas, se promueve la participación activa para lograr un impacto más amplio y

garantizar que la institucionalidad sea efectiva, es decir, que realmente se implemente lo acordado en la formulación de la política, y las acciones se conviertan en resultados verificables.

Como se indicó en el marco teórico las políticas de formalización empresarial en Colombia, Costa Rica y Perú surgieron en un contexto de necesidad urgente por mejorar la competitividad y productividad de sus economías. En Colombia, el Documento CONPES 3956 de 2019 se desarrolló en respuesta a la alta informalidad empresarial que limita el crecimiento económico y la recaudación fiscal. La política busca reducir los costos administrativos y fortalecer la institucionalidad para fomentar la formalización. En Costa Rica, la Política Nacional de Empresariedad 2030 se formuló con el objetivo de crear un entorno favorable para el emprendimiento y la innovación, reconociendo la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la economía nacional. Por su parte, Perú implementó la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) en un esfuerzo por mejorar la infraestructura, la conectividad y el acceso a mercados, con un enfoque particular en la formalización empresarial para impulsar el desarrollo económico sostenible nacional e internacional, como se evidencia en la variable de Objetivos:

Tabla 6

Matriz de análisis de variables: Objetivos

VARIABLE	COLOMBIA	COSTA RICA	PERÚ
POLITICA PÚBLICA	Documento CONPES 3956 de 2019: Política de formalización empresarial	Política Nacional de Empresariedad 2030	Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP)
OBJETIVO PRINCIPAL	Promover la formalización de las empresas, con énfasis en la micro y pequeña empresa, para mejorar la productividad y el acceso a financiamiento.	Impulsar la formalización empresarial para lograr el crecimiento de las micro y pequeñas empresas. Integrar criterios de sostenibilidad,	Fomentar la innovación a través de financiamiento y apoyo técnico a proyectos. Plataforma de Simplificación Administrativa: Digitaliza y simplifica

		innovación, e inclusión social y territorial para fortalecer el sector empresarial y promover un desarrollo económico inclusivo.	trámites para reducir la carga regulatoria sobre las empresas. Contiene 84 medidas concretas de corto, mediano y largo plazo incluyendo inversiones en infraestructura, programas de educación y capacitación laboral, y promoción de la internacionalización de las empresas.
OBJETIVOS ESPECIFICOS	Acceso a financiamiento. Simplificación de trámites. Capacitación y asistencia técnica. Fortalecimiento institucional. Promoción de la cultura de la formalidad.	Acceso a Financiamiento. Simplificación de Trámites. Capacitación y Asesoría. Sostenibilidad e Innovación. Integración Social y Territorial para la reducción de brechas sociales.	Acceso a Financiamiento. Simplificación de trámites. Capacitación. Innovación y Tecnología. Facilitar el acceso a mercados internacionales para consolidar las exportaciones de productos y servicios.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de política pública correspondientes.

Se evidencia que Colombia enfatiza en el fortalecimiento institucional y la cultura de la formalidad. Perú en la competitividad y Costa Rica se enfoca en la sostenibilidad y la inclusión social. La mayor parte de las estrategias de formalización en Colombia y Costa Rica se han centrado en la reducción de los costos de producción de las unidades productivas, dando un margen limitado a la ampliación de los beneficios de la formalidad, aspecto en el que enfatiza Perú.

En suma, una transición hacia la teoría del cambio TdC en los procesos de formalización empresarial, se consolida al considerar tres aspectos: el primero es la capacidad de las empresas como unidades económicas para cumplir con las cargas tributarias, de registro, y, por tanto, se requiere de políticas públicas que impulsen el crecimiento y desarrollo de las empresas para

sostener el cumplimiento de las cargas fiscales. El segundo aspecto es la relación costo-beneficio de la formalidad empresarial. Los costos han sido mayoritariamente, el foco de atención y estos países han estructurado la implementación de la política en acciones encaminadas a reducirlos como estímulo a la formalización empresarial. Siendo esto importante, es también notorio que se le ha prestado poca atención a los demás beneficios que abarca la formalidad. Y el tercer aspecto tiene que ver con la ampliación de la capacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes, el fomento de la cultura del cumplimiento y el establecimiento de mecanismos de inspección y/o supervisión, como se evidencia en la matriz de análisis de acciones propuestas:

Tabla 7

Matriz de análisis de variables: acciones propuestas

VARIABLE	ACCIONES PROPUESTAS
COLOMBIA	Ventanilla Única Empresarial (VUE): Esta herramienta centraliza trámites como el Registro Único Tributario (RUT) y la matrícula mercantil, facilitando el proceso de formalización empresarial. Programa de Desarrollo Empresarial: Incluye iniciativas como el Fondo Emprender y el uso de plataformas Fintech para mejorar el acceso a financiamiento. Régimen Simple de Tributación (RST): Ofrece un régimen tributario para pequeñas empresas simplificado. Kit de Herramientas para Estadísticas Empresariales: Incluye metodologías y formularios para recolectar datos sobre la informalidad empresarial y mejorar la toma de decisiones.
COSTA RICA	Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD): Proporciona financiamiento accesible a PYMES y emprendedores. Red de Apoyo al Emprendimiento: Incluye incubadoras y aceleradoras de negocios que ofrecen mentoría y recursos a nuevos empresarios. Enfoque Sistémico de la Competitividad: Basado en la Ley No. 8262, que incluye el acceso al financiamiento, el fomento de la cultura emprendedora y soporte para la gestión empresarial. Enfoque de Innovación, Calidad y Valor Agregado: Promueve la innovación y el desarrollo tecnológico en las empresas.
PERÚ	Innovate Perú: Programa que fomenta la innovación a través de financiamiento y apoyo técnico a proyectos de I+D (innovación y desarrollo). Plataforma de Simplificación Administrativa: Digitaliza y simplifica trámites para reducir la carga regulatoria sobre las empresas.

Plan Nacional de Competitividad y Productividad: Contiene 84 medidas concretas de corto, mediano y largo plazo para incrementar el bienestar de los peruanos, incluyendo inversiones en infraestructura, programas de educación y capacitación laboral, y promoción de la internacionalización de las empresas.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de política pública correspondientes.

En cuanto a estas acciones propuestas en estos países analizados se puede encasillar en tres grandes áreas: (i) implementación de programas que ofrecen servicios de desarrollo empresarial que pueden ser nacionales o localizados con un interés marcado sobre la innovación. La pregunta final es: ¿Si estos programas o iniciativas, tienen resultados sobre los niveles de formalización empresarial? Para abordar este fin, es importante que los países estudiados ejecuten los estudios sobre el impacto de estas políticas públicas en corto plazo.

En lo que atinente al tema del registro empresarial, estas políticas parten de la premisa de que el trámite del registro es costoso y toma demasiado tiempo, lo que limita la creación de empresas, por ende, se trata probablemente del tema donde existen más avances y acciones concretas y visibles en los países analizados: las ventanillas únicas o centros de registro de un solo paso. Sin embargo, queda pendiente promover esquemas que vinculen estos mecanismos con el desarrollo económico, para que las empresas se institucionalicen y no solo se queden en la creación, dado que de ahí es donde proviene el incentivo más fuerte a la formalización.

Por otra parte es importante destacar que existen desafíos comunes que no favorecen la efectividad de las políticas públicas de formalización empresarial, al respecto no se ha incorporado la cultura empresarial como punto de partida para formalizarse con un enfoque que brinde respaldo estatal para acceder, por ejemplo, a mercados competitivos, alternativas reales de financiamiento y calidad de vida empresarial, entendida como el acceso a educación (tributaria, contable legal) y en uso de los medios tecnológicos, como se detalla en la matriz de análisis de la variable de desafíos:

Matriz de análisis de variables: Desafíos

VARIABLE	DESAFIOS
COLOMBIA	Fortalecimiento Institucional: Mejorar la inspección, vigilancia y control (IVC) requiere recursos y coordinación entre múltiples entidades, lo cual puede ser complejo. Cultura Emprendedora: Fomentar una cultura emprendedora formalizada requiere cambios culturales profundos que pueden tomar tiempo en materializarse. Carga Tributaria: La percepción de una alta carga tributaria puede desincentivar la formalización. Infraestructura y Tecnología: El acceso a los equipos y conectividad. Inclusión de Jóvenes y Mujeres: Las políticas deben abordar la sobrerrepresentación de jóvenes y mujeres, promoviendo su inclusión en el mercado laboral formal. Acceso al crédito. La coordinación efectiva entre las distintas instituciones de fomento es un desafío significativo.
COSTA RICA	Infraestructura y Tecnología. Acceso al Crédito: Las empresas informales tienen menos posibilidades de acceder a préstamos y financiamiento, lo que puede frenar su crecimiento y formalización. Fragmentación de Políticas: Las acciones de apoyo a las MIPYMES a menudo se fragmentan en numerosos instrumentos de escaso alcance, lo que reduce su efectividad. La falta de coordinación entre las distintas instituciones de fomento es un desafío significativo.
PERÚ	Infraestructura y Tecnología. Acceso al Crédito. Fragmentación de Políticas. La falta de coordinación entre las distintas instituciones de fomento es un desafío significativo.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de política pública correspondientes.

Finalmente, como punto de partida para identificar las oportunidades, se debe cuestionar: ¿Qué oportunidades se destacan para mejorar la formalización empresarial si se implementan en su literalidad estas Políticas Públicas?: Al respecto es de precisar que si bien, se han creado, herramientas para mejorar las condiciones con la operación de instrumentos de fomento que facilitan el ámbito jurídico-administrativo para acceder al sistema legal, a los requerimientos tributarios, mejorando el escenario en términos de costo/beneficio de realizarlo.

En este ámbito también es crucial reforzar la voluntad de cumplimiento. En este aspecto, las TIC, han sido utilizadas cada vez más como mecanismo base en el proceso de transición a la formalidad empresarial. Esta es una ventaja que puede contribuir eficazmente a reducir los costos y simplificar el trámite del registro de las empresas, establecer los incentivos y ventajas que supone el paso a la formalización empresarial, como se evidencia en la matriz de análisis de oportunidades:

Tabla 10

Matriz de análisis de variables: Oportunidades

VARIABLE	OPORTUNIDADES
COLOMBIA	Digitalización de Trámites: La implementación de la Ventanilla Única Empresarial (VUE) puede acelerar la digitalización de trámites, haciendo los procesos más eficientes y transparentes. Fortalecimiento del Ecosistema Fintech: El uso de plataformas Fintech para mejorar el acceso a financiamiento puede posicionar a Colombia como un líder en innovación financiera en la región. Crecimiento Económico: La formalización de empresas puede aumentar la base tributaria, generando más ingresos para el Estado y permitiendo mayores inversiones en infraestructura y servicios públicos. Inclusión Financiera: Mejorar el acceso a financiamiento puede el acceso a servicios financieros Acceso a Beneficios Tributarios: Las empresas formales pueden acceder a productos financieros con tasas de interés competitivas y beneficios tributarios, lo que puede impulsar su crecimiento.
COSTA RICA	La Política Nacional de Empresariedad 2030 propende por integrar los objetivos de desarrollo sostenible, promoviendo las prácticas empresariales responsables y sostenibles. Fomento del Emprendimiento: La red de apoyo al emprendimiento puede crear un ecosistema vibrante de startups, atrayendo talento y capital a Costa Rica. Fragmentación de Políticas: Las acciones de apoyo a las MIPYMES a menudo se fragmentan en numerosos instrumentos de escaso alcance, lo que reduce su efectividad.
PERÚ	Mejora de Infraestructura: Las inversiones en infraestructura pueden mejorar la conectividad y reducir los costos logísticos, beneficiando a las empresas y a la economía en general. Internacionalización de Empresas: La promoción de la internacionalización puede abrir nuevos mercados para las empresas peruanas, diversificando sus ingresos y reduciendo la dependencia del mercado local.

Expansión a Nuevos Mercados: La formalización empresarial puede abrir puertas a nuevos mercados nacionales e internacionales, aumentando la demanda de productos y servicios peruanos.

Asociatividad y Alianzas: Facilitando a las empresas la representación y distribución de productos nacionales e internacionales.

Participación en Licitaciones Públicas: Ser una empresa formal habilita la participación en licitaciones públicas y la posibilidad de ser proveedor del Estado, consolidando así oportunidades comerciales sólidas y estables.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de política pública correspondientes.

Las estrategias para los procesos de formalización empresarial deben ser diferenciadas, con un enfoque se adapte al contexto de cada unidad empresarial, dada la diversidad estructural de las economías en cada país abordado. Si bien, no existe un enfoque universal que se adapte a todas las situaciones, la Teoría del Cambio (TdC) busca reconocer y abordar la diversidad y segmentación en los enfoques aplicados (OIT, 2021). Una descripción más precisa de los desafíos relacionados con la formalización empresarial, considerando el contexto nacional y las particularidades locales de cada unidad económica permite identificar cambios específicos que podrían mejorar este proceso. Las intervenciones resultan más efectivas cuando se integran y abordan de manera conjunta los distintos factores que impulsan la formalidad, adoptando un enfoque integral.

e) Conclusiones

Este análisis comparativo ha logrado estudiar de manera integral los objetivos planteados, evidenciando como se abordan las políticas públicas de formalización empresarial en Colombia, Costa Rica y Perú. A lo largo del análisis, las acciones propuestas, los desafíos y las oportunidades identificadas responden a la pregunta de investigación formulada, y contribuyen a un entendimiento de la política pública de formalización empresarial en cada país. Se observa que la formalidad empresarial se define de diversas maneras, lo que refleja tanto la magnitud del fenómeno como su notable heterogeneidad. Por ello, resulta necesario implementar un conjunto amplio de políticas públicas a corto, mediano y largo plazo que no solo fomenten el proceso o la

transición, sino también consoliden la formalización empresarial. Fomentar el cumplimiento de la normativa vigente sin acompañarlo de políticas económicas favorables al empleo, al aumento de los ingresos de iniciativas de promoción y apoyo a los emprendimientos, dificulta que las empresas desarrollen la capacidad necesaria para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Es fundamental que estas políticas públicas impulsen la competitividad y la productividad, lo cual puede lograrse al abordar dos aspectos: el primero consiste en reducir los costos tributarios y de acceso al crédito; y el segundo se enfoca en un incremento sostenido de la productividad, aspecto que requiere mejoras organizativas, adopción de innovaciones, y capacitación técnica en los procesos de los sectores empresariales.

Las estrategias de formalización deben incorporar una perspectiva de género, ya que las desigualdades estructurales afectan de manera desproporcionada a las mujeres en diversos aspectos laborales. Estas desigualdades incluyen las limitaciones de acceso a oportunidades económicas, menores ingresos y una mayor presencia en empleos informales. Abordar estos retos requiere políticas que promuevan condiciones o fomentos de emprendimientos con un enfoque diferenciado de género.

El factor territorial en cada país, para los empresarios rurales ubicados lejos de los centros urbanos, presenta mayores restricciones en el acceso a la infraestructura tecnológica. Aunque se han logrado avances en el desarrollo de medios digitales, es importante considerar que una parte significativa de las empresas en áreas rurales, o territorios marginados enfrentan barreras asociadas a la falta de infraestructura, recursos económicos insuficientes, distancias geográficas o la carencia de conocimientos o habilidades necesarias para utilizar estas tecnologías, por lo que el acompañamiento de las instituciones estatales es vital en este aspecto.

Se identifica un criterio que necesariamente debe incorporarse a la implementación de la política pública de formalización empresarial en cada país por parte de las instituciones del

estado, esto es la integralidad, que facilite la integración de la mayor cantidad de actividades informales, utilizando mecanismos jurídicos y tecnológicos transversales. Estos mecanismos deben abarcar no solo la fase inicial de incorporación al sistema formal en el tránsito a la formalización empresarial, sino también, el período en el que se debe consolidar la formalización, creando condiciones que favorezcan el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades empresariales.

La transición a la formalidad es el resultado de un proceso paulatino, por lo que es fundamental hacer un seguimiento estadístico de los progresos obtenidos, el procedimiento de recolección y análisis de datos debe ser sostenido y estructural, de tal forma que éste entregue datos más precisos.

Es necesario que tanto el Estado como el mercado operen de manera integral y en diversos niveles de acción. El nivel fundamental es el de la política económica. Se trata de lograr que el sector informal tenga la posibilidad de formalizarse, debe debatirse en este terreno, políticas de desarrollo empresarial desde el ámbito de la promoción de unidades productivas formales. Es decir, en capacitación, asistencia técnica, asesoría legal, acceso al crédito, flexibilización de las normativas y de los procedimientos burocráticos que faciliten la integración progresiva de las empresas que están en condiciones de aprovechar estas oportunidades asociadas con las garantías de la formalización empresarial.

Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación (2019). Política De Formalización Empresarial. [Documento CONPES 3956]. DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3956.pdf>

Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2020). Política Nacional de Empresariedad 2030. Recuperado de <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC198567/#:~:text=Con%20la%20PNE%2D2030%20se,los%20mercados%20nacionales%20e%20internacionales>

Perú. Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2019-2030. Recuperado de <https://portal.concytec.gob.pe/images/publicaciones/politicas/Politica-Nacional-de-Competitividad-y-Productividad-2019-2030.pdf>

Calderón Sánchez, Dulfary. (2016) Las políticas públicas: una construcción del valor público en la gobernabilidad. D. Calderón (Comp.), Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad, 59-78 CRAI USTA. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/23875>

González, M. (2011). El proceso constituyente boliviano como escenario de luchas por la economía”. *Nómadas* 34. Bogotá, abril de 2011. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos de la Universidad Central, Colombia. Recuperado de http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Disputas_por_el_sentido_de_lo_economico.pdf

Morin, E. (2008). **On complexity**. Hampton Press.

Ocampo López, J., (2008). Paulo Freire y la pedagogía del oprimido. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, (10), 57-72. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/869/86901005.pdf>.

Corona Lisboa, J. L. (2018). Investigación cualitativa: fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos. [Qualitative research: epistemological, theoretical and methodological foundations] *Vivat Academia*. Revista de Comunicación, no.144, 69-76. doi: <http://doi.org/10.15178/va.2018.144.69-76>. Recuperado de <http://www.vivatacademia.net/index.php/vivat/article/view/1087>.

Salazar-Xirinachs, José Manuel & Chacaltana Juan (2018). Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. Recuperado de <https://www.ilo.org/es/publications/politicas-de-formalizacion-en-america-latina-avances-y-desafios>.

M. Dini y G. Stumpo (coords.), “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Síntesis”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/20), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bdf916e1-3a09-4496-b202-60d7c89cfa96/content>.

OIT Forlac 2.0. (2024) Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030. Recuperado de <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-05/Publicacion%20FORLAC.pdf>

Linda Deelen, Editora (2015). Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos Santiago, Organización Internacional del Trabajo, recuperado de <https://www.ilo.org/publications/politicas-para-la-formalizacion-de-las-micro-y-pequenas-empresas-en-america>.

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

OIT (2021). Transición de la economía informal a la economía formal - Teoría del cambio. Recuperado de <https://www.ilo.org/es/publications/transicion-de-la-economia-informal-la-economia-formal-teoria-del-cambio>.

OIT (2021). Formalización de empresas: Una Introducción. Nota temática 1/2021. Recuperado de: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_768032.pdf.

OIT (2015). Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (No. 204). Recuperado de https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3243110,es:NO.

OIT (2021). MYPE digital: cómo la digitalización puede generar un crecimiento productivo para las micro- y pequeñas empresas. Recuperado de: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_835464.pdf.

OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>.