

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Abuelafia, Emmanuel; Andrian, Leandro Gastón; Chávez, Augusto et al.
Andrian, Leandro Gastón (Ed.); Chávez, Augusto (Ed.)

Book

Sector de servicios : una oportunidad para la diversificación productiva

Reference: Abuelafia, Emmanuel/Andrian, Leandro Gastón et. al. (2024). Sector de servicios : una oportunidad para la diversificación productiva. [Washington, DC] : Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sector-de-servicios-una-opportunidad-para-la-diversificacion-productiva.pdf>

doi:10.18235/0005550.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/653433>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

**NUEVOS HORIZONTES DE
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**
EN LA REGIÓN ANDINA



SECTOR DE SERVICIOS

UNA OPORTUNIDAD PARA
LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

SECTOR DE SERVICIOS

**UNA OPORTUNIDAD PARA
LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA**

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Sector de servicios una oportunidad para la diversificación productiva / Leandro Andrian, Augusto Chávez, Emmanuel Abuelafia, Javier Beverinotti, Wladimir Zanoni, Laura Giles Álvarez, María Cecilia Acevedo, Alejandra Villota, Christian Volpe, Fernanda Navajas, Luis Fernando Mejía, Romia Gayá, Juan Flores, Oliver Azuara Herrera; editores, Leandro Gastón Andrian, Augusto Chávez.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1174)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Small business-Andes Region. 2. Service industries-Andes Region. 3. Tourism-Andes Region. 4. Industrial policy-Andes Region. 5. Industrial productivity-Andes Region. I. Andrián, Leandro. II. Chávez, Augusto. III. Abuelafia, Emmanuel. IV. Beverinotti, Javier. V. Zanoni, Wladimir. VI. Giles Álvarez, Laura. VII. Acevedo, María Cecilia. VIII. Villota, Alejandra. IX. Volpe Martincus, Christian. X. Navajas, Fernanda. XI. Mejía, Luis-Fernando. XII. Gayá, Romina. XIII. Flores, Juan. XIV. Azuara, Oliver. XV. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino. XVI. Serie.

IDB-MG-1174

Clasificación JEL: L80, J21, F14, L83, L86, L25

Palabras claves: servicios, turismo, pymes, productividad, exportación de servicios, trabajos en plataformas, aseguramiento social.

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO

1

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES.....10

EL SECTOR DE SERVICIOS EN LA REGIÓN ANDINA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

1.1. El sector terciario en la Región Andina	11
1.2. Desafíos del sector terciario	14
1.3. Síntesis de las políticas públicas para impulsar el sector terciario	22

2

EXPORTAR SERVICIOS.....24

EXPORTAR SERVICIOS BASADOS EN EL CONOCIMIENTO PARA DIVERSIFICAR LA ECONOMÍA

2.1. Comercio de servicios en países andinos	25
2.2. Comercio internacional de SBC en la Región Andina	27
2.3. Desafíos para el desarrollo de los SBC en países andinos	31
2.4. Recomendaciones de política	35
Anexos	38

3

LA VALLA DE LA CALIDAD40

LA VALLA DE LA CALIDAD: EL DESAFÍO DE LAS PYMES

3.1. Introducción	41
3.2. El enfoque de la valla de la calidad	43
3.3. La valla de la calidad a la luz de los casos estudiados	44
3.4. Ideas de políticas públicas	47

4

APUESTA POR EL TURISMO49**APUESTA POR EL TURISMO
PARA DINAMIZAR LAS ECONOMÍAS**

4.1. Introducción	50
4.2. El estado del sector turismo en la Región Andina	51
4.3. El contexto institucional, regulatorio y de inversión del sector turismo en los países de la Región Andina	56
4.4. Recursos con potencial turístico en la Región Andina: casos de estudio	64
4.5. Conclusiones y recomendaciones	71

5

TRABAJADORES INDEPENDIENTES73**LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES
EN LA ERA DIGITAL**

5.1. Introducción	74
5.2. Tecnología y trabajo independiente	75
5.2. Recomendaciones de política	85

BIBLIOGRAFÍA87

CRÉDITOS

La presente publicación forma parte de una colección de trabajos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar el diálogo de políticas sobre transición productiva en los países andinos. Fue editada por Leandro Andrián y Augusto Chávez.

Agradecemos a Pablo Sanguinetti (Universidad Torcuato Di Tella) por su asesoría.

Las contribuciones de cada capítulo se detallan a continuación:

Capítulo 1: Leandro Andrián, Emmanuel Abuelafia, Fernanda Navajas y Luis Fernando Mejía

Capítulo 2: Romina Gayá, Augusto Chávez, Alejandra Villota y Christian Volpe Martincus

Capítulo 3: Leandro Andrián, Javier Beverinotti y Wladimir Zanoni,

Capítulo 4: María Cecilia Acevedo, Laura Giles Álvarez, Juan Flores y Wladimir Zanoni

Capítulo 5: Oliver Azuara Herrera y Augusto Chávez

Agradecimientos

Queremos agradecer a Emily Díaz, Cristhian Larrahondo, Santos Espinas Mairal, Vanessa Uchiyama, Valeria Vargas, María Cristina Guerrero, Constanza Nohora Olaya, Luis Mesias, Javier Monterrey y Germán Ríos por su apoyo en la investigación para este trabajo. Adicionalmente, Osmel Manzano aportó valiosos comentarios. El cuidado editorial de esta publicación estuvo a cargo de Ximena Ríos, y la diagramación y el diseño a cargo de Sara Ochoa. Igualmente, queremos agradecer el invaluable apoyo de Sonia Donayre y José Luis Lobera en la divulgación de la presente publicación.

PRÓLOGO

En nuestro primer libro de esta serie, sobre crecimiento y transformación productiva, destacamos que la Región Andina se encuentra en un momento en el que la toma acertada de decisiones se torna fundamental e indispensable. Luego del Acuerdo de París, el mundo ha puesto en marcha una agenda de descarbonización; es posible que existan desafíos en su implementación, pero el mundo ha decidido avanzar en esta dirección. La región se enfrenta a grandes retos, pero también a un potencial de oportunidades.

A esta realidad se le añaden las consecuencias de la pandemia. Más allá de los altos costos en términos de pérdidas de vida humana y actividad económica, la pandemia ha impactado nuestra región de manera estructural. Todos estos desafíos llegan en un momento particular. Luego de crecer a un promedio del 4,2%, entre los años 2000 y 2014, el crecimiento se ha desacelerado en la Región Andina. La perspectiva de crecimiento de largo plazo es del 2,9%, según el Fondo Monetario Internacional.

En este contexto, el sector servicios, como principal empleador en la región, se revela como una pieza clave en la reconfiguración económica. La proporción de empleados que trabajan en sectores de comercio y servicios en los países andinos representa más de la mitad del total del empleo. Asimismo, a diferencia de otros sectores, el sector terciario tiende a presentar una mayor participación de mujeres que en otros sectores.

En este sentido, aunque el sector terciario representa más del 50% del PIB, tiene actividades muy heterogéneas y su aporte al ingreso varía entre los países, lo que es un primer indicio de los desafíos del sector. En particular, el sector se caracteriza por su baja productividad. A esto se le suman los impactos de la crisis generada por la pandemia del COVID-19 que afectó de forma heterogénea a los sectores económicos, siendo algunos subsectores de servicios los más golpeados por las medidas restrictivas para contener la propagación del virus.

A pesar de este contexto, existen amplias oportunidades para incrementar las exportaciones de servicios basados en conocimiento, consolidando a la Región Andina como un actor significativo en el mercado internacional. A su vez, el sector turístico emerge, como un componente esencial, para el desarrollo sostenible, aprovechando la rica biodiversidad y la geografía única de la región. Este potencial no solo promete un aumento en la atracción de visitantes, sino también en una fuente vital de ingresos. El auge de los servicios basados en plataformas digitales presenta nuevas oportunidades, si bien el desafío de la seguridad social plantea una cuestión crucial en la transición hacia una economía más digitalizada y conectada.

El presente trabajo busca identificar oportunidades asociadas al sector servicios de la Región Andina. Para desarrollar una perspectiva más profunda sobre el tema, el estudio se enfoca en tres subsectores en particular: exportaciones de servicios modernos, turismo y trabajo en plataformas digitales. Estos subsectores tienen un importante rol en términos de potencial de crecimiento y empleo. Adicionalmente, se toca el tema de las pequeñas y medianas empresas (pymes) dada su amplia presencia en el sector servicios.

Este trabajo del Departamento del Grupo Andino del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) busca aportar ideas para esta reflexión; no pretende ser un tratado exhaustivo de cómo afrontar la transición. Desde el BID hemos venido haciendo algunas recomendaciones sobre decisiones de política que deben tomarse en el sector. Adicionalmente, algunos laboratorios de ideas (*think tanks*) de la región también han venido planteando propuestas sobre este camino de transformación. Por ende, lo que esta investigación pretende es complementar dichos planteamientos.

Esta publicación analiza áreas que pueden influir en el desempeño del sector servicios. En ella se identifican prioridades estratégicas para impulsar las exportaciones de servicios como una oportunidad para diversificar la canasta de productos exportados y aumentar la resiliencia de los países ante choques externos. Sin embargo, también se destacan políticas transversales críticas. En particular, es fundamental que los países formulen, de acuerdo con sus contextos, políticas públicas para estimular la formalidad. De esta forma, el crecimiento económico y la generación de empleo de calidad podrán contribuir a reducir la elevada informalidad en la Región Andina y a mejorar la productividad en el sector servicios.

Esperamos que esta sea una fuente de diálogo sobre el rol del sector servicios en la transición productiva, y que complemente la acción del Banco para asistir a nuestros países miembros y colaborar con el fin de alcanzar este objetivo común.

MIGUEL CORONADO HUNTER

Gerente General a.i.

Departamento de País del Grupo Andino



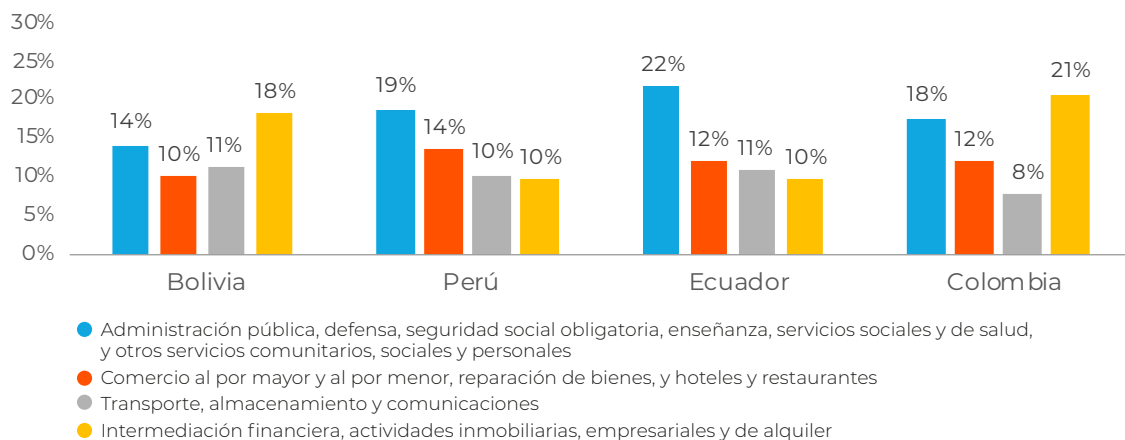
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

1. EL SECTOR DE SERVICIOS EN LA REGIÓN ANDINA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES¹

1.1. El sector terciario en la Región Andina

Al igual que en el resto de países de ingresos medios y desarrollados, el sector terciario es el principal empleador y generador de ingresos en la Región Andina. Así, la proporción de empleados que trabajan en los sectores de comercio y servicios en los países andinos representa más de la mitad del total del empleo (Abuelafia *et al.*, 2023). En Colombia, el 63% de los trabajadores se desempeñan en el sector servicios; por otra parte, Ecuador y Perú cuentan con un 52% y 55% del total de los empleos. Además de ser el principal empleador, a diferencia de otros sectores, el sector terciario tiende a presentar una mayor participación de mujeres que en otros sectores. Por ejemplo, para Bolivia y Colombia, las mujeres tienen una participación del 54% y el 49%, respectivamente. A su vez, en sectores que requieren mano de obra calificada, como el sector de servicios financieros y de seguros, hay en ambas economías una mayor participación femenina (55% en Bolivia y 58% en Colombia). Asimismo, aunque el sector terciario representa más del 50% del PIB, tiene actividades muy heterogéneas y su aporte al ingreso varía entre países (ver el Gráfico 1.1). Por ejemplo, las actividades de comercio y hospitalidad tienen una participación del 12% del PIB, en promedio, sin gran variabilidad entre países, mientras que las actividades financieras, empresariales e inmobiliarias están en un rango que va del 10% del PIB en Perú y Ecuador al 21% en Colombia.

Gráfico 1.1. El sector terciario en la Región Andina (2019)

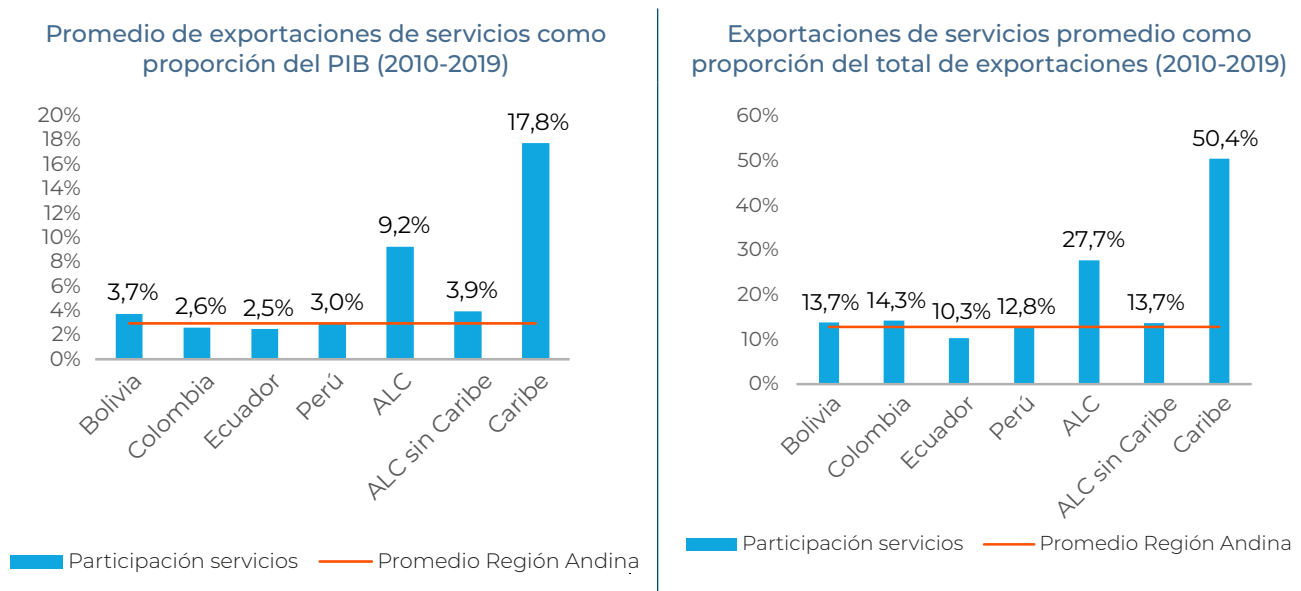


Fuente: CEPAL.

¹ Este capítulo está basado en Abuelafia *et al.* (2023).

La Región Andina se encuentra rezagada en las exportaciones de servicios frente al resto del mundo, donde estas han ganado importancia durante la última década (ver el capítulo 2). Los avances tecnológicos y de comunicaciones permiten que algunos servicios se ofrezcan a través de las fronteras con muy pocas o nulas restricciones o que nuevos tipos de servicios sean creados (Giordano y Ortiz, 2021). Durante las últimas dos décadas, los países andinos han tenido una participación de las exportaciones de servicios en el PIB relativamente estable, que varía alrededor del 2% y el 4% (ver el Gráfico 1.2, panel izquierdo). Cuando se realiza la comparación con los otros países del continente, se observa que la participación de las exportaciones de servicios en el PIB de los países andinos representa una proporción baja. Los países andinos tienen una media que llega al 3%, comparado al promedio de América Latina (sin Caribe²) de 4%. En los países del Caribe, destaca la oferta de servicios relacionados con el turismo (Giordano y Ortiz, 2021)³. Como porcentaje de las exportaciones, los servicios en la Región Andina representan cerca del 13% del total (ver el Gráfico 1.2, panel derecho).

Gráfico 1.2. Exportaciones de servicios en la Región Andina



Fuente: Perspectivas de la economía mundial (FMI).

La actividad del turismo es la mayor catalizadora de exportaciones de servicios. En especial en Ecuador, donde el turismo representa más del 60% de las exportaciones de servicios. Las exportaciones de servicios de ALC están concentradas en el rubro “viajes”, que representa más del 50% del total de servicios exportados, superando el promedio mundial que es de 23% (Giordano y Ortiz, 2021). Por otro lado, para el período 2010-2019, el transporte también significó una proporción representativa dentro del total de exportaciones de servicios en todos los países, representando alrededor del 20% o 25%. Además, el rubro “otros servicios de negocios” es importante en las exportaciones de Colombia y Perú. Otro rubro con una proporción considerable es el de “seguros y pensiones” para las economías de Bolivia y Perú.

² Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá.

³ El turismo es una de las actividades económicas principales de los países caribeños, por ende, las exportaciones de servicios llegan a representar más del 30% de sus exportaciones totales.

Las características del sector terciario en los países de la Región Andina hicieron que el COVID-19 impactara fuertemente. En 2020, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú tuvieron contracciones anuales en su PIB de -8,7%, -7,0%, -7,8% y -11,0%, respectivamente. Parte de la contracción económica observada podría explicarse por la alta informalidad y el peso del sector terciario en sus economías (ver Mejía y Pabón, 2023). Cabe resaltar que la concentración de la fuerza de trabajo en sectores con alta proximidad física (restaurantes y comercios minoristas) y una mayor informalidad respecto a otras regiones del mundo impiden una mayor adaptación al teletrabajo (Salazar, 2022; y Mejía y Pabón, 2023).

La pandemia ha generado cambios estructurales⁴, entre ellos el auge de la economía GIG⁵. Esta se refiere al intercambio de mano de obra por dinero entre individuos o empresas a través de plataformas digitales que facilitan activamente la coordinación entre proveedores y clientes, a corto plazo, y el pago es a destajo⁶. Así, “al no ser trabajadores fijos, el modelo de negocio de la economía GIG rompe con el esquema de trabajo tradicional”⁷. La inserción de la tecnología a nivel mundial ha provocado un incremento en la penetración de trabajos que son intermediados por plataformas digitales, que tienen la característica de ser temporales o que consisten en tareas específicas, sin tener que depender de un empleador ni que se genere una relación laboral formal. Según estimaciones de Pew Research Center (2021), alrededor del 16% de los residentes en EE. UU. han realizado trabajos por medio de plataformas en 2021, mayoritariamente correspondientes al segundo grupo. A nivel global, Kässi *et al.* (2021) estiman que alrededor de 14 millones de personas trabajan activamente por medio de plataformas en línea y 3,3 millones lo hacen a tiempo completo por medio de plataformas.

En la Región Andina existe un aumento en los trabajos por plataformas. El *Online Labour Laboratory* de la Universidad de Oxford y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hacen una recopilación de la información sobre los trabajos realizados por medio de las principales plataformas de trabajo. Este esfuerzo permite analizar la evolución de este tipo de trabajo en los países de la región y su relevancia a nivel mundial. A nivel agregado, la proporción de trabajos *online* realizados por residentes de los países andinos en el total global aumentó del 0,65% en 2018 al 2,3% en 2021, presentándose el mayor aumento para el caso de Venezuela, que en 2021 representó el 1,1% de todas las tareas realizadas en las plataformas analizadas (ver el Gráfico 1.3).



La proporción de empleados que trabajan en los sectores de comercio y servicios en los países andinos

representa más de la mitad del total del empleo.

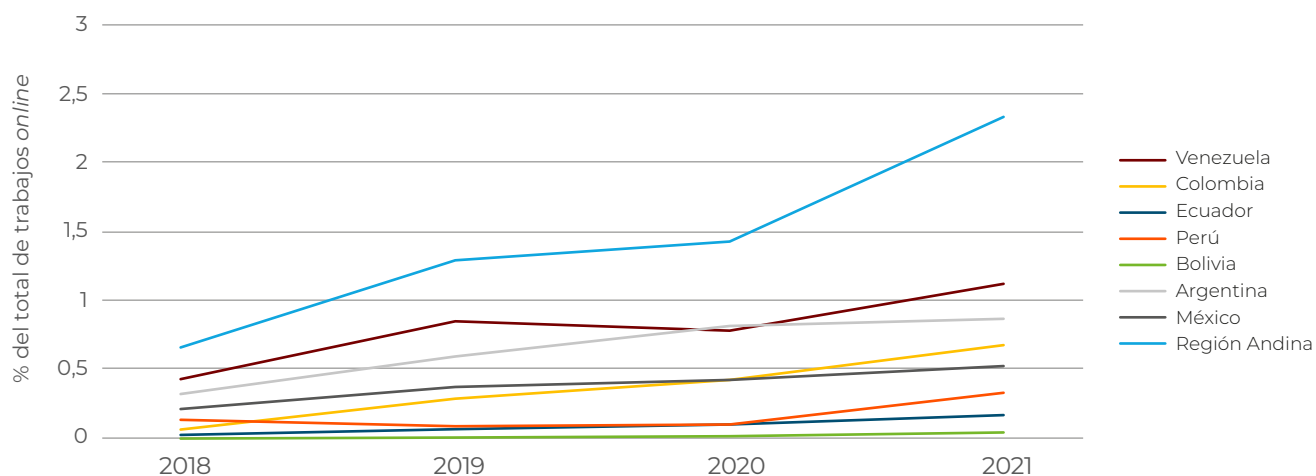
Además de ser el principal empleador, a diferencia de otros sectores, el sector terciario tiende a presentar una mayor participación de mujeres que en otros sectores.

4 Ver <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/economia-de-plataformas-y-pandemia-es-hora-de-una-mayor-coordinacion/> y <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/la-covid-19-acelera-la-adopcion-de-tecnologia-y-profundiza-la-desigualdad-entre>.

5 El término GIG surgió en Estados Unidos, y está delimitado a trabajos colaborativos en hogares. Sin embargo, el avance de la tecnología y la adopción de un nuevo modelo de negocio desarrollado por compañías basadas en Silicon Valley ha permitido su rápida expansión (ver <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/economia-de-plataformas-y-pandemia-es-hora-de-una-mayor-coordinacion/>).

6 <https://www.weforum.org/agenda/2021/05/what-gig-economy-workers/>

7 <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/gig-economy-el-nuevo-paradigma-para-la-generacion-de-ingresos/>

Gráfico 1.3. Proporción del total de trabajos *online* globales en la Región Andina

Fuente: Kässi et al. (2021).

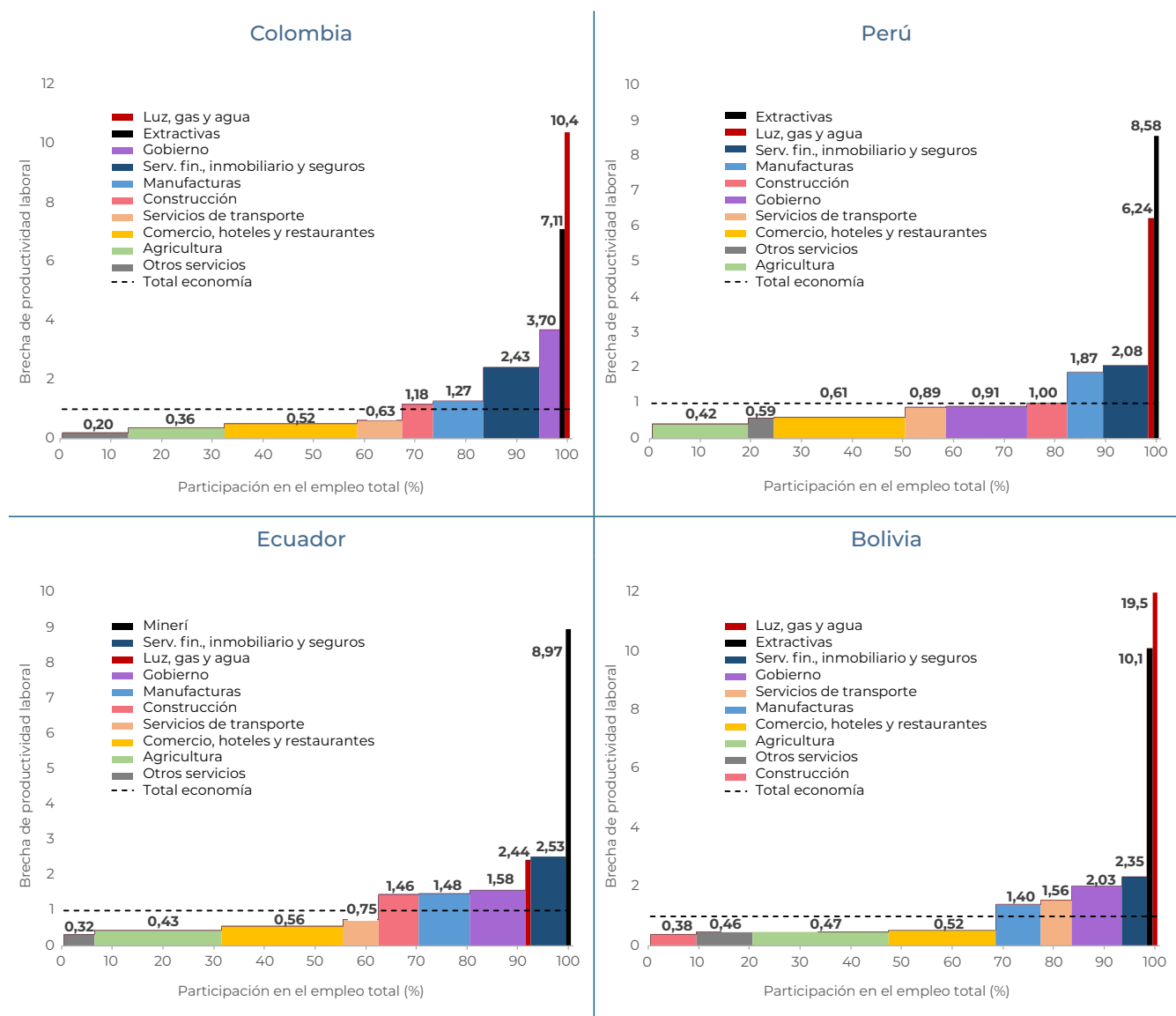
Este proceso se ha acelerado y el tipo de trabajo realizado también ha cambiado. Por ejemplo, en 2018, el principal tipo de trabajo en línea que se realizaba en Perú, Colombia y Bolivia estaba relacionado con edición y traducción, en Ecuador con desarrollo de *software* y en Venezuela con trabajos creativos y multimedia. En 2021, la principal área de trabajo para Perú, Bolivia y Venezuela era el área creativa y multimedia, mientras que para Ecuador y Colombia era el área de desarrollo de *software*.

Existe escasa información sobre el trabajo en la economía de plataforma por localidad en la Región Andina. Las encuestas de hogares, la principal fuente de información sobre estadísticas laborales, no cubre en detalle la población que trabaja por medio de estas plataformas. En el caso de EE. UU., y según el Pew Research Center (2021), el 16% de la población alguna vez generó ingresos por algún trabajo por medio de una plataforma, el 7% haciendo entregas a domicilio, 6% haciendo trámites o actividades domésticas y el 5% conduciendo para alguna de las aplicaciones específicas. No existe este tipo de información para la región, pero como se mencionará más adelante, estos trabajos se han convertido en una de las principales ocupaciones de los inmigrantes.

1.2. Desafíos del sector terciario

Si bien el sector servicios absorbe una parte significativa de los empleos en los países de la Región Andina, muestra una baja productividad. En los casos de Colombia y Perú, el sector servicios explicaba más del 60% de los empleos en el año 2018 y con una productividad⁸ que representa entre la mitad y dos tercios del promedio de la economía. Por su parte, aunque en Ecuador y Bolivia la participación de la agricultura tiene un rol preponderante, el peso del sector servicios continúa siendo relevante en términos de generación de empleo; sin embargo, en términos de productividad, sigue estando por debajo de la media (ver el Gráfico 1.4).

⁸ Medida como valor agregado por trabajador.

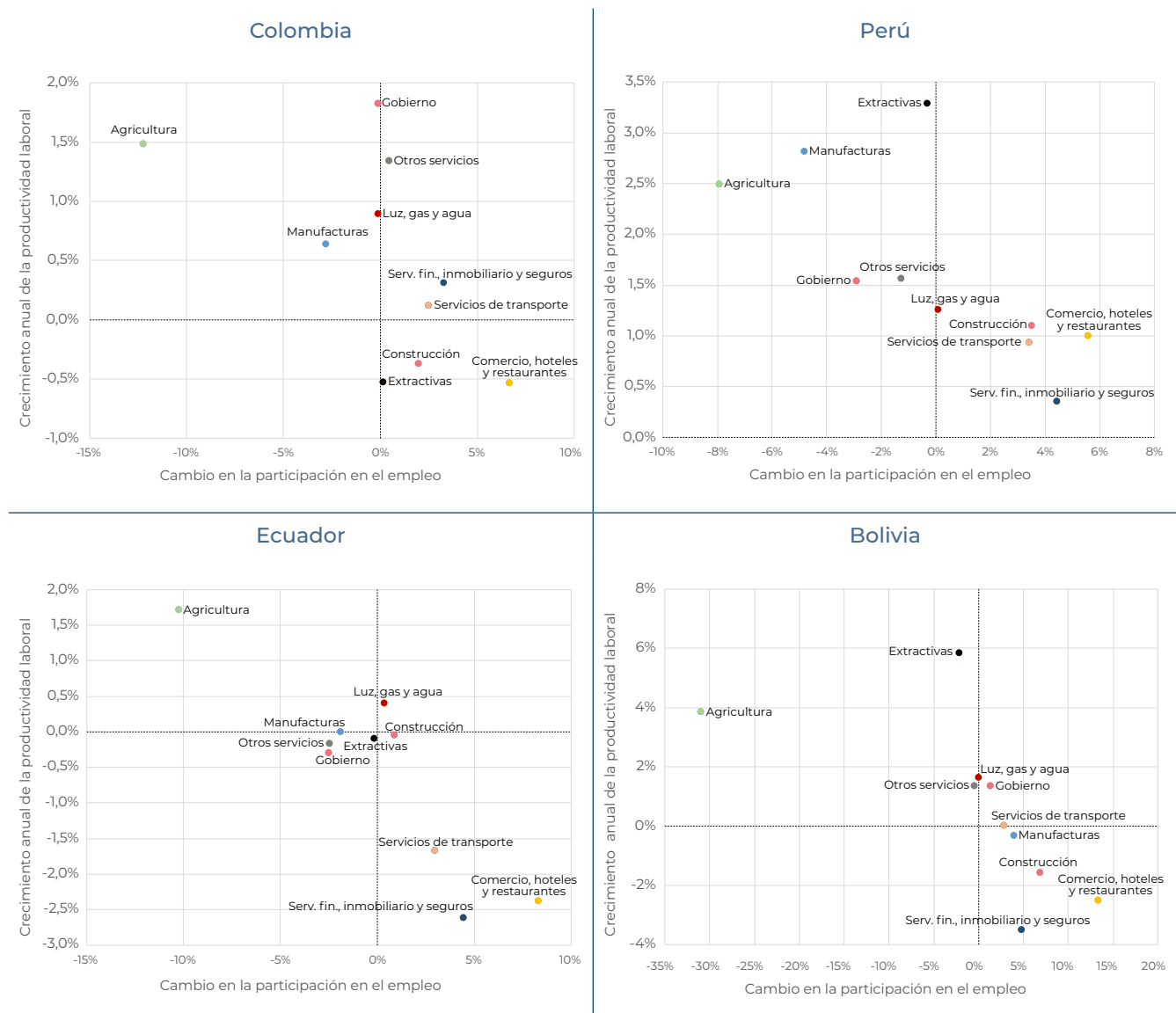
Gráfico 1.4. Brechas de productividad y participación del empleo por sectores, países andinos 2018

Fuente: GGDC Economic Transformation Database; Vries *et al.* (2021).

La reconfiguración productiva de la región ha generado que el sector servicios muestre un crecimiento significativo en términos de participación en el empleo durante los últimos treinta años y un descenso en la productividad de algunos de sus subsectores. Por ejemplo, en países como Colombia, Ecuador y Bolivia, el sector comercio ha presentado un aumento en la participación del empleo total superior a 5 puntos porcentuales, mientras que la productividad del sector ha mostrado una contracción en estos países (ver el Gráfico 1.5). En este sentido, el crecimiento en el nivel de empleo del sector servicios y el aumento de la productividad en el sector agrícola (partiendo de niveles bajos) reflejan en parte una reconfiguración rural-urbana de la región durante los últimos años y contribuyen a explicar el elevado peso del sector servicios en sus países. Este fenómeno se ha caracterizado en la literatura de cambio estructural a nivel internacional (ver, por ejemplo, Diao *et al.*, 2017). En los países andinos, la dinámica sectorial de la productividad en los últimos años muestra que el desempeño del sector servicios en Colombia y Perú ha estado

siempre por debajo de la media. En Ecuador y Bolivia, se observa que su desempeño productivo ha caído en el tiempo respecto a la media de la economía. En comparación, por ejemplo, con los países asiáticos, el sector servicios ha ganado tanto en participación en el empleo como en productividad laboral (ver Abue-lafia *et al.*, 2023).

Gráfico 1.5. Cambios en productividad y absorción de empleo por sectores (1990-2018)



Fuente: GGDC Economic Transformation Database; Vries *et al.* (2021).

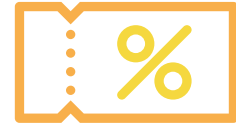
La crisis generada por la pandemia del COVID-19 afectó de forma heterogénea a los sectores económicos, siendo algunos subsectores de servicios los más golpeados por las medidas restrictivas para contener la propagación del virus. A diferencia de crisis anteriores, como la crisis financiera internacional, que representan choques de demanda que afectan de forma similar a la mayoría de los sectores, la pandemia generó una crisis de oferta que tuvo un marcado efecto diferencial entre sectores e incluso al interior de los sectores (Salazar, 2022). En este sentido, mientras que algunas actividades ligadas al sector servicios,

como por ejemplo turismo y recreación, sufrieron un choque generalizado y una parálisis casi total en sus actividades⁹, otros servicios pudieron migrar continuando sus actividades vía trabajo remoto gracias al avance en la digitalización, como es el caso de las exportaciones de servicios basados en conocimiento (Gayá, Villota y Volpe Martincus, 2023). Un ejemplo de esto es el incremento en las ventas electrónicas (BID, 2021).

De este modo, la recuperación del empleo en los países de la Región Andina ha sido más lenta que la de la actividad económica. Si bien los países han mostrado una recuperación significativa en los puestos de trabajo después del choque inicial en 2020, en el caso de Colombia, aunque el sector terciario ha recuperado cerca de 0,7 millones de empleos entre 2020 y 2021, continúa evidenciando un promedio de 1,2 millones de ocupados menos en 2021 en comparación con el nivel observado en 2020, siendo el comercio y las actividades artísticas los sectores con la mayor brecha de recuperación. A su vez, se observa un cambio por nivel de educación: los individuos con mayor nivel de educación son aquellos que más rápidamente han recuperado puestos de empleo. El mercado laboral en Perú muestra una dinámica similar con una recuperación significativa de puestos de trabajo entre 2021 y 2022 (2,2 millones), aunque aún con una brecha de cerca de 0,820 millones de empleos en el sector terciario respecto a 2019. Lo anterior, se refleja en una pérdida de participación del sector terciario en el total de los empleos entre 2019 y 2021 (ver el Gráfico 1.6). En el caso de Bolivia¹⁰, el país muestra una recuperación en los empleos en la mayoría de los sectores, aunque al igual que en casos anteriores, subsectores de servicios, tales como las actividades artísticas y de entretenimiento, muestran un rezago respecto a los niveles observados antes de la pandemia. De esta manera, la pandemia podría haber generado una reconfiguración productiva entre sectores y al interior de los sectores productivos de las economías de los países de la región.

Los choques en el sector de comercio, hoteles y restaurantes son mucho mayores en ALC en comparación con los países de la OCDE. Ahumada *et al.* (2022) muestran que el impacto del choque del COVID-19 en ALC generó un efecto negativo del 2,8% en la productividad del sector terciario, 0,8% en el sector de manufacturas y 1,3% en el sector de la construcción. En el caso de Colombia y Perú (países de la Región Andina incluidos en la estimación), se obtiene que gran parte de los efectos identificados anteriormente para toda la muestra de ALC estaban explicados por estos dos países.

Uno de los efectos generados por la pandemia fue el incremento en la tasa de digitalización de las empresas. Se destaca la aceleración en la digitalización de las empresas en términos de su relación con los clientes, cadenas de suministro y operaciones. Esto significaría un efecto de “adelanto” de cerca de cuatro años y una tasa de aceleración de cerca de siete años en lo concerniente a la mayor oferta de productos digitales por parte de las empresas (McKinsey & Company, 2020). No obstante, la mayor digitalización también fue heterogénea entre empresas. En este sentido, Cirera *et al.* (2021) encuentran



La reconfiguración productiva de la región ha generado que el sector servicios muestre un crecimiento significativo en términos de participación en el empleo durante los últimos treinta años y un descenso en la productividad de algunos de sus subsectores.

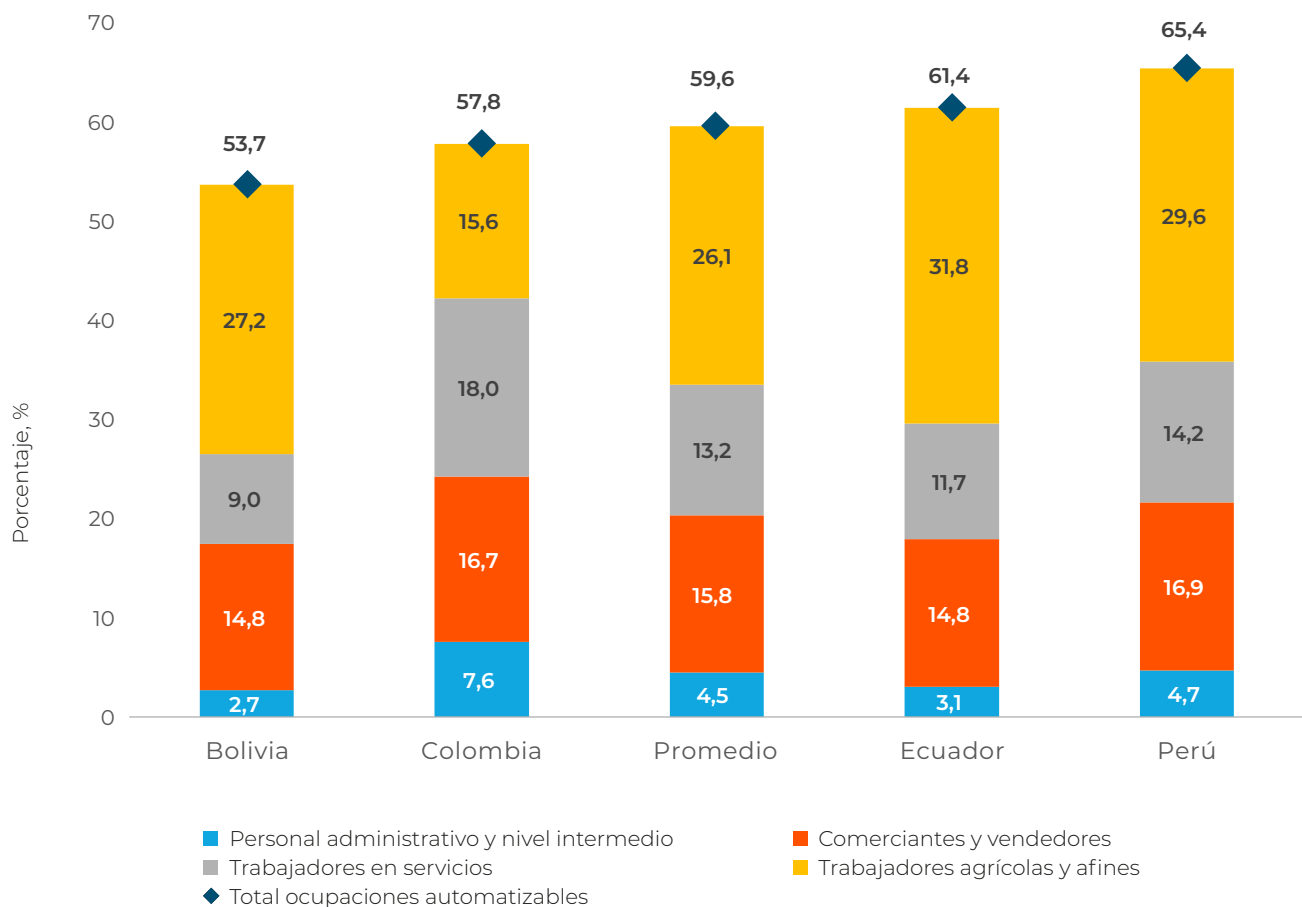
⁹ Ahumada *et al.* (2022) muestran que el desempeño en los países de la OCDE y Europa tuvo mayores caídas en la producción manufacturera tanto en 2009 como en 2020, mientras que en ALC, el ajuste de la producción fue particularmente fuerte en el comercio minorista y la construcción en 2020.

¹⁰ Área urbana.

que las empresas de mayor tamaño y productividad fueron las que presentaron una mayor probabilidad de adoptar tecnologías digitales e innovar en sus productos.

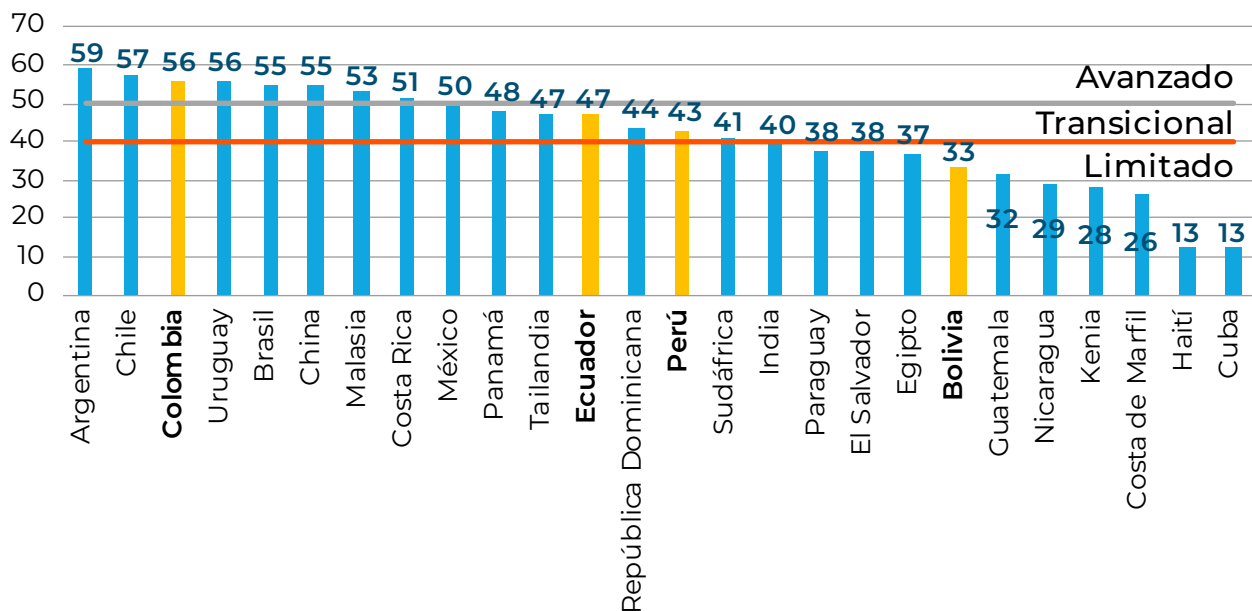
El futuro del mercado laboral en la Región Andina estará marcado por un proceso global de cambio tecnológico y automatización. De acuerdo con Mejía y Pabón (2023), la automatización ha llevado a un proceso de polarización ocupacional, afectando principalmente a las ocupaciones con un alto componente rutinario y niveles requeridos de habilidad en un rango intermedio. Este fenómeno tendrá un impacto significativo, especialmente en los mercados laborales de los países andinos que tienen altos índices de informalidad y bajos niveles de productividad. Además, se prevé que las mujeres sufran un mayor impacto que los hombres debido a que estos últimos están más presentes en carreras STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), fundamentales para los procesos productivos del futuro. Mejía y Pabón estiman que la proporción de ocupados con alta probabilidad de ser afectados por la automatización a mediano plazo es más de la mitad (ver el Gráfico 1.6). En particular, junto con los trabajadores del sector agrícola, aquellos empleos del sector terciario (comercio y servicios) serían los más afectados. De igual modo, Cazzaniga *et al.* (2024) encuentran que aquellas ocupaciones, como los vendedores y trabajadores en servicios, están altamente expuestas a la competencia con la inteligencia artificial, con el consecuente riesgo de pérdida de empleo.

Gráfico 1.6. Distribución de los tipos de ocupación en riesgo de automatización (% del total de ocupados para 2021)



Existen barreras de acceso y habilidades para la implementación de tecnologías digitales. Esto se ve reflejado en empresas de menor tamaño y bajo nivel de desarrollo (Cirera *et al.*, 2021). Así, aunque las pymes también incrementaron sus niveles de digitalización, el efecto neto fue una ampliación en la brecha digital entre empresas. Si bien la disponibilidad de información no permite estudiar el comportamiento de la digitalización en el sector empresarial de la Región Andina, factores como la elevada presencia de pymes en el tejido industrial hacen pensar que este efecto pudo ser significativo en la región. En este sentido, trabajos como el de Ahumada *et al.* (2022) conjeturan que la diferente trayectoria del sector de hospitalidad a lo largo de 2020 en ALC y en la OCDE y Europa puede explicarse en parte por una menor digitalización de ALC. En línea con lo anterior, Katz *et al.* (2020) exploran las consecuencias frente al COVID-19 de la baja digitalización en los países en desarrollo. El Gráfico 1.7 muestra a Colombia cerca del lote de mejor desempeño dentro de los países en desarrollo, Ecuador y Perú en el promedio y luego, más atrás, Bolivia. La evidencia general es que los países de la región están muy por detrás de los más avanzados en términos de preparación del ecosistema digital.

Gráfico 1.7. Índice de Desarrollo del Ecosistema Digital (2018)



Fuente: Katz *et al.* (2020).

La competitividad de las pymes y de los servicios basados en conocimiento depende de manera crucial de varios factores (ver los capítulos 2 y 3). Entre ellos resaltan como desafíos la infraestructura informática, la disponibilidad y el costo de la mano de obra calificada, los impuestos, las regulaciones, la protección de la propiedad intelectual y el clima de negocios (ver el capítulo 2). A su vez, estos desafíos de desarrollo que enfrentan las economías andinas son cruciales para aumentar la productividad de las pymes (ver el capítulo 3) y la actividad de la industria de la hospitalidad (ver el capítulo 4).

Las actividades de servicios¹¹ con potencial exportador y con mayor valor agregado requieren capital humano altamente calificado (ver el capítulo 2). Distintos trabajos han documentado que, en ALC y la Región Andina, existe un desacople entre la oferta y la demanda de habilidades en el sector productivo que explica, en parte, los elevados niveles de desempleo y la baja productividad de los países (Busso *et al.*, 2012; De la Cruz *et al.*, 2020; Gontero y Novella, 2021). Teniendo en cuenta los avances tecnológicos acelerados que se han presentado durante los últimos años, y en particular en el sector servicios, existe la posibilidad de que los desacoples entre oferta y demanda en el mercado laboral se intensifiquen, afectando en mayor medida a los trabajadores más vulnerables (De la Cruz, 2020; Gontero y Novella, 2021) y las posibilidades de que aumenten las exportaciones de servicios.

El sector servicios en ALC se caracteriza por presentar un alto nivel de informalidad. Los países de la Región Andina no son ajenos a esta dinámica que caracteriza a América Latina (ver Mejía y Pabón, 2023). De hecho, aunque la informalidad ha disminuido a través de los años, a nivel agregado más del 60% del total de los empleados en promedio son informales (ver el Gráfico 1.8). En Bolivia, cerca de un 90% de los trabajadores de los sectores de comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones se encuentran empleados de manera informal (CEPAL, 2019). En el caso de Colombia, el sector servicios presentó una informalidad cercana al 48% en 2019¹². En Ecuador, la informalidad en los sectores de comercio y servicios de alojamiento alcanzó más de un 80% en 2019 (Arias Marín *et al.*, 2020). A su vez, en Perú más del 65% de los trabajadores del sector comercio y casi un 80% de los trabajadores del sector de restaurantes y alojamientos se encontraban en la informalidad en 2019¹³. Entre los factores que explican la alta informalidad, se encuentran razones tributarias o regulatorias que encarecen la contratación formal e introducen distorsiones en los mercados laborales o en el ciclo de la actividad económica (De la Cruz *et al.*, 2020). Asimismo, cabe mencionar que un sector empresarial poco desarrollado y escaso capital humano de la población (Cárdenas *et al.*, 2021) contribuyen a una baja productividad laboral y a una alta informalidad¹⁴.

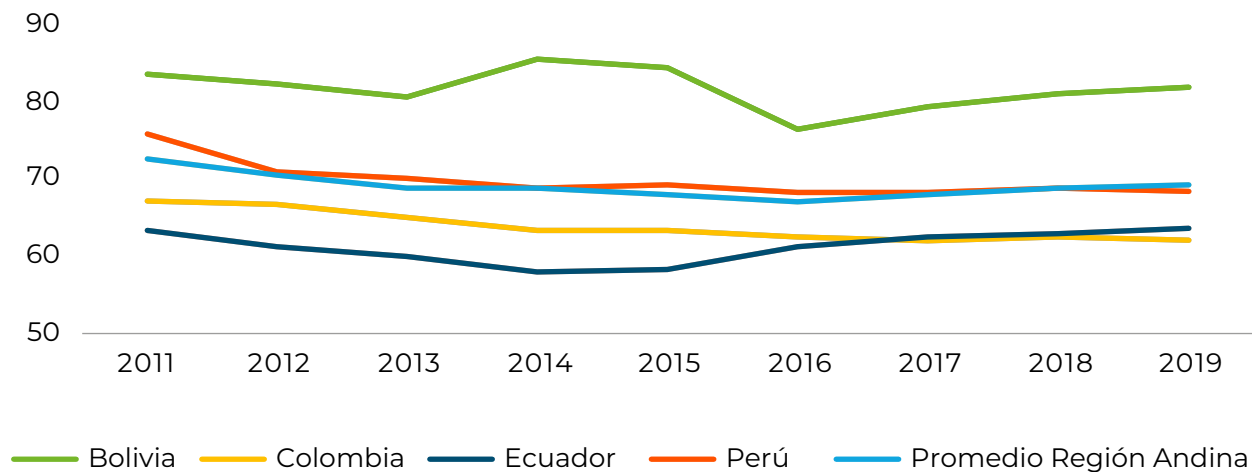


¹¹ Incluye: gestión de infraestructuras de tecnología de la información, desarrollo de *software*, consultoría de la información (TI), *software* especializado para actividades de investigación, actividades de Investigación y Desarrollo, y servicios de gestión a empresas.

¹² Cifras del DANE. (Gran Encuesta de Hogares). Mercado laboral: empleo informal y seguridad social (2019).

¹³ INEI 2020. Producción y empleo informal en el Perú: cuenta satélite de la economía informal 2007-2019. Lima (2020).

¹⁴ Ver también <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/formalizacion-laboral-en-america-latina-y-el-caribe/>

Gráfico 1.8. Tasa de informalidad 2011-2019 (%)

Fuente: Mejía y Pabón (2023).

Los trabajos en la economía GIG plantean desafíos para el aseguramiento social. Estos nuevos trabajos, que surgen del proceso de profundización de la digitalización de los países, no tienen las características de una relación de dependencia ni tampoco de trabajadores por cuenta propia¹⁵ y, en general, no están cubiertos por las legislaciones laborales de los países. Una de las principales desventajas es que las plataformas no asumen responsabilidades por la protección social y laboral de los trabajadores. Algunas plataformas exigen a los trabajadores conseguir su propia cobertura de seguro, por ejemplo. Además, las mujeres están subrepresentadas en estos trabajos.

La pandemia ha acelerado la dinámica de adopción en trabajos de la economía GIG. Según CEPAL (2021), en las crisis anteriores, había una transición de empleos formales a empleos por cuenta propia. En la pandemia del COVID-19, la situación fue tal que los empleados informales fueron los que más sufrieron por las medidas de restricción y demás impactos de la pandemia, siendo el sector turismo uno de los más afectados. Durante la postpandemia, uno de los retos que se presenta es que los nuevos trabajos se concentren en el sector informal, con sus implicancias desde el punto de vista social y productivo para el país. Uno de los retos hacia adelante es que los trabajos en la economía GIG no sean parte del proceso de precarización adicional de la relación laboral en la región.

La economía GIG cobra relevancia en la región dada la alta proporción de población inmigrante. Bahar (2020) resalta que estas actividades reducen las barreras de entrada y podrían acelerar el proceso de integración laboral de los migrantes, siempre teniendo en cuenta las características de estos trabajos. La economía GIG puede reducir la dislocación entre los empleos y las características laborales del inmigrante en el tiempo. El trabajo por medio de las plataformas permite cierto grado de flexibilidad que otras ocupaciones no brindan y puede permitir a los inmigrantes buscar trabajos que se alinean con sus capacidades en mayor medida que los trabajos tradicionales. Aunque no hay información detallada, en muchos países la tasa de ocupación de los inmigrantes en estas empresas es elevada. En el caso de Argentina, según lo reportado en Madariaga *et al.* (2019), el 84% de los empleados de Rappi y el 65% de los empleados de Globo eran migrantes, mientras que el 70% y el 59%, respectivamente, contaban con educación superior.

¹⁵ Aunque proveen flexibilidad, el trabajo en plataformas, especialmente las que están basadas en una localidad específica, implica que tienen que cumplirse ciertas condiciones (vestimenta, precio del servicio, las quejas se realizan directamente con la plataforma y no con el proveedor del servicio, entre otros).

En el caso de Colombia, Jaramillo (2020) muestra que el 84% de los trabajadores son hombres, mayoritariamente entre 26 y 35 años, y un 57% venezolanos, con un 53% con secundaria completa.

1.3. Síntesis de las políticas públicas para impulsar el sector terciario

Los países andinos tienen el potencial de atraer personas de todo el mundo para adquirir los diferentes bienes y servicios que los productores locales pueden ofrecer. A pesar del bajo dinamismo en términos de crecimiento y demanda global que ha mostrado el segmento de los servicios tradicionales (Giordano y Ortiz, 2021), la Región Andina tiene un alto potencial turístico (ver el capítulo 4). El Foro Económico Mundial muestra, en su Informe de Competitividad de Viajes y Turismo de 2021, el *ranking* del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo, donde, entre 117 países, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela ocupan los puestos 91, 58, 73, 65 y 108, respectivamente (FEM, 2019). Ello indica que a pesar del potencial que tienen los países de atraer turistas, no son los destinos que mejor calificación tienen y que, a la larga, este puede ser un factor que aleje a extranjeros a visitar estos territorios. Los cuatro países de la región tienen muy buenos puntajes en los rubros de recursos naturales, encontrándose dentro del percentil 80%-100% (FEM, 2020). Sin embargo, en términos de seguridad e infraestructura, se encuentran dentro de los percentiles más bajos (de peor desempeño). Para mejorar la competitividad de esta actividad económica, es necesario mejorar los bajos puntajes que tienen en rubros como condiciones y ambientes de negocios, seguridad y protección que son, en gran medida, muy bajos a consecuencia de las tasas de criminalidad (FEM, 2019). Igualmente, las APP pueden coadyuvar a la mejora de la infraestructura; si lo anterior se logra, se puede preparar un entorno propicio para atraer viajeros de todo el mundo y dinamizar el sector turismo.

El crecimiento económico y la generación de empleo de calidad son uno de los principales caminos para reducir la elevada informalidad en la Región Andina (ver el capítulo 5) y mejorar la productividad. No obstante, es fundamental que los países formulen, de acuerdo con sus contextos particulares, políticas públicas para estimular la formalidad y disminuir las disfuncionalidades de los mercados laborales (De la Cruz *et al.*, 2020). Para esto, es de suma importancia que se entiendan los distintos tipos de informalidad que pueden presentarse. En este sentido, las políticas de flexibilidad laboral podrían ayudar a realizar una reasignación de empleos hacia actividades más productivas, aunque debe considerarse su efecto en los trabajadores de menor productividad. Asimismo, podrían contribuir las políticas como la introducción de esquemas simplificados de tributación, la creación de programas de formación laboral, una mayor eficiencia en el gasto social que permitan una mayor acumulación del capital humano en la población. La reducción de impuestos y contribuciones a la seguridad social, la implementación de esquemas simplificados de tributación y la revisión de los requerimientos legales pueden incentivar la contratación formal de los trabajadores. Finalmente, el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización de las autoridades y una mayor flexibilidad en trabajos formales deben ser tenidos en cuenta (ver Cárdenas *et al.*, 2021).

Las exportaciones de servicios representan una oportunidad para diversificar la canasta de productos exportados y aumentar la resiliencia de los países ante choques externos¹⁶. Esto resalta en los países andinos, donde la dependencia de las exportaciones de materias primas impacta en el crecimiento, las cuentas externas y fiscales. De hecho, durante 2020, mientras que las exportaciones de servicios tradicionales cayeron un 28% anual, en promedio, para la Región Andina, las exportaciones de servicios

¹⁶ Ver el capítulo 2; y Giordano y Ortiz (2021).

basados en el conocimiento aumentaron un 2%. A pesar de la diversidad de rubros que entran en el sector de servicios, dada su naturaleza, este se caracteriza por ser trabajo intensivo. En este sentido, Giordano y Ortiz (2021) muestran que las exportaciones de servicios tienen un mayor contenido nacional que las exportaciones de bienes. De esta manera, una mayor parte de los ingresos se queda en el país exportador. En ALC, el valor agregado interno de los servicios representa el 92,1% del total, mientras que en las manufacturas se sitúa en el 77,7% (Giordano y Ortiz, 2021).

Finalmente, la diversidad de rubros que el sector terciario comprende, los desafíos que impone la digitalización y los trabajos independientes requieren de un esfuerzo inmediato para mejorar las estadísticas del sector terciario.

En los siguientes capítulos se observan los distintos desafíos de manera más detallada. En el capítulo 2, se estudia el reto de aumentar las exportaciones de servicios. En los capítulos 3 y 4, utilizando estudios de caso, por un lado, se abordan los desafíos de las pequeñas y medianas empresas en el sector terciario y, por otro lado, se trata el sector turismo. Por último, el capítulo 5 analiza los desafíos del trabajo independiente.



El crecimiento económico y la generación de empleo de calidad son uno de los principales caminos para reducir la elevada informalidad en la Región Andina y mejorar la productividad.

2



EXPORTAR SERVICIOS

2. EXPORTAR SERVICIOS BASADOS EN EL CONOCIMIENTO PARA DIVERSIFICAR LA ECONOMÍA¹

Los Servicios Basados en el Conocimiento (SBC) son aquellos servicios que utilizan intensivamente alta tecnología² y/o que requieren trabajo calificado para aprovechar las innovaciones tecnológicas (Rozemberg y Gayá, 2019; OCDE, 1999)³. Los SBC han ganado relevancia en las economías andinas durante la última década y han mostrado un mejor desempeño exportador que en el resto de América Latina. Los países andinos exportan principalmente SBC de complejidad media y baja, consistentes con sus niveles de calificación y sus costos laborales. La evolución de los SBC se ve influida por varios factores, como el entorno empresarial, la disponibilidad de talento, la infraestructura de conectividad, el acceso a financiamiento, así como las capacidades institucionales públicas y privadas, junto con otros elementos externos. Los desafíos fundamentales para escalar las exportaciones de SBC en términos de tamaño y sofisticación se encuentran intrínsecamente vinculados a estos factores.



El comercio internacional de servicios

en los países andinos ha tenido una tendencia creciente durante los últimos años.

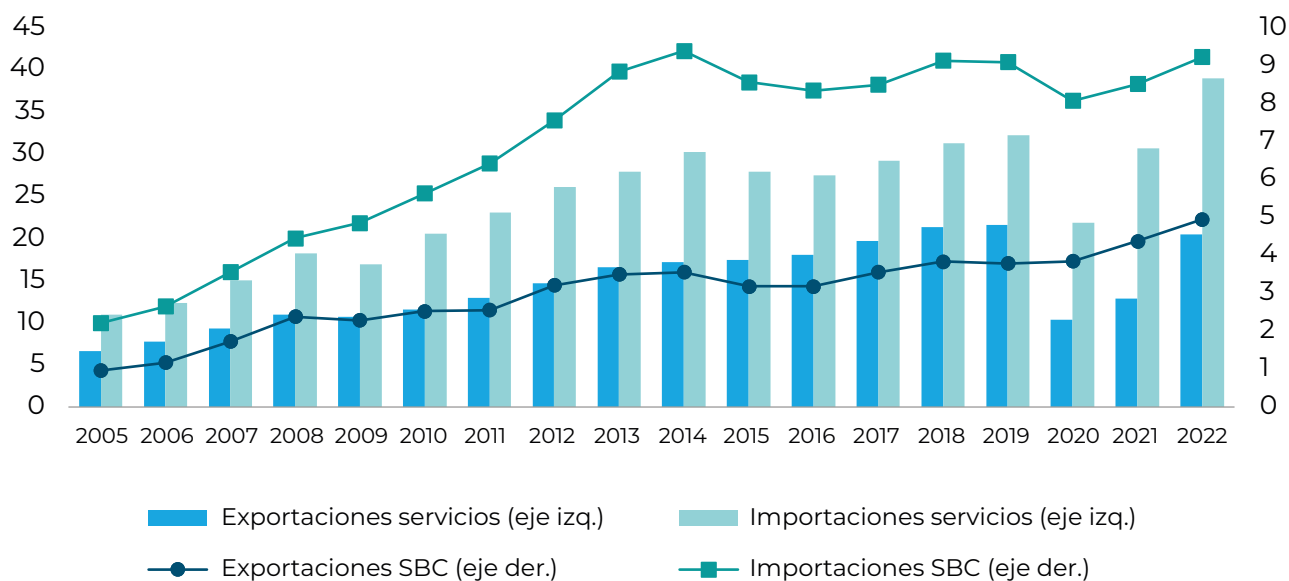
2.1. Comercio de servicios en países andinos

El comercio internacional de servicios en los países andinos ha tenido una tendencia creciente durante los últimos años. No obstante, existen diferencias significativas entre los distintos tipos de servicios. Los tradicionales, como transporte, viajes y servicios relacionados con bienes, registraron un desempeño inferior que los servicios no tradicionales, especialmente en el ámbito de importación. Dentro de esta última categoría, los SBC se destacaron con un crecimiento promedio de las exportaciones del 7,8% anual acumulativo (a.a.) entre 2005 y 2022 (ver el Gráfico 2.1).

¹ Basado en Gayá, Villota y Volpe Martincus (Eds.) (2023).

² Si bien no existe una definición consensuada para la alta tecnología, se suele utilizar esta expresión para hacer referencia a sectores con altos niveles de inversión en I+D en términos del valor agregado, la producción, etc. (OCDE, 1999).

³ Hay definiciones conceptuales distintas para los SBC, aunque en general se refieren a actividades intensivas en tecnología, que requieren capital humano para utilizar innovaciones tecnológicas y donde el conocimiento juega un rol clave en la generación de valor. Los servicios incluidos en las clasificaciones de servicios modernos y SBC se encuentran en los anexos 2.1 y 2.2.

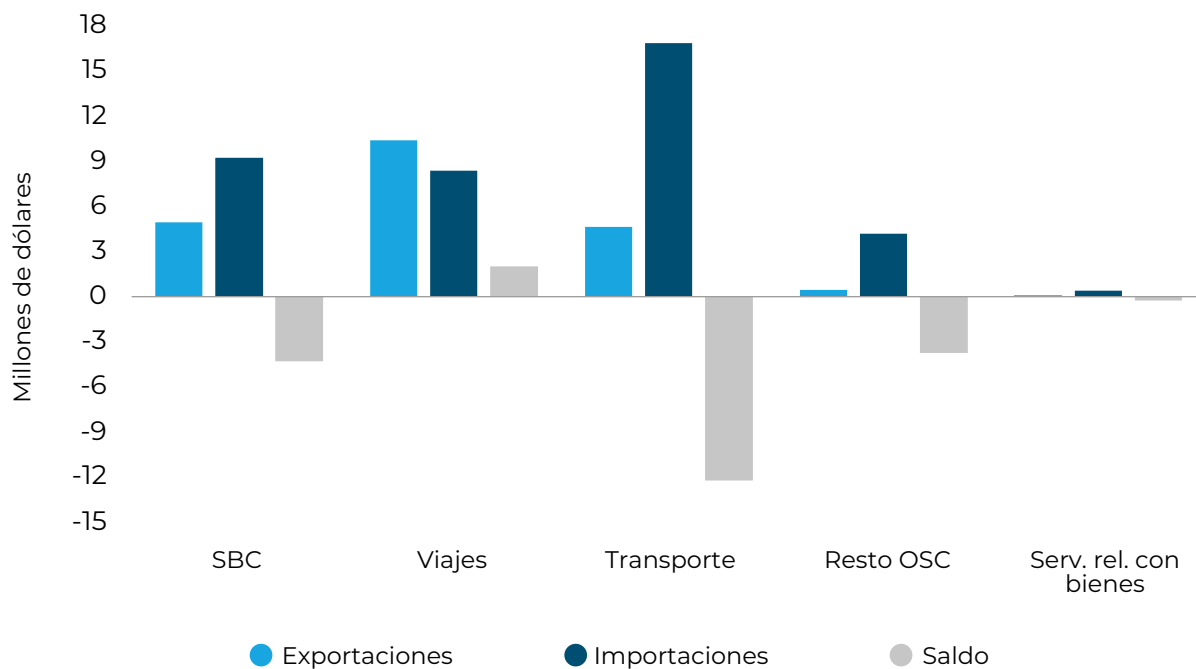
Gráfico 2.1. Comercio de servicios totales y SBC en países andinos (USD MM, 2005-2022)

Fuente: elaboración propia con datos de OMC.

El saldo comercial de servicios ha sido históricamente deficitario en todos los países andinos, aunque la evolución presenta diferencias. En Ecuador y Perú se observa una profundización del desequilibrio durante los últimos años, mientras que en Bolivia la ampliación del resultado negativo tuvo lugar principalmente hasta 2014. En los tres países, el déficit del comercio de servicios en 2022 era entre 1,9 y 3 veces el de una década atrás. En contraste, Colombia ha mostrado una tendencia a la reducción del desbalance a partir de 2015.

En 2022, las exportaciones combinadas de los cuatro países (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) alcanzaron USD 20,5 mil millones (MM), mientras que las importaciones ascendieron a USD 39,0 MM. El comercio experimentó un aumento sostenido entre 2005 y 2019, con tasas promedio de crecimiento del 8,8% a.a. en las exportaciones y del 8,0% a.a. en las importaciones. Durante este período, los países andinos incrementaron su presencia en el comercio de servicios tanto a nivel global como regional. Sin embargo, ambos flujos comerciales se contrajeron en 2020 en el marco de la pandemia del COVID-19, donde el impacto más significativo se dio en el sector turismo, el cual fue duramente golpeado por la crisis y las medidas de aislamiento.

El déficit del comercio de servicios en la Región Andina también es generalizado a nivel de sectores, con la excepción del rubro "viajes". Según se detalla en el Gráfico 2.2, los principales saldos negativos corresponden a transporte (USD 12,2 MM), SBC (USD 4,3 MM) y el resto de otros servicios comerciales (OSC) (USD 3,7 MM), en particular los servicios financieros y seguros, y las pensiones. Los viajes representan más de la mitad de las exportaciones andinas de servicios (51%), mientras que el transporte constituye el componente principal de las importaciones (43%). En ambos casos, los SBC ocupan el segundo lugar, representando el 24% del total.

Gráfico 2.2. Comercio de servicios en países andinos según sectores (USD MM, 2022)

Fuente: elaboración propia con datos de OMC.

2.2. Comercio internacional de SBC en la Región Andina

Colombia lidera tanto las exportaciones como las importaciones andinas de servicios, alcanzando USD 12 MM y USD 17,4 MM, respectivamente, en 2022. Las exportaciones colombianas crecieron a una tasa anual promedio del 8,8% a.a. entre 2005 y 2022, superando el desempeño global (6,0%), latinoamericano (5,7%) y andino (6,9%). Perú se ubica como el segundo exportador e importador de la región, con cifras de USD 4,8 MM y USD 13,4 MM, seguido por Ecuador (USD 2,8 MM en exportaciones y USD 5,5 MM en importaciones) y Bolivia (USD 931 millones y USD 2,7 MM, respectivamente).

El comercio de SBC mostró un rendimiento superior al total de servicios. Entre 2005 y 2022, las exportaciones andinas de SBC crecieron a una tasa promedio del 10,1% a.a., alcanzando USD 4,9 MM, mientras que las importaciones se expandieron 8,8% a.a., llegando a USD 9,2 MM en 2022. Esto evidencia un dinamismo mayor que el comercio global (7,8%) y regional (8,4% en exportaciones y 6,8% en importaciones) durante el período analizado.

Los SBC representan el 2,7% de las exportaciones totales de bienes y servicios de los países andinos. En comparación con otras regiones, esta participación es baja (8,4% en Centroamérica y República Dominicana, y 6,1% en Sudamérica). Además, el valor de los SBC exportados por los países andinos es inferior al de otras subregiones tanto en relación con el PIB como en términos per cápita. Al observar el desempeño durante la última década, las exportaciones andinas de SBC crecieron más rápidamente que las del resto de Sudamérica, aunque a un ritmo considerablemente menor que las centroamericanas (4,4% a.a. frente a 1,1% y 9,2%, respectivamente, entre 2012 y 2022).

Cuadro 2.1. Exportaciones de SBC de países andinos (2022)

País	Exp. SBC (USD M)	Variación a.a. entre 2012 y 2022 (%)	Participación en exp. totales (%)	Como % del PIB	Exp. SBC per cápita (USD)
BOL	67,0	-6,1%	0,5%	0,2%	5,6
COL	3.784,0	5,7%	5,5%	1,1%	73,3
ECU	276,0	1,2%	0,8%	0,2%	15,3
PER	815,0	1,9%	1,3%	0,3%	23,9
Total	4.942,0	4,4%	2,7%	0,7%	42,7

Fuente: elaboración propia con datos de OMC y FMI.

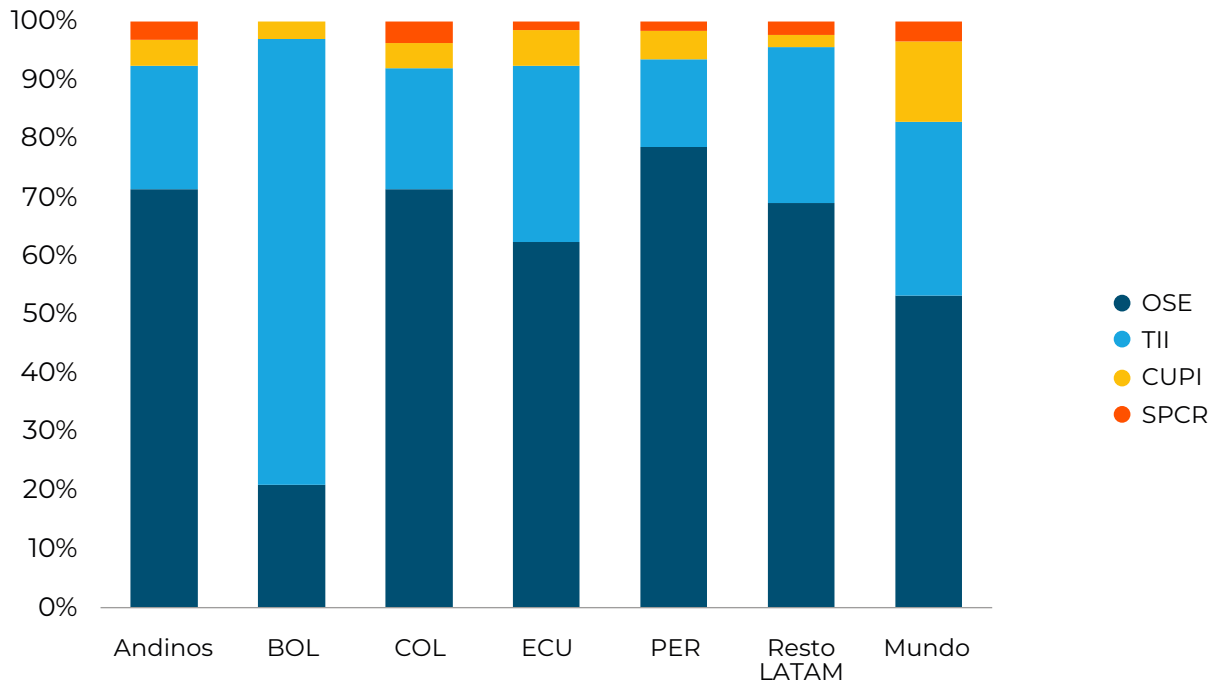
En concordancia con lo expuesto anteriormente, el comercio de SBC en la Región Andina también presenta un déficit en todas las categorías. Otros Servicios Empresariales (OSE) constituye el principal rubro del comercio de SBC, con una participación del 71,4% en las exportaciones (USD 3,5 MM) y 43,2% en las importaciones (USD 4,0 MM). Dentro de esta categoría, los servicios profesionales y la consultoría en administración destacan en las adquisiciones al resto del mundo, mientras que los servicios técnicos, vinculados al comercio y resto de OSE, son prominentes en las exportaciones. En el caso específico de Colombia, el único país con información detallada derivada de la muestra trimestral del comercio exterior de servicios, los centros de llamadas emergen como la categoría más relevante y dinámica en las exportaciones de servicios empresariales. La participación de OSE en las exportaciones de SBC supera la del sector en el resto de América Latina (69%) y a nivel global (53,2%).

Los servicios de telecomunicaciones, informática e información (TII) representan el 21% de las exportaciones de SBC (USD 1 MM) y el 29,2% de las importaciones (USD 2,1 MM). Los servicios informáticos sobresalen como el rubro más dinámico en las ventas de SBC al exterior. De todas maneras, la participación de este sector en las exportaciones andinas es menor en comparación con el panorama mundial y el resto de América Latina (ver el Gráfico 2.3), donde los servicios de TII sobresalen en las ventas externas de países como Argentina, Costa Rica y Uruguay.



Los servicios informáticos sobresalen como el rubro más dinámico en las ventas al exterior dentro de los servicios basados en el conocimiento.

Gráfico 2.3. Composición sectorial de las exportaciones de SBC en países andinos, resto de América Latina y el mundo (2022)

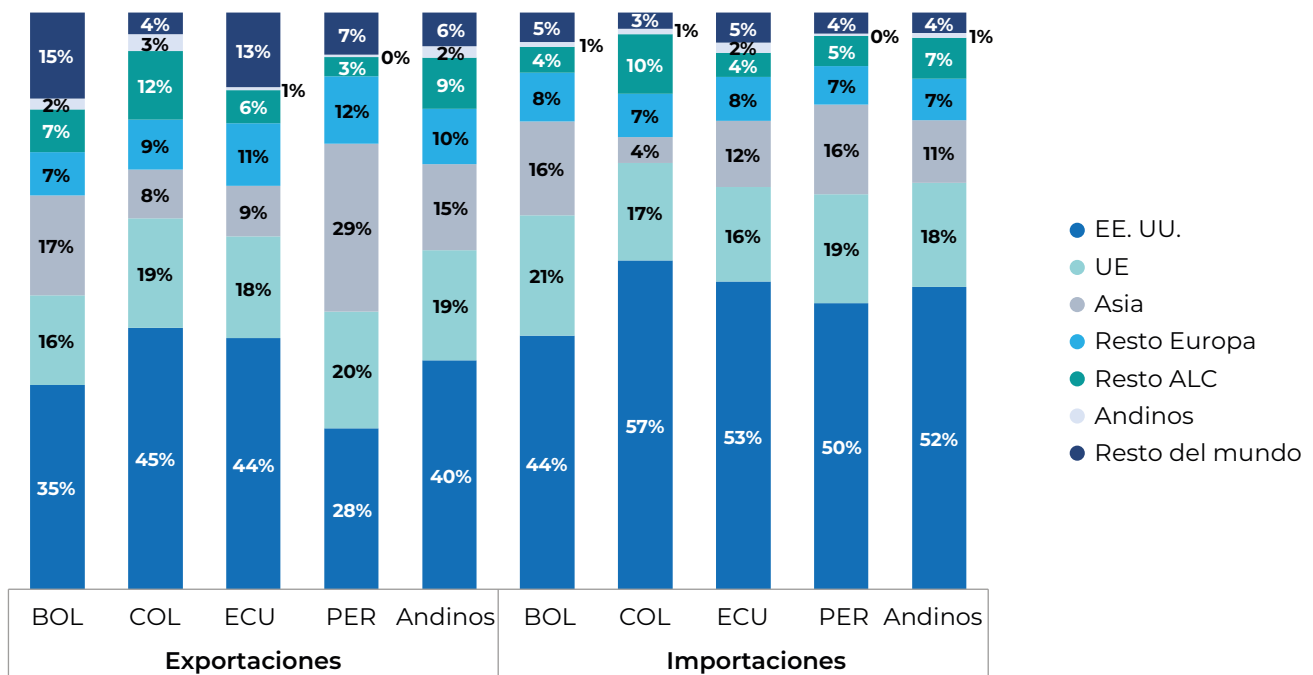


Fuente: elaboración propia con datos de OMC.

Nota: SPCR se refiere a los servicios personales, culturales y recreativos y CUPI, a cargos por uso de propiedad intelectual. LATAM se refiere a América Latina.

Estados Unidos es el socio principal de la Región Andina en el comercio de SBC, tanto en las exportaciones como en las importaciones de todos los países y sectores involucrados, tal como se ilustra en los Gráficos 2.4 y 2.5. Este patrón se asemeja al observado en toda América Latina. Según las estimaciones de la base BATIS de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para el año 2019⁴, Estados Unidos constituye el destino del 40% de las exportaciones andinas de SBC y es el origen del 52% de las importaciones de estos servicios en la región. Más allá de ser una economía de gran envergadura y el principal exportador y segundo importador mundial de SBC, diversos factores contribuyen a explicar la importancia de este país como socio para toda América Latina. Cabe resaltar la similitud cultural y horaria (fundamental para los servicios que requieren interacción en tiempo real, como ocurre en gran parte de los SBC), el comercio intrafirma de empresas estadounidenses en la región y el tratamiento fiscal aplicado por Estados Unidos a sus importaciones de servicios, evitando en muchos casos la doble imposición al vender hacia ese destino, en contraste con las exportaciones hacia muchos otros países.

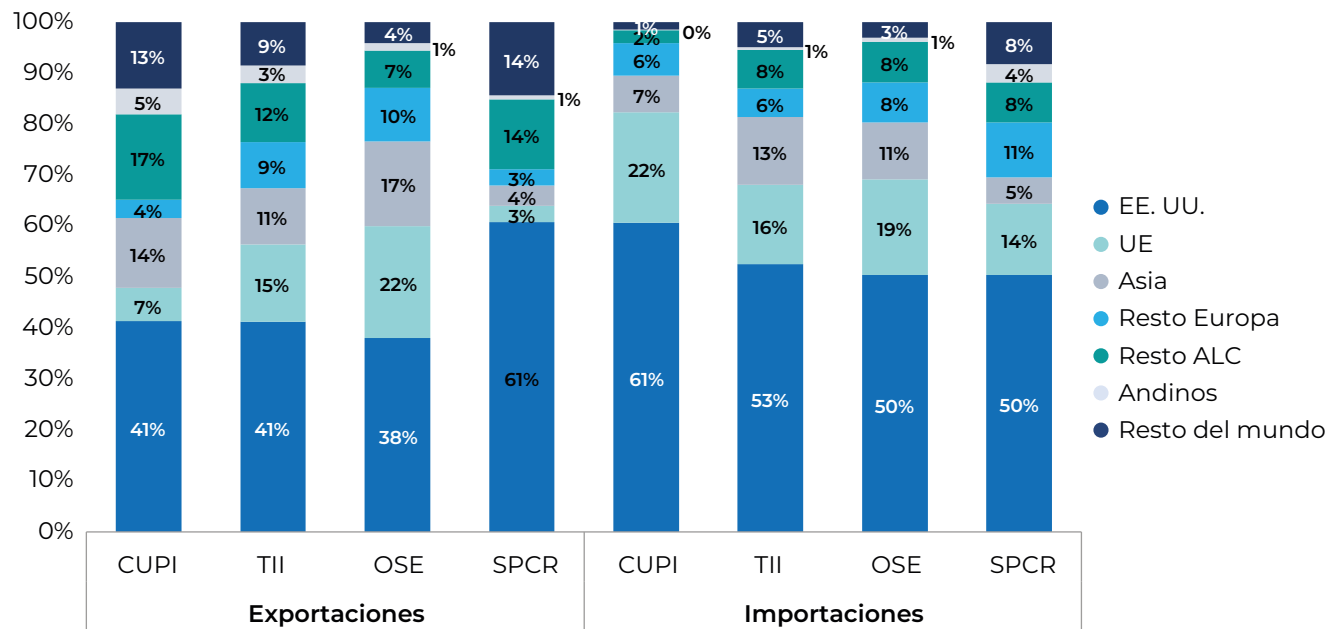
⁴ Si bien en dicha base hay información hasta 2021, se optó por considerar los datos de 2019 para evitar las distorsiones relacionadas con la pandemia, pues en dicho año los flujos aún no se habían normalizado.

Gráfico 2.4. Composición geográfica del comercio de SBC en países andinos, (% del total, 2019)

Fuente: elaboración propia con datos de BATIS-OMC.

La Unión Europea (UE) representa casi el 20% de ambos flujos comerciales de SBC en la Región Andina, lo que la convierte en el segundo origen para todas las categorías de SBC, siendo Alemania y los Países Bajos los principales proveedores. A su vez, los Países Bajos y España se destacan como los mercados más relevantes, especialmente en el ámbito de OSE. El resto de Europa absorbe el 10% de las exportaciones y representa el 7% de las importaciones; y en ambos casos, Suiza y el Reino Unido son los socios con mayor peso relativo. Asia constituye el 15% de las exportaciones y el 11% de las importaciones de SBC, destacándose el intercambio con China, India y Japón. Aunque Estados Unidos es el país más relevante de manera individual, Asia se erige como la región más importante para las exportaciones de SBC de Perú y Bolivia (ver los Gráficos 2.4 y 2.5). En ambos casos, sobresalen las ventas de OSE a China y Japón y las de TII a India.

En el período comprendido entre 2014 y 2019, la UE y Asia ganaron relevancia en el comercio andino, a expensas de otras regiones. Los países de la Región Andina destinan el 9% de sus exportaciones de SBC al resto de América Latina, mientras que adquieren el 7% de estos servicios provenientes del exterior. Es notable que las exportaciones a esta región son relativamente más intensivas en Investigación y Desarrollo (I+D), lo cual se refleja en la mayor participación de ALC en las exportaciones andinas de Cargos por Uso de Propiedad Intelectual (CUPI) con un 17%. Colombia muestra la mayor intensidad comercial con el resto de ALC, siendo México y Brasil los socios más importantes en la región.

Gráfico 2.5. Composición geográfica del comercio según sectores de SBC (% del total, 2019)

Fuente: elaboración propia con datos de BATIS-OMC.

En cuanto al comercio intrarregional, apenas el 2% de las exportaciones y el 1% de las importaciones de SBC de los países andinos tienen como destino u origen otra economía de la Región Andina. Este mercado intrarregional es más relevante para Colombia, donde los países andinos representan un 2,9% de los SBC exportados por este país, mientras que Ecuador adquiere la mayor proporción de SBC en la subregión, alcanzando el 1,8% de sus compras externas. Al igual que en el comercio con el resto del mundo, OSE destaca como el rubro más relevante en el intercambio con ALC (andinos y resto). No obstante, es importante señalar un mayor peso relativo de TII y CUPI en las exportaciones, así como SPCR en las compras a otros socios de la Región Andina, evidenciando una mayor intensidad en I+D en las ventas intrarregionales.

2.3. Desafíos para el desarrollo de los SBC en países andinos

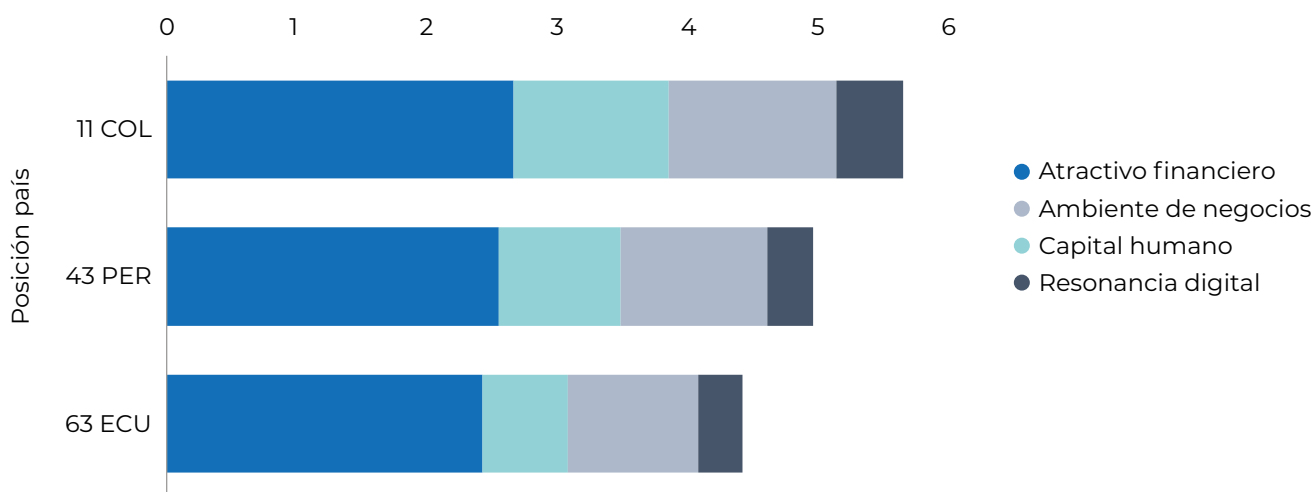
Para analizar los posibles desafíos que enfrenta la Región Andina en el desarrollo y exportación de SBC, resulta fundamental examinar los determinantes de la competitividad. Estos incluyen el entorno empresarial, las capacidades institucionales, el capital humano, la infraestructura, el financiamiento y otras variables que no pueden ser modificadas ni controladas por las instituciones políticas públicas ni por el sector privado, como la ubicación geográfica, la cultura y el huso horario. El Índice de Localización de Servicios Globales (GSLI, por sus siglas en inglés), elaborado por Kearney (Sethi *et al.*, 2023) y ampliamente utilizado en la literatura sobre SBC, captura varias de esas dimensiones y, por ende, puede ser un indicador útil para evaluar la atracción que ciertos países tienen en el ámbito mundial para la inversión y el desarrollo de servicios.

El GSLI analiza 78 países a partir de 52 variables organizadas en cuatro ejes. Estas categorías (y su ponderación en el índice) son: atractivo financiero (35%), entorno de negocios (25%), capital humano (25%) y resonancia digital (15%).

El atractivo financiero es el más relevante, ya que los costos son preponderantes en las decisiones de inversión, especialmente en los segmentos de menor sofisticación. Este componente del índice toma en cuenta los costos laborales y de la infraestructura, los impuestos y los costos derivados de las regulaciones. El mejor posicionamiento en esta categoría corresponde principalmente a países en desarrollo con salarios bajos, ya que las remuneraciones explican la mayor parte de los costos en casi todos los SBC.

La segunda categoría evalúa el entorno de negocios, la calidad y disponibilidad de infraestructura y la seguridad de la propiedad intelectual. La tercera se centra en la cantidad y calidad del capital humano, considerando recursos humanos, experiencia en *outsourcing* e idiomas. El cuarto componente, resonancia digital, analiza habilidades digitales, ciberseguridad y productos digitales. A diferencia del atractivo financiero, en estas categorías, las economías desarrolladas, tales como el Reino Unido y Estados Unidos, tienen mejores posiciones debido a factores como habilidades digitales y ciberseguridad.

Gráfico 2.6. Índice de localización de servicios globales (GSLI) (2023)



Fuente: elaboración propia con datos de Sethi *et al.* (2023)

Nota: Bolivia no está incluida en el estudio.

Entre los países de la Región Andina, Colombia se destaca con un puntaje de 5,65 sobre un máximo de 8, que la ubica en el puesto 11 del *ranking* global y en el tercero en ALC, después de Brasil y México. Perú (4,96 puntos) se encuentra en la posición 43 en el mundo y está quinto en ALC, y Ecuador (4,42) se encuentra en los puestos 63 y 12 a nivel global y regional, respectivamente (ver el Gráfico 2.6). En todos casos, los costos bajos constituyen el principal atractivo, mientras que la mayor brecha respecto al puntaje óptimo corresponde a resonancia digital y, en menor medida, capital humano.

Los desafíos más significativos para los países de la Región Andina en el desarrollo de los sectores de SBC se presentan en diversos aspectos. En cuanto al **entorno macroeconómico**, a pesar de las turbulencias recientes, se proyecta un crecimiento más rápido y una menor inflación en comparación con el resto de América Latina en los próximos años (FMI, 2022). Sin embargo, el nivel y la volatilidad del tipo de cambio, especialmente en los SBC, desempeñan un papel crucial debido a su impacto en los costos

relativos. El tamaño del mercado y la estructura productiva también son factores claves e influyen en la atracción de inversiones y en la posibilidad de exportar servicios a nivel internacional.

El **contexto institucional** desempeña un papel crucial y sobresale la importancia de la buena gobernanza en instituciones públicas y privadas, así como la disponibilidad de información. En algunos casos, las entidades públicas responsables de las políticas que inciden directa e indirectamente sobre la competitividad de SBC no cuentan con los recursos técnicos o financieros suficientes y también existen algunas fallas de coordinación entre distintos ámbitos del sector público. Ambos inconvenientes atentan contra la efectividad de las políticas.

En el ámbito privado, resalta la importancia de las capacidades de las firmas a nivel individual y del tejido empresarial. Las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas, presentan déficits de habilidades claves para internacionalizarse y escalar en términos de tamaño y sofisticación. La madurez y organización en el sector privado son cruciales para desarrollar economías de escala y aglomeración, con externalidades positivas para las firmas. La innovación, impulsada por la inversión en I+D y el fortalecimiento del sistema de innovación, es fundamental para la exportación de servicios en segmentos de mayor complejidad.

El vínculo entre los sectores público y privado es esencial para lograr la comprensión y la confianza mutuas que se requieren para el diseño de un marco regulatorio y de políticas de apoyo adecuadas. En algunos países andinos, la debilidad del vínculo entre actores gubernamentales y empresariales —especialmente en algunos rubros de SBC— dificulta la adopción de iniciativas claves, como el diseño de herramientas de financiamiento apropiadas, la promoción de la I+D y la innovación y el desarrollo de una oferta formativa adecuada (Barrero Castellanos *et al.*, 2021; Barrero Castellanos *et al.*, 2019). Además, la disponibilidad de información precisa se revela como un desafío, ya que la falta de estadísticas confiables dificulta la toma de decisiones informadas tanto a nivel gubernamental como empresarial. Estos desafíos resaltan la necesidad de abordar aspectos institucionales, empresariales, de cooperación público-privada y de información para impulsar el desarrollo de los SBC en la Región Andina.

A su vez, se observan desafíos persistentes en materia regulatoria en áreas como impuestos, propiedad intelectual, procedimientos administrativos y protección de datos (Barrero Castellanos *et al.*, 2021; Barrero Castellanos *et al.*, 2019; Peña Capobianco, 2019; Trachtenberg, 2021; Zeballos Gallardo, 2021).

Uno de los principales retos se centra en la gestión del talento, ya que los SBC son intensivos en **capital humano**. La cantidad, calidad y costo de los recursos humanos son factores cruciales para la competitividad en estas actividades (Patiño *et al.*, 2022). En cuanto a la cantidad de capital humano, se destaca la importancia de contar con una fuerza laboral calificada y la capacidad para atraer talento, incluso a través de la contratación de personal extranjero. La disponibilidad de una población económicamente activa calificada es un factor clave para la competitividad en la exportación de servicios empresariales. La calidad del talento abarca diversas habilidades, desde el nivel educativo general hasta cuestiones específicas como competencias digitales, manejo de idiomas, trabajo en equipo, gestión, innovación y emprendedurismo (Barrero Castellanos *et al.*, 2021).

En López (2018), se destaca la relevancia del talento en el desempeño de las exportaciones de SBC, con un énfasis especial en la educación formal, la formación técnica y universitaria, y la actualización de habilidades pertinentes para el ámbito laboral. Los costos laborales, tanto salariales como no salariales,



Uno de los principales retos se centra en la gestión del talento, ya que los servicios basados en el conocimiento son intensivos en capital humano.



también impactan en la competitividad, siendo más relevantes en los segmentos de baja sofisticación. El manejo de idiomas, especialmente el inglés, es esencial para la exportación de SBC. La Región Andina enfrenta desafíos en este aspecto, ya que el nivel de inglés se encuentra en niveles moderados o bajos en comparación con estándares internacionales (English First, 2022).

A corto plazo, los riesgos se asocian principalmente con la profundización del déficit de recursos humanos calificados, especialmente en áreas STEM. En vista de que la demanda de estos perfiles ha crecido rápidamente, algunas empresas enfrentan dificultades para encontrar personal calificado y la competencia global por el talento se intensifica con el auge del trabajo remoto. A largo plazo, la calidad del sistema educativo en la región, evidenciada por resultados de las pruebas internacionales como la del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), plantea preocupaciones sobre la preparación de la fuerza laboral futura, especialmente en actividades intensivas en I+D.

La disponibilidad de **financiamiento** se revela como un obstáculo crucial, ya que las empresas de SBC, al tener un capital mayormente intangible, experimentan dificultades para acceder al crédito necesario tanto en fases iniciales del negocio como a la hora de escalar e internacionalizarse. La regulación bancaria y el limitado conocimiento por parte de las instituciones financieras de los modelos de negocios de estos sectores también exacerban esta problemática (Peña Capobianco, 2019; Barrero Castellanos *et al.*, 2021; Barrero Castellanos *et al.*, 2019).

Además, la infraestructura digital de conectividad se presenta como un condicionante fundamental. Los países andinos muestran deficiencias en este aspecto, tanto en comparación con economías desarrolladas como entre zonas urbanas y rurales. El Índice de Desarrollo de Banda Ancha (IDBA) refleja un rezo significativo en la región, afectando la capacidad de expansión de las exportaciones de SBC.

En el ámbito de la **vinculación externa**, las restricciones al comercio, especialmente aquellas relacionadas con el ingreso extranjero y los movimientos de personas, también impactan en la capacidad de exportación de servicios. Aunque existen acuerdos comerciales regionales con compromisos sobre

servicios, su efectividad y la necesidad de abordar barreras como la doble tributación se presentan como áreas de mejora.

Además, las **políticas de promoción** de exportaciones e inversiones y la reducción de fricciones de información son esenciales para fomentar la internacionalización de empresas y atraer inversiones extranjeras, especialmente en sectores dinámicos como los SBC. En este contexto, las agencias de promoción de inversiones (API) juegan un papel clave al proporcionar información, facilitar trámites y contribuir a mejorar el clima de inversión (Volpe Martincus *et al.*, 2021). A pesar de los desafíos, se destaca el potencial de los países andinos para desarrollar servicios vinculados a sectores competitivos, como la minería, la producción de hidrocarburos y la agricultura.

Por último, **factores no controlables**, como el huso horario y la proximidad cultural, influyen en la competitividad (López, 2018; Chanda, 2021; Barrero Castellanos *et al.*, 2021; Liu *et al.*, 2011). Aunque el huso horario de los países andinos es propicio para proveer servicios a destinos del continente americano, puede representar un desafío en mercados con diferencias horarias más amplias, como los mercados asiáticos. La cercanía geográfica y cultural se erige como una ventaja en algunos casos, pero también plantea desafíos al competir con países con costos más bajos y mayor calificación. Abordar estos desafíos requerirá enfoques estratégicos y políticas que fomenten el acceso al financiamiento, mejoren la infraestructura y consideren los factores no controlables en la formulación de estrategias para fortalecer los sectores de SBC en la región.

2.4. Recomendaciones de política⁵

Las recomendaciones aquí presentadas tienen como objetivo potenciar el entorno empresarial, fortalecer el marco regulatorio, implementar políticas de apoyo integral, facilitar la inversión extranjera y fomentar la cooperación regional. Todo ello se orienta a elevar la competitividad de los países andinos en el sector de SBC. A continuación, se sintetizan los aspectos más relevantes que deben ser contemplados en las estrategias.

- El fortalecimiento de la **calidad institucional** juega un rol preponderante. Por un lado, para optimizar las políticas públicas es necesario fortalecer las capacidades técnicas y financieras de las instituciones gubernamentales responsables del diseño, ejecución y monitoreo de políticas, así como asegurar la coordinación entre entidades públicas para garantizar la consistencia de las medidas. Es importante promover la sostenibilidad intertemporal de los programas y mejorar las estadísticas de comercio de servicios, lo cual es clave para tomar decisiones informadas y basadas en evidencia. Por otro lado, se sugiere apoyar el desarrollo y consolidación de las capacidades en el sector privado, tanto a nivel de firma como de las entidades gremiales en el ámbito de los SBC. Lógicamente, la cooperación entre actores gubernamentales y empresariales resulta indispensable en las estrategias para el desarrollo de estos servicios. En algunos países andinos estas iniciativas de coordinación público-privada ya se encuentran en marcha y deben ser profundizadas, mientras que en otros aún deben ponerse en marcha.
- En lo que concierne al **marco regulatorio**, se requieren algunas reformas normativas y la simplificación de procedimientos administrativos tendientes a crear un entorno que favorezca el comercio internacional de SBC. Por ejemplo, se plantea la necesidad de ajustar la normativa laboral con el fin

⁵ Para más detalle, ver Gayá, Villota y Volpe Martincus (Eds.) (2023).

de reducir costos no salariales y adaptarla a las nuevas modalidades de trabajo que se han dado desde la pandemia. En materia tributaria, resulta fundamental avanzar en la eliminación de la doble imposición en el comercio internacional de servicios, ya sea de manera unilateral (como ha hecho Ecuador) o mediante convenios para evitar la doble tributación, ya que los países andinos cuentan con pocos acuerdos de este tipo. Otro ejemplo es la necesidad de fortalecer la gestión de la propiedad intelectual para favorecer la exportación de SBC de mayor sofisticación. Esto puede involucrar, entre otros aspectos, la promoción del desarrollo de activos intangibles mediante sensibilización y capacitación, y el estímulo al registro y protección de los derechos de propiedad intelectual. A su vez, en algunos países se requieren cambios en las modalidades de contratación de investigadores para incentivar la I+D y promover el desarrollo de patentes. Las políticas destinadas a fomentar el crecimiento y aumentar la productividad, a través de I+D y la generación y adopción de nuevas tecnologías, resultan más eficaces en un entorno de mercados que fomenten la competencia (De la Cruz *et al.*, 2020).

- En materia de **capital humano**, es necesario ampliar y adecuar la oferta educativa especializada y fortalecer la enseñanza de inglés y la formación en STEM, así como el desarrollo de habilidades blandas. Asimismo, se recomienda reducir los costos laborales no salariales mediante la eliminación de rigideces innecesarias en el mercado de trabajo, tal como se señaló anteriormente.
- Resulta también importante poner en práctica medidas que favorezcan el acceso al **financiamiento** para solventar la creación, expansión e internacionalización de empresas de SBC. Esto incluye el fomento al capital semilla, de riesgo y privado, así como la adecuación de la regulación para contribuir a que las entidades financieras puedan otorgar crédito a este tipo de compañías (por ejemplo, de acuerdo a sus activos intangibles y/o respaldadas por sus contratos de exportación). De manera complementaria, se debería promover la capacitación en materia financiera para las firmas de SBC y la sensibilización en entidades financieras de las particularidades de estos sectores de servicios.
- Dado que gran parte de los SBC se exportan a través de internet, es crucial mejorar la cobertura y calidad de la **infraestructura digital** de conectividad. Para ello, es necesario generar condiciones para el desarrollo de inversión privada y/o el incremento de la inversión pública, así como la implementación de políticas que promuevan el uso eficiente del espectro y la infraestructura.
- Con respecto a la **vinculación externa**, la situación de los países andinos es heterogénea. En el caso de Bolivia, la prioridad debería ser la incorporación a la liberalización del comercio de servicios de la Región Andina y, al igual que en Ecuador, la negociación de acuerdos comerciales regionales que faciliten el comercio de SBC. Colombia y Perú, por su parte, deberían enfocarse en optimizar el uso de tratados de libre comercio, profundizar compromisos y alcanzar acuerdos complementarios (p. ej., conve-



Las políticas deben contemplar el desarrollo de capacidades institucionales, la formación de capital humano, el financiamiento, la inversión en infraestructura y el desarrollo de capacidades institucionales, y el fortalecimiento de la vinculación externa.

nios para evitar la doble tributación, acuerdos de reconocimiento mutuo de formaciones profesionales, acuerdos para favorecer la movilidad de personas y acuerdos de coproducción audiovisual).

- Se propone mejorar la **promoción de exportaciones y facilitar inversiones** mediante acciones fundamentadas en las mejores prácticas internacionales. Para atraer inversiones extranjeras —cruciales para el desarrollo de los SBC—, se recomienda reducir las fricciones de información a través de la implementación de ventanillas únicas y facilitar el acceso a proveedores locales. También se resalta la necesidad de mejorar el acceso de las empresas locales a información relevante y ofrecer asesoramiento personalizado. Se propone fortalecer la participación en eventos internacionales, organizar misiones comerciales y promover el desarrollo de redes empresariales en el ámbito de los SBC, entre otros aspectos relevantes. Se sugiere evaluar la viabilidad de iniciativas conjuntas de promoción en la Región Andina para impulsar el comercio intrarregional y extrarregional.

En síntesis, se requieren estrategias integrales con visión de largo plazo. Lo primero implica que no basta con sumar incentivos para atraer inversiones y/o promover exportaciones a un buen ambiente de negocios, sino que se deben considerar también las dimensiones restantes de la competitividad. Es decir, las políticas deben contemplar el desarrollo de capacidades institucionales, la formación de capital humano, el financiamiento, la inversión en infraestructura y el desarrollo de capacidades institucionales y el fortalecimiento de la vinculación externa, entre otros aspectos relevantes. A su vez, las medidas de apoyo deben ser diseñadas a partir de un vínculo estrecho entre el sector público y el privado y deben asegurar la consistencia y coordinación a nivel intragubernamental.

Lo segundo implica que las políticas de apoyo deben desarrollarse con el horizonte temporal necesario para que den frutos, con una vigilancia constante para ajustar instrumentos según sea necesario. Las experiencias exitosas muestran que las políticas de apoyo a los SBC se mantienen en el tiempo más allá de los cambios de gobierno, pero se realiza un monitoreo constante para adecuar los instrumentos y favorecer la escalabilidad hacia segmentos de mayor sofisticación (López, 2018). Asimismo, se deben tener en cuenta y aprovechar las complementariedades entre las políticas e intervenciones con el fin de maximizar los efectos y evitar resultados subóptimos (por ejemplo, la eliminación de las fricciones de información podría no redundar en exportaciones adicionales si no se cuenta con el capital humano necesario para desarrollarlas).

Anexos

Anexo 2.1. Servicios incluidos en las clasificaciones de servicios modernos y SBC según la clasificación ampliada de la balanza de pagos de servicios.

Categorías incluidas / Fuente	Servicios modernos (CEPAL, 2017)	SBC	
		Rozemberg y Gayá (2019)	López (2018)
SF - Seguros y servicios de pensión	X		
SG - Servicios financieros	X		
SH - Cargos por uso de propiedad intelectual	X	X	
SI - Telecom, informática e información	X		X
SI1 - Servicios de telecomunicaciones	X		X
SI2 - Servicios de informática	X	X	X
SI3 - Servicios de información	X		X
SJ - Otros servicios empresariales	X	X	X
SJ1 - Servicios de investigación y desarrollo	X	X	X
SJ2 - Servicios profes. y consultoría en administración	X	X	X
SJ3 - Servicios técnicos relacionados con comercio y otros servicios empresariales	X	X	X
SK - Servicios personales, culturales y recreativos		X	X
SK1 - Servicios audiovisuales y conexos		X	X
SK2 - Otros serv. personales, culturales y recreativos		X	X

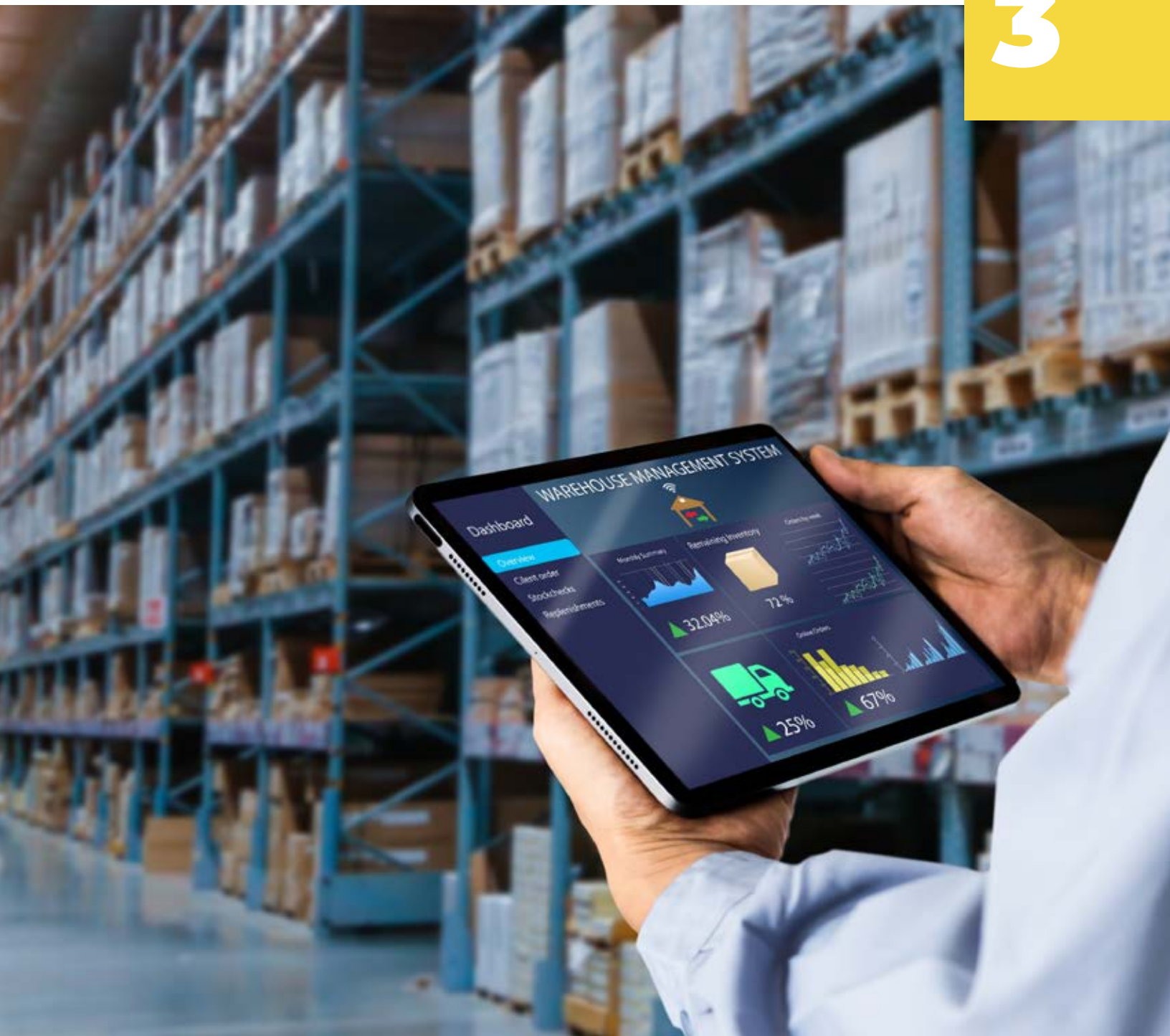
Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2017), Rozemberg y Gayá (2019) y López (2018).

Anexo 2.2. Servicios incluidos en las clasificaciones de servicios modernos y SBC según CIU

Categoría	Eurostat	Peláez (2022)		López (2018)
		Def. amplia	Def. estrecha	
Transporte acuático (50)	X	X		
Transporte aéreo (51)	X	X		
Act. editoriales (58)	X	X		X
Prod. películas, videos y TV, grab. sonido y ed. música (59)	X	X	X	X
Programación y radiodifusión (60)	X	X	X	X
Telecomunicaciones (61)	X	X		
Programación informática, consultoría y act. conexas (62)	X	X	X	X
Servicios de información (63)	X	X	X	X
Serv. financieros, exc. seguros y fondos de pensiones (64)	X	X		
Seguros, reaseg. y fond. pens., exc. seg. soc. oblig. (65)	X	X		
Act. auxiliares a serv. fin. y act. de seguros (66)	X	X		
Act. jurídicas y contables (69)	X	X	X	X
Act. de oficinas centrales; consult. de gestión (70)	X	X	X	X
Arquitectura e ingeniería; pruebas y análisis técnicos (71)	X	X	X	X
Investigación y desarrollo científico (72)	X	X	X	X
Publicidad y estudios de mercado (73)	X	X	X	X
Otras act. profesionales, científicas y técnicas (74)	X	X	X	X
Act. veterinarias (75)	X	X		X
Act. de empleo (78)	X	X		X
Seguridad e investigación (80)	X	X		X
Admin. pública y defensa, seg. soc. oblig. (84)	X			
Educación (85)	X	X		
Act. de la salud humana (86)	X			
Act. de atención residencial (87)	X	X		
Act. de trabajo social sin alojamiento (88)	X	X		
Act. creativas, artísticas y de entretenimiento (90)	X	X	X	
Bibliotecas, archivos, museos y otras act. culturales (91)	X	X		
Act. de juegos de azar y apuestas (92)	X	X		
Act. deportivas y act. de esparcimiento y recreación (93)	X	X		
Serv. apoyo agrícolas y pecuarios				X
Serv. apoyo a la silvicultura				X
Serv. apoyo para la extracción de petróleo y gas natural				X
Serv. apoyo para minería (exc. extracción petróleo y gas)				X
Serv. gestión y logística para transporte de mercaderías				X

Fuente: elaboración propia con base en López (2018), Peláez (2022) y Eurostat⁶.

⁶ La clasificación de Eurostat utiliza la Nomenclatura Estadística de Actividades Económicas de la Comunidad Europea (NACE), la cual está basada en la CIU (ver en [EUR-Lex](#)).



LA VALLA DE LA CALIDAD

3. LA VALLA DE LA CALIDAD: EL DESAFÍO DE LAS PYMES ¹

3.1. Introducción

Las economías latinoamericanas enfrentan el desafío de mejorar su productividad para cerrar la brecha de ingresos con países avanzados como EE. UU. En el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Ruiz *et al.* (2018) muestran que el enanismo empresarial se refleja en una alta concentración de micro y pequeñas empresas, que concentran una importante proporción del total de empleo de las economías andinas y que muestran una menor productividad que sus pares más grandes. Entre los factores que favorecen al enanismo empresarial, se encuentra la alta informalidad que puede ser atribuida, entre otros, a factores normativos y legales (ver De la Cruz *et al.*, 2020; y Ruiz *et al.*, 2018).

A su vez, investigaciones recientes argumentan que la mala asignación de recursos no se debe únicamente a factores normativos (Hopenhayn, 2014). Se sugiere que la concentración de recursos en las pymes informales podría deberse a barreras estructurales que impiden su modernización y competencia con empresas más grandes. Una de estas barreras es la “valla de la calidad”, que se refiere a los estándares y requisitos necesarios para participar en cadenas de valor modernas.

La Región Andina, compuesta por Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, alberga una gran cantidad de pymes. De hecho, más del 95% de las empresas de los países andinos son microempresas y más del 50% son informales y tienen menos de diez empleados. A su vez, en la región más del 80% de la fuerza laboral es empleada por microempresas (Ruiz *et al.*, 2018), que consiste en el grupo de empresas menos productivas. A pesar de su predominancia, estas empresas enfrentan desafíos significativos que limitan su crecimiento. Muchas de estas operan con bajos niveles de formalización y, en muchos casos, funcionan simplemente para subsistir e incluso muchas subsisten sin emplear a nadie (Sanguinetti *et al.*, 2013). Esta situación representa una asignación ineficiente de un vasto capital humano empresarial y emprendedor en la región.

Aunque no todas estas empresas son inherentemente improductivas, muchas poseen un potencial de crecimiento latente que, lamentablemente, permanece estancado. La restricción en el potencial de crecimiento y la escasa productividad de las pymes en la región se erigen como obstáculos para el desarrollo económico. De hecho, la productividad en los países andinos no solo queda rezagada frente a Estados Unidos, sino también en comparación con América Latina y el Caribe (Ruiz *et al.*, 2018). Además, como señalan Mejía y Pabón (2023), aproximadamente el 70% de la población ocupada se dedica a sectores de baja productividad, y el sector servicios contribuye con un 24%.

La literatura académica ha abordado este problema de falta de crecimiento de las pymes, centrándose a menudo en la formalización de la actividad económica como una solución clave. Sin embargo, la formalización, aunque muy importante, puede ser solo uno de los muchos aspectos críticos necesarios para

¹ Basado en Ghezzi y Klinger (2024).

que una pyme prospere en el entorno empresarial moderno; lo que le permitiría adaptarse a las cadenas de valor domésticas e internacionales. Además, la solución de política basada únicamente en la formalización puede ser demasiado homogénea, sin tenerse en cuenta la heterogeneidad en la productividad potencial de las empresas. Si se busca optimizar los recursos desde una perspectiva de políticas públicas, es crucial priorizar a las empresas que están mejor posicionadas para crecer de manera sostenible. La identificación de las pymes que están en el margen de convertirse en competitivas en el entorno global es tarea crucial de las políticas públicas en los países de América Latina, ya que estas pueden ser motores para promover el muy necesario crecimiento en los países en desarrollo.

Un marco de referencia que puede ser útil en este contexto es el de la “valla de la calidad” (Sabel y Ghezzi, 2021). El enfoque de estos autores sugiere que las pymes que están en este margen de productividad y competitividad ofrecen el mayor potencial para integrarse en cadenas de valor globales. No obstante, enfrentan un umbral o “valla” que frena su potencial de crecimiento; umbral que es, sin embargo, accionable con políticas públicas y acciones corporativas de bajo costo. Para superar esta “valla”, se destacan tres elementos centrales: la reducción de los costos transaccionales asociados a la actividad de la empresa, con especial énfasis en el acceso a mercados financieros; la necesidad de integrar las empresas en el margen a “empresas tractoras” (estrategias de articulación y aglomeración); y la necesidad de generar capacidades empresariales.

Este capítulo analiza los desafíos que enfrentan las pymes no solo en el sector servicios. Mediante casos de estudio (ver el Cuadro 3.1), se explora cómo las barreras de calidad afectan su expansión y desarrollo. Los resultados revelan factores comunes que restringen el crecimiento en distintas cadenas de valor y países. Se identifican acciones y políticas para superar estos obstáculos, enfocándose en mejorar el desempeño de las cadenas de valor. Finalmente, el capítulo ofrece recomendaciones basadas en evidencia para orientar las políticas públicas para el crecimiento de las pymes de la Región Andina.



La restricción en el potencial de crecimiento y la escasa productividad de las pymes

en la región se erigen como obstáculos para el desarrollo económico.

Cuadro 3.1. Actividades analizadas en los estudios de caso por país

	Bodegas o tiendas de barrio	Servicios: alojamiento y posadas	Transporte de carga	Cacao	Construcción	Maricultura
Colombia	✓	✓	✓			
Ecuador	✓	✓		✓		
Perú	✓				✓	✓
Venezuela	✓	✓		✓		

3.2. El enfoque de la valla de la calidad

En esta sección, se describen de forma resumida los aspectos centrales del enfoque de la valla de la calidad (Sabel y Ghezzi, 2021), el cual es un marco conceptual para comprender los desafíos que enfrentan las pymes, particularmente en países en desarrollo. Este concepto gira en torno a la idea de que existen obstáculos inherentes relacionados con el crecimiento de las empresas. En particular, son obstáculos que las empresas, especialmente las más pequeñas, deben superar para lograr participar en cadenas de valor dinámicas.

Participar en cadenas dinámicas requiere pues alcanzar tanto estándares (de productos y procesos) en términos de calidad, seguridad, inocuidad, como estándares sociales, ambientales, de confiabilidad en la entrega, en la escala mínima de ventas, etc., además de adoptar técnicas modernas financieras y de mercadeo, y el uso de herramientas digitales, entre otros. Alcanzar dichos estándares y requisitos resulta difícil para el promedio de las pymes. Lo anterior implica: 1) desarrollar habilidades y capacidades, con el fin de ampliar el rango y aumentar el nivel de complejidad de las tareas que la empresa puede realizar eficazmente; 2) asociarse con otras pymes para aumentar la escala de los negocios; y 3) hacer inversiones en un entorno de financiamiento muy limitado. A continuación, se detallan estos tres desafíos.

- 1. Habilidades (Skills):** la categoría más prevalente de restricciones se relaciona con las habilidades. Las pymes a menudo carecen de técnicas de gestión esenciales, habilidades financieras, de mercadeo y de producción especializada. Además, la adaptación y utilización de herramientas digitales, la certificación de habilidades y procesos, y un impulso emprendedor general constituyen grandes desafíos para las pymes.
- 2. Articulación y aglomeración:** las pymes enfrentan desafíos para articularse y aglomerarse con otras empresas. Estos desafíos incluyen la necesidad de combinar la producción para satisfacer las cantidades mínimas exigidas por los compradores o proveedores. Además, las pymes también necesitan establecer conexiones efectivas con otras empresas similares, proveedores, compradores y entidades gubernamentales para maximizar su potencial.
- 3. Restricciones financieras:** la financiación es una barrera crítica para las pymes. Aunque hay casos en los que simplemente falta financiamiento externo para inversiones viables, en muchos otros, el problema es más complejo. Los factores de riesgo e incertidumbre hacen que sea desafiante para los financiadores externos apoyar a la empresa. Además, estos mismos riesgos pueden desincentivar a los propietarios de pymes a reinvertir sus ganancias en la empresa.

Estas categorías de restricciones subrayan la complejidad de los desafíos que enfrentan las pymes en su camino hacia la modernización y la participación en cadenas de valor dinámicas. Es esencial abordar estas restricciones de manera integral para permitir que las pymes superen la valla de la calidad y alcancen su máximo potencial.



Participar en cadenas dinámicas requiere alcanzar estándares de calidad, seguridad, inocuidad, sociales y ambientales.

3.3. La valla de la calidad a la luz de los casos estudiados

a. Habilidades

Las pymes tradicionales y modernas se diferencian principalmente en términos de habilidades. Cada sector tiene habilidades específicas que son esenciales para su éxito. Sin embargo, la brecha de habilidades entre las pymes tradicionales y modernas surge principalmente debido a la falta de conocimientos específicos y generales. En la gestión financiera, se detectan carencias comunes; no obstante, cada sector demanda destrezas particulares.

La importancia de la valla de la calidad yace en que es un elemento crucial que incide en la falta de modernización de las pymes en los países andinos, especialmente en el ámbito de servicios, que alberga la mayor concentración de pymes urbanas (ver Ghezzi y García, 2022). Esta importancia se puede analizar a partir de diversas cadenas de valor en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por ejemplo, en el transporte de carga en Colombia, es crucial tener habilidades en manejo seguro, gestión de carga y mantenimiento de camiones, los conductores-propietarios tradicionales carecen de conocimientos en estos aspectos. A su vez, los hoteles pequeños en Colombia y Ecuador necesitan personal con habilidades orientadas al servicio al cliente, monitoreo de mercado y mercadeo. En el sector de tiendas de barrio del Perú, se deben conocer las mejores prácticas en exhibición y promoción, mientras que, en la construcción, el desafío consiste en mejorar las habilidades en diseño estructural y manejo de maquinaria; las bodegas en Venezuela carecen de las habilidades necesarias para el manejo financiero, contable y para el control de inventarios del negocio.

Estas competencias específicas son aún más notorias en sectores productivos. En la industria de las conchas de abanico en Perú, manejar un criadero es crucial para estabilizar la producción, aunque el acceso a este conocimiento es más desafiante que reunir los recursos financieros para invertir en uno. En Ecuador, en el cultivo de cacao, las técnicas de policultivo mejoran la calidad y diversifican los ingresos.

Las certificaciones son un pilar para acceder a cadenas de valor modernas, pero su obtención representa un desafío financiero y de habilidades para los productores más pequeños. La formalidad también implica conocimientos específicos: separar cuentas financieras familiares de las comerciales para las tiendas de barrio o actualizar continuamente procesos de control de plagas para los productores de cacao, por ejemplo. No obstante, un caso ilustrativo en Colombia sobre las ventajas de este proceso de formalización radica en la capacidad para participar en programas y licitaciones gubernamentales, acceder al sistema financiero, beneficiarse de recursos no reembolsables y obtener respaldo en términos de financiamiento público².

Además de los beneficios relacionados con el acceso al crédito y las oportunidades de licitación y subvenciones, investigaciones sobre las pymes, como la que muestran Eplee *et al.* (2023), destacan que la formalidad no se limita a un estado binario en el cual las empresas son simplemente formales o informales según si cumplen con ciertos requisitos o características. Más bien, se presenta como un espectro que se evalúa según la percepción de formalización reportada por cada pyme.

La capacidad empresarial es una habilidad clave que distingue a quienes buscan oportunidades y mejoras de aquellos que se conforman con lo establecido (ver Ghezzi y García, 2022; y De la Cruz *et al.*, 2020). Esta habilidad puede enseñarse, aunque no tan fácilmente como el conocimiento técnico.

² Para más información, ver [Mi Pymes \(https://www.mipymes.gov.co/programas/formalizacion-empresarial\)](https://www.mipymes.gov.co/programas/formalizacion-empresarial).

Asimismo, conforme se detalla en el informe de Sanguinetti *et al.* (2013), las características psicológicas empresariales, como la orientación al logro, la innovación y la tolerancia al riesgo, emergen como las habilidades más vinculadas cuando se decide iniciar un emprendimiento.

La adopción de herramientas digitales también divide a los propietarios tradicionales de los modernos, ya sea en el manejo de inventario y gestión financiera en tiendas, la integración con plataformas de reservas para hoteles o el uso de herramientas digitales para encontrar oportunidades de trabajo en el transporte de carga. En resumen, las habilidades y certificaciones actúan como vallas significativas que separan a las pymes tradicionales de las modernas, y la brecha se acentúa en la era digital, destacando la importancia de un aprendizaje constante y la adaptación a nuevas herramientas y procesos para mantener la competitividad.

b. Necesidad de aglomeración y articulación

Muchas interacciones en el mercado tienen costos fijos. Por ejemplo, los costos de los proveedores de insumos que establecen relaciones con las pymes que les compran; los de los grandes compradores nacionales e internacionales, que se abastecen de las pymes; los costos de la interacción del gobierno con las pymes, y los costos de ciertos tipos de tecnología y equipamiento. Estos costos fijos hacen que sea mucho menos atractivo, desde el punto de vista económico-financiero, tratar con las pymes de manera individual en comparación con empresas medianas y grandes. Para contrarrestar esta desventaja, por un lado, las pymes deben aglomerarse, es decir, sumarse con otras pymes para lograr la escala mínima necesaria para diluir el costo fijo de participar en transacciones de volumen alto. Por otro lado, deben articularse, es decir forjar conexiones más eficientes en el mercado, para que la información fluya mejor y para que las pymes se conecten más eficientemente con compradores corporativos.

Las necesidades de aglomeración y articulación son claras en los casos de los estudios realizados. Por ejemplo, en el caso del cacao, una buena parte de los productores son demasiado pequeños para vender directamente a los grandes compradores corporativos del mercado doméstico. Tienen que vender a los acopiadores, quienes aglomeran la producción de muchos pequeños agricultores y se la venden a los compradores corporativos. Este efecto es aún más fuerte en el mercado de exportación, donde los compradores internacionales requieren cantidades mínimas que ningún pequeño productor puede satisfacer por sí solo. Por ello, para lograr la escala mínima, se necesita la aglomeración.

Muchos de los intermediarios o acopiadores no se limitan a ofrecer aglomeración. Debido a que sus compradores tienen estándares mínimos en términos de calidad del producto y también pueden requerir certificaciones, los acopiadores a menudo brindan información técnica y capacitación, servicios de valor agregado, como secado y fermentación, e incluso, en algunos casos, apoyo financiero. Esta función también la realizan las cooperativas. A menudo, estas tienen las certificaciones internacionales que permiten las ventas de exportación y deben imponer esos estándares a sus socios. De manera similar, en el caso de las conchas de abanico en Perú, existen tanto intermediarios que simplemente agregan la oferta hasta las cantidades mínimas requeridas por los compradores, como aquellos que brindan servicios de procesamiento primario además de la aglomeración. En el caso de la maricultura, se requeriría de una colaboración aún mayor entre los pequeños productores para compartir el alto costo de implementación y operación (pues se requiere personal bastante especializado).

Una necesidad similar de aglomeración también se puede encontrar en los sectores de servicios estudiados. Por ejemplo, en el caso del transporte de carga por carretera en Colombia, los costos de transacción para encontrar trabajos únicos de envío pueden hacer que ese trabajo sea mucho menos rentable

que canalizar trabajos a través de una empresa de transporte más grande, que construye relaciones con los clientes y proporciona a los conductores trabajo continuo y factores adicionales, como servicios técnicos y planificación de rutas seguras³. En el caso de los hoteles, existe una necesidad similar de conectarse de manera más eficiente con clientes potenciales mediante la aglomeración de ofertas hoteleras en sitios de reserva en línea como Expedia y Booking (un desafío que anteriormente solo se superaba al formar parte de una cadena hotelera más grande), pero muchos hoteles tradicionales no pueden integrarse con estas plataformas o articularse con otros impulsores de ventas, como las agencias de turismo.

Finalmente, ser pequeños reduce el poder de negociación de las pymes con respecto a sus proveedores. Esto se observa con mayor claridad en el caso de las bodegas o tiendas de barrio, aunque se presenta en la mayoría de los casos. Los propietarios de pequeñas tiendas no obtienen los precios preferenciales que pueden exigir las tiendas más grandes y las cadenas de tiendas. De igual modo, surgen problemas relacionados con los pequeños compradores que no pueden recibir suministros fuera de los horarios regulares, en un sector donde las interrupciones del producto pueden dañar la reputación y la demanda de la tienda⁴. Por lo anterior, hay incentivos y algunas tentativas para que las pequeñas tiendas unan fuerzas a través de la asociatividad a fin de que aumente su poder adquisitivo y puedan comprometerse colectivamente con el gobierno para presionar por mejoras en los impuestos y la regulación. Ahora bien, estos esfuerzos hasta ahora no han logrado llegar a la mayoría de las tiendas tradicionales.

c. Restricciones financieras

Otra categoría de restricciones que parecen crear vallas de la calidad son las financieras. En el caso de transporte de carga en Colombia, los propietarios no pueden pedir préstamos para comprar camiones y repuestos nuevos. Ello les obliga a seguir usando camiones viejos y repuestos de calidad inferior, lo que provoca más averías y requiere más reparaciones. En otras palabras, su incapacidad para financiar un camión nuevo por adelantado conduce a un costo total de propiedad general mucho más alto. En algunos casos, los camioneros tampoco pueden pagar por adelantado el seguro. Si tuvieran cobertura, podrían acceder a envíos más lucrativos.

Un problema similar se puede encontrar en el caso de los hoteles en Colombia y Ecuador. Atraer a más huéspedes (y que paguen más) requiere del mantenimiento de las habitaciones y el mobiliario, la actualización para cumplir con las nuevas expectativas (por ejemplo, cerraduras electrónicas con tarjetas) y actualizaciones de infraestructura, como equipos de ejercicio, piscinas, restaurantes en el lugar y centros de negocios. Agregar esos servicios generaría ingresos más altos, pero a menudo no se pueden financiar (ver el capítulo 4).



La importancia de la valla de la calidad yace en que es un elemento crucial que incide en la falta de modernización de las pymes en los países andinos, especialmente en el ámbito de servicios, que alberga la mayor concentración de pymes urbanas.

³ Existen varios factores que explican los elevados costos de logística en el sector de transporte, entre ellos, el marco regulatorio (para mayores detalles, ver De la Cruz *et al.*, 2016).

⁴ Más allá de tener un mayor poder de negociación, estas cadenas cuentan además con almacenes y puntos de entrega centralizados, que reducen los costos logísticos a los proveedores.

Tanto los estudios de casos como el documento de Anderson-Macdonald *et al.* (2021) señalan la presencia de restricciones financieras en el caso de las bodegas o tiendas de barrio. Mejorar la iluminación, la señalización y las pantallas requiere una inversión financiera que, según la evidencia experimental, proporciona una alta tasa de rendimiento. No obstante, muchos propietarios de tiendas no pueden acceder a los préstamos requeridos para dicha mejora. La separación de las cuentas familiares de las comerciales, y la contabilidad adecuada también se pueden considerar como una inversión, ya que implican costos iniciales con retornos a futuro. De hecho, resulta beneficioso mantener las cuentas bien separadas aumenta el acceso al financiamiento. Así, la separación de las cuentas familiares de las comerciales y la bancarización también suelen ser pasos necesarios para aceptar pagos digitales, en particular, pagos con tarjeta de débito y crédito, lo que aumenta aún más las ventas.

Las restricciones financieras se identifican con la misma claridad en los sectores de producción de bienes. Por ejemplo, la maricultura como recurso en la producción de conchas de abanico es una valla fundamental que requiere grandes inversiones financieras, así como experiencia y capacidad de gestión que la mayoría de los actores pequeños no pueden manejar (con la excepción de una posible asociación, como se mencionó previamente). La actualización (*upgrading*) de variedades alternativas de cacao y policultivos también requiere costos iniciales que se amortizan con creces con el tiempo, pero que no se pueden financiar. En el caso de la construcción, las pymes constructoras carecen de acceso al financiamiento tanto para comprar el equipo necesario, como para poder hacer los depósitos necesarios (cartas fianzas) para licitar trabajos más grandes y formales. Las restricciones financieras que enfrentan los propietarios de viviendas que contratan a los constructores también crean barreras, como el gasto insuficiente en planes formales que luego conducen a errores y reelaboración. En última instancia, esto termina siendo más costoso que la inversión con una planificación inicial adecuada.

3.4 Ideas de políticas públicas

Las pymes enfrentan múltiples desafíos para modernizarse y mejorar su productividad. Estos desafíos pueden surgir debido a fallas del gobierno y/o del mercado; por ejemplo, las fallas de gobierno en temas de regulación y la infraestructura que pueden crear vallas de la calidad que impiden la modernización de las empresas. Así, un sistema financiero ineficiente puede dificultar el acceso a la financiación, y regulaciones poco realistas pueden aumentar los costos de cumplimiento; no obstante, se debe tener en cuenta que el sistema financiero en sí está sujeto a fallas de mercado.

Por otro lado, en áreas como la infraestructura, a cargo del gobierno, o de un trabajo conjunto público-privado, la falta de una inversión adecuada, como conectividad a internet en áreas rurales, puede limitar la capacidad de las empresas para adoptar tecnologías y mejorar sus operaciones. En otras áreas como educación y capacitación, el sistema es crucial para proporcionar las habilidades y la capacitación necesarias para modernizarse. La oferta insuficiente de ciertos tipos de capacitación o sistemas de capacitación que no se adaptan a las necesidades de las pymes pueden ser barreras significativas. La buena comunicación entre el sector público y el privado también es muy importante para que las políticas públicas sean efectivas. Esto asegura que las políticas y regulaciones se alineen con las necesidades reales de las empresas y ayuden a reducir las vallas de la calidad.

Por otro lado, las fallas de mercado son otro conjunto de desafíos que las empresas enfrentan en su proceso de modernización. Estas pueden surgir debido a la incapacidad del mercado para proporcionar soluciones adecuadas a problemas específicos, como la difusión de habilidades y conocimientos o

la transferencia de tecnología. Las políticas públicas pueden desempeñar un papel crucial en la corrección de estas fallas, siempre que se implementen de manera efectiva y se adapten a las realidades del mercado.

En el área de difusión de habilidades y conocimientos, las pymes a menudo carecen de acceso a información y capacitación sobre las mejores prácticas y técnicas de modernización. Las fallas del mercado pueden impedir que los proveedores privados ofrezcan esta capacitación de manera rentable. A su vez, las empresas tractoras pueden desempeñar un papel en la transferencia de tecnología y conocimientos. Sin embargo, estas empresas a menudo no capturan todos los beneficios de estos esfuerzos, lo que lleva a inversiones subóptimas en transferencia de tecnología.

Por otro lado, las pymes podrían beneficiarse de la conexión y aglomeración con otras empresas y oportunidades en el mercado. Sin embargo, las fallas del mercado pueden impedir que estas conexiones se formen de manera orgánica y, aunque existen programas gubernamentales diseñados para abordar estas fallas de mercado, no siempre son efectivos. Es esencial que estos programas se revisen regularmente y se adapten a la nueva coyuntura para garantizar su eficacia.

De los estudios de casos realizados en los cinco países de la Región Andina, donde existe una variedad de sectores así como un sector transversal a todos los países, surgen algunas recomendaciones, entre las que destacan:

- Mejorar la eficiencia del sistema financiero y proporcionar insumos claves para la intermediación financiera, como un sistema de identificación nacional y registros de crédito.
- Realizar cambios regulatorios más realistas, que reflejen las realidades que enfrentan las pymes. Esto puede incluir la implementación de estándares paralelos o simplificados en áreas como la construcción.
- Implementar inversiones que mejoren la conectividad a internet en áreas rurales y otras infraestructuras esenciales para apoyar la modernización de las empresas. A su vez, podría fomentarse la colaboración entre empresas tractoras y pymes para facilitar la transferencia de tecnología y conocimientos, así como establecer incentivos para que las empresas adopten nuevas tecnologías y prácticas innovadoras.
- Ajustar la oferta de formación profesional y vocacional para satisfacer las necesidades de las empresas. Esto puede incluir la simplificación y escalabilidad de programas de capacitación y una mejor colaboración entre empresas y casas educativas. Aquí también los gobiernos podrían considerar ofrecer subsidios para programas que brinden capacitación y difusión de habilidades.
- Establecer canales de comunicación entre el gobierno y el sector privado para asegurar que las políticas y regulaciones se alineen con las necesidades del sector y establecer programas que conecten a las pymes con oportunidades de mercado, financiamiento y otros recursos.



La falta de una inversión adecuada, como conectividad a internet en áreas rurales, puede limitar la capacidad de las empresas para adoptar tecnologías y mejorar sus operaciones.



Parque nacional Yasuní, Amazonas, Ecuador.

LA APUESTA POR EL TURISMO

4. LA APUESTA POR EL TURISMO PARA DINAMIZAR LAS ECONOMÍAS

4.1. Introducción

El turismo es uno de los principales rubros del sector terciario con gran potencial de crecimiento, pues puede apalancar distintas actividades como el comercio, el transporte y el sector de hospitalidad. Frente al desafío de llevar a cabo un proceso de transformación productiva, varios países de la región han señalado al turismo¹ como un sector con gran potencial de desarrollo en la Región Andina. Hoy en día, este sector ha tenido solamente un rol limitado en las economías andinas, y se ha visto aún más reducido debido a la pandemia del COVID-19 (ver el capítulo 1)². Los países de la Región Andina en el año 2018 recibieron tan solo el 0,82% del número de turistas mundial. El aporte del sector turístico al PIB en cada uno de los países en ese mismo año fue de entre 2,3% (Ecuador) y 9,3% (Venezuela). Asimismo, la competitividad del sector enfrenta desafíos y la oferta de producto turístico se basa en un grupo reducido de productos que están altamente concentrados³. Pese al rol limitado que ha tenido este sector, su potencial de crecimiento es importante. La región tiene un gran capital natural y cultural que la hace única y es un recurso sumamente valioso para el sector (Foro Económico Mundial, 2021). Asimismo, el turismo no solo tiene el potencial de cubrir parte de las brechas de crecimiento que dejarían las actividades extractivas y ofrecer una canasta exportadora más variada, sino que también puede ser una fuente relevante de ingresos y empleos y, si se promueven modelos de turismo verdes y sostenibles, puede llevar a modelos de desarrollo más inclusivos, sostenibles y respetuosos con el medioambiente.

En este marco, el presente capítulo explora cómo los países de la Región Andina pueden avanzar en sus agendas de transformación productiva, y analiza la manera en que el sector turismo podría cumplir una función más prominente en sus economías. Este capítulo resume el trabajo realizado en seis estudios para la Región Andina, en los que se explora el estado del sector, el marco institucional relevante en cada uno de los cinco países, así como estudios de caso de activos con potencial para crecer⁴. Primero, se realiza un resumen del estado del sector turismo en la región, incluyendo tendencias de turistas así como el marco institucional y regulatorio que rigen el sector público y privado. Segundo, se analizan varios productos turísticos con potencial en los cinco países, que podrían reducir la concentración de oferta turística.

1 Entrevistas y grupos focales con expertos de la industria turística de la Región Andina.

2 Se calcula, según la OMT y el Índice de Desarrollo de Turismo y Viajes, que solamente en el año 2020 se perdieron 62 millones de empleos y la caída del PIB turístico fue de 4,5 trillones de dólares a nivel mundial.

3 Esta conclusión se obtiene a partir de un análisis de trece de las principales empresas operadoras de la región. En el anexo se puede encontrar una lista de los enlaces a los operadores seleccionados. Las empresas fueron seleccionadas a través de Google bajo la siguiente búsqueda: *best tour operators for Latin America*, esto conduce a sitios que aglomeran y califican las trece, quince o diez primeras o mejores empresas turísticas para la región: <https://www.travelstride.com/tc/south-america-tour-companies>

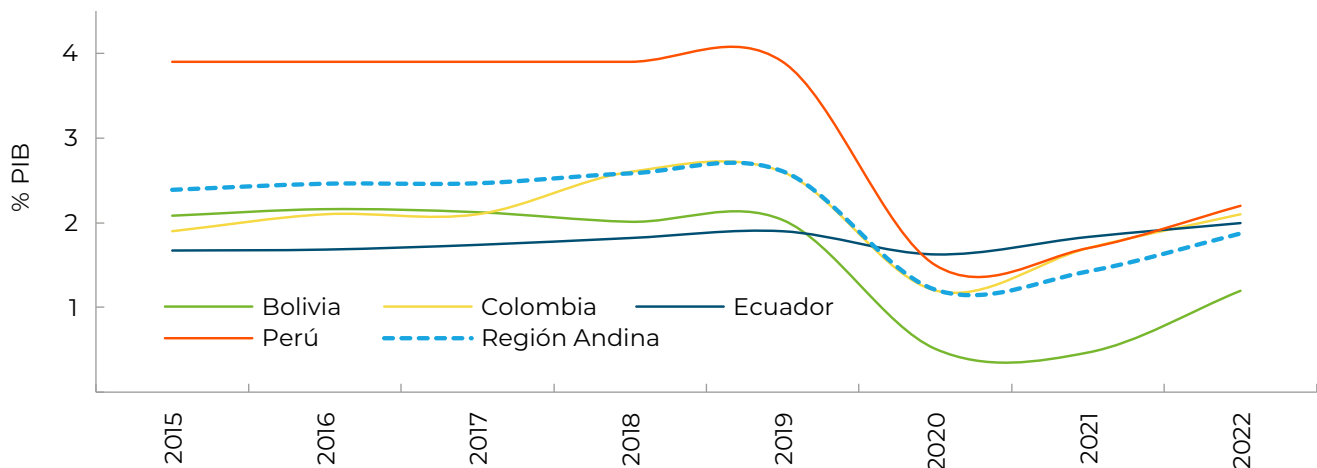
4 Estos estudios son Guerrero *et al.* (de próxima publicación), Monterrey (de próxima publicación), Olaya (de próxima publicación), Mesias (de próxima publicación) y Ríos (de próxima publicación).

Finalmente, se recomiendan acciones por parte del sector público y privado para desarrollar activos con potencial turístico en la región.

4.2. El estado del sector turismo en la Región Andina

El peso del sector turismo en el PIB⁵ en las economías de la Región Andina ha sido moderado en los últimos años, con un valor promedio de 2,5% del PIB entre 2015 y 2019⁶. Los países andinos exhiben un potencial turístico escasamente aprovechado, reflejado en el multiplicador turístico⁷ de 1,26, bastante distante del promedio mundial que se encuentra en 1,56 (BID, 2022). El efecto de la pandemia del COVID-19 trajo consecuencias severas al sector, tanto a nivel mundial como en los países andinos. El aporte del turismo al PIB en la Región Andina pasó de 2,6% en 2019 a 1,2% en 2020⁸, reflejando el cese casi total de todas las actividades turísticas (ver el capítulo 1). Tras esta caída, la recuperación en el sector ha sido asimétrica (BID, 2022). Algunos negocios turísticos de la región cambiaron su modelo de negocio hacia el turismo local, especializando su oferta y dirigiéndola al mercado doméstico con una nueva oferta promocional (OMT, 2023a).

Gráfico 4.1. Porcentaje de contribución total del turismo en el PIB en la Región Andina



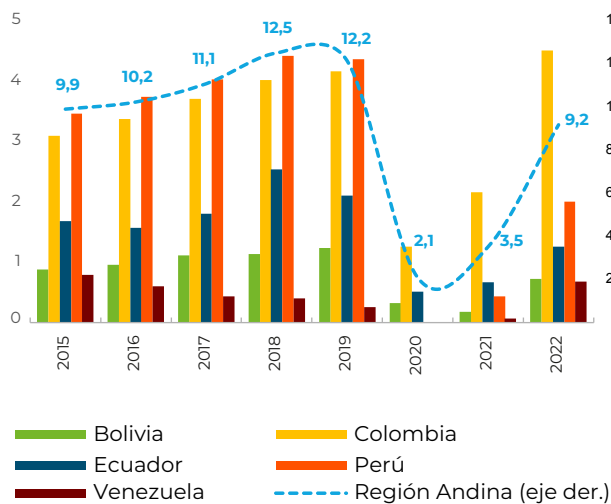
Fuentes: INE Bolivia, DANE Colombia, Banco Central de Ecuador, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú.

Nota: Región Andina excluye a Venezuela por falta de información histórica.

- 5 Se entiende como PIB turístico a las contribuciones al PIB de las industrias relacionadas con el turismo en cada país como, por ejemplo, alojamiento y servicios de comida.
- 6 En el mismo período, según datos de cada país, Perú es el país donde el turismo tuvo mayor peso en la economía, a saber, 3,9% del PIB, seguido de Colombia (2,3%), Bolivia (2,1%) y, finalmente, Ecuador (1,8%).
- 7 Multiplicador turístico = (Ingresos totales generados por el turismo / Inversión en turismo).
- 8 El impacto de la pandemia por país fue así: en Bolivia el aporte pasó de 2% del PIB en 2019 a 0,5% en 2020; en Colombia de 2,6% del PIB a 1,2%; en Ecuador de 1,9% del PIB a 1,6%; y en Perú de 3,9% del PIB a 1,5%. En Venezuela, según el World Travel & Tourism Council (WTTC), el aporte del turismo al PIB pasó del 9,3% en el 2019 al 5,5% en el 2020.

Similar al peso del sector en el PIB, el volumen de turistas, el gasto y el empleo han sido menores que en otros países. El número total de llegadas internacionales en 2019 fue de 12,2 millones de turistas en los cinco países. Esto supuso el 27% del volumen de turistas internacionales que llegaron a México, el 46,4% del volumen de turistas que llegaron al Caribe y el 0,81% del flujo turístico mundial ese mismo año (OMT, 2023b). En 2019, Estados Unidos fue el mayor emisor de turistas internacionales hacia Ecuador y Colombia. En este mismo año, Chile fue el principal país de origen de turistas internacionales para Perú y, en el mismo año, Argentina representó el principal origen de turistas que llegaron a Bolivia. En el caso de Venezuela, según datos de 2017, la mayor cantidad de turistas proviene de Colombia. Desde Europa los emisores de turistas más importantes a la región son España, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. Los turistas locales son un componente importante del turismo recibido en los países andinos, que han sido una de las principales fuentes de recuperación postpandemia. Es importante destacar que el gasto promedio del visitante internacional también es uno de los más bajos a nivel mundial con USD 726 de gasto según el Banco Interamericano de Desarrollo, frente al promedio mundial de USD 1.026 (BID, 2022). Esto tiene impactos directos en los beneficios del sector y en las economías en general. La participación promedio del turismo en el empleo total en los países de la Región Andina en 2022 fue del 5,8%; Ecuador (4,8%), Bolivia (5,2%) y Perú (5,2%) fueron los tres países que menos aportaron al empleo en América Latina⁹, seguidos por Colombia (5,6%), mientras que el sector turístico de Venezuela (8,2%) fue el que mayor aporte tuvo en la Región Andina¹⁰.

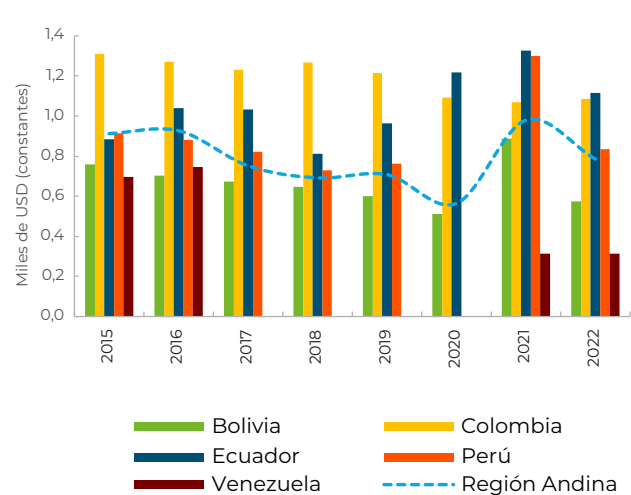
Gráfico 4.2. Llegadas internacionales de turistas (número de personas)



Fuente: datos turísticos de la Organización Mundial del Turismo

Nota: para el 2020 la Organización Mundial del Turismo (OMT) no cuenta con los datos de llegadas internacionales de Perú y Venezuela.

Gráfico 4.3. Gasto promedio por turista (USD constantes de 2012)



Fuente: datos turísticos de la Organización Mundial del Turismo

Nota: entre 2017 y 2020 no se reportaron datos para Venezuela; no se cuenta con datos de Perú para el 2020.

- ⁹ El aporte del turismo al empleo total cayó 3,9% entre 2019 y 2022 en América Latina, lo que significa que aún no se recupera el nivel prepandemia, según datos del WTTC.
- ¹⁰ Según datos del WTTC. Las cifras en millones de empleos por país fueron: Colombia (1,25), Perú (0,98), Venezuela (0,93), Ecuador (0,39) y Bolivia (0,28). Cabe destacar que estas cifras podrían estar infravaloradas, dados los impactos indirectos del turismo en el empleo que muchas veces no está cuantificado en fuentes oficiales.

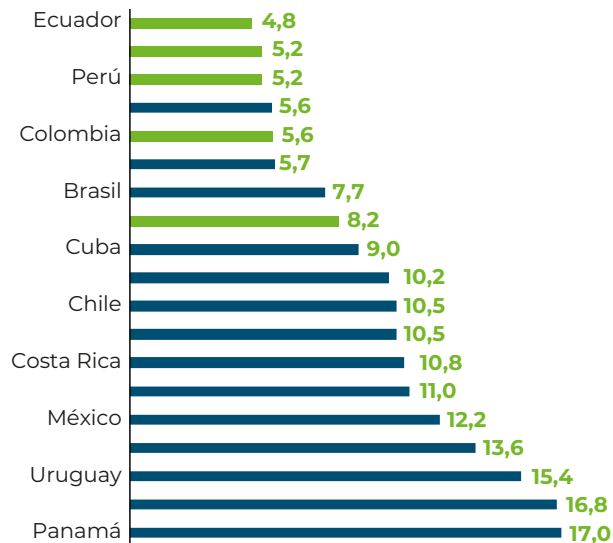
Sin embargo, el turismo es una fuente importante de ingresos y un receptor considerable de inversión extranjera directa (IED) en los países de la región. Los ingresos turísticos en la Región Andina son en la mayoría de los países una fuente destacable de recursos fiscales (para más detalle de la función que pueden cumplir en el sector, ver Recuadro 4.1). Según la Organización Mundial del Turismo, los ingresos por turismo como porcentaje de las exportaciones totales en el 2019 representaron el 10% en promedio en los países andinos (OMT, 2023b)¹¹. En Colombia, por ejemplo, el turismo fue una de las principales fuentes de ingresos fiscales en 2021, siendo el principal generador de divisas entre los sectores no tradicionales (OMT, s.f.)¹². Los principales países receptores de IED turística en América Latina y el Caribe fueron Panamá, con una participación de 37% en 2018-22; y Brasil y Colombia, con una participación combinada del 28% (Financial Times, 2023). Un informe de FDI Intelligence y la Organización Mundial del Turismo del 2022 indican que América Latina atrajo USD 27,7 mil millones de IED en el sector turismo durante el período 2017-21, generando más de 99.042 empleos (Financial Times, 2022). Dichas inversiones pasaron de USD 1,1 mil millones en 2021 a USD 2,5 mil millones en 2022, mostrando una recuperación notable, aunque estuvieron aún bastante por debajo de las registradas en 2018, 2019 y hasta 2020, que fueron de USD 9,0 mil millones, USD 11,3 mil millones y USD 4,0 mil millones, respectivamente (Financial Times, 2022). México fue el principal receptor de IED turística en 2018-22 con USD 8,6 mil millones en inversiones (el 31% del total regional en ambos casos y 105 proyectos). En número de proyectos, le siguieron Colombia con 45, Brasil con 31, y Perú con 30. Ecuador, por su parte, registró 6 proyectos. El saldo de IED en Perú como aporte al capital se ha mantenido constante en USD 83,4 millones de 2017 a 2022 (ProInversión, 2023)¹³. Los flujos de inversión turística pueden contribuir a la acumulación de capital en el sector, con efectos positivos en las economías locales, incluyendo nuevos y mejores empleos, transferencia de prácticas gerenciales, y el cumplimiento de estándares sociales, ambientales y de gobernanza. La IED en turismo no ha alcanzado niveles prepandemia a nivel global, la recuperación de las inversiones en el sector y su eventual incremento pueden ser una fuente importante de empleos.



Aunque el sector presenta brechas en competitividad, tiene un gran potencial en cuanto a recursos culturales y naturales.

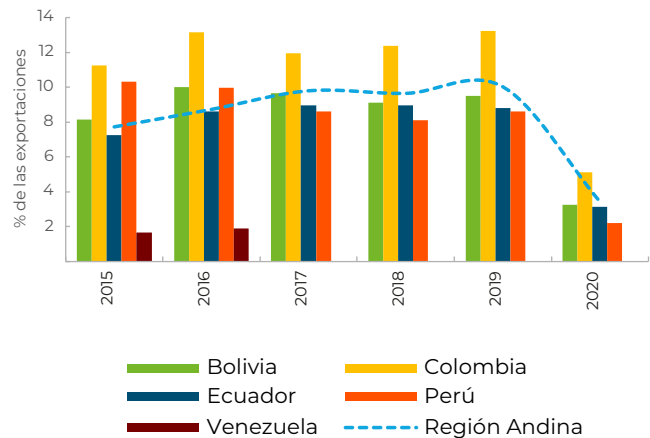
-
- ¹¹ El indicador de ingresos del sector turístico se refiere a los ingresos que recibe un país por gastos realizados por visitantes internacionales debido actividades turísticas (alojamiento, alimentación, transporte, compras, entretenimiento y otras actividades relacionadas) durante su estadía. Esta medida es ponderada sobre los ingresos por exportaciones totales de bienes y servicios recibidos en el mismo período.
- ¹² En general, el IVA es el ingreso tributario más importante para los gobiernos de la Región Andina, ya que se aplica a la mayoría de los bienes y servicios turísticos. Además, el impuesto a la renta también es una fuente importante de ingresos para los gobiernos de la Región Andina. Estos dos impuestos se aplican a las empresas turísticas que generan ingresos en el país y a los empleados que trabajan en la industria. En algunos países de la Región Andina, como Ecuador y Perú, también se han implementado impuestos y tasas específicos, como los denominados impuestos de entrada y salida a los países para turistas nacionales y extranjeros, tasas hoteleras e impuestos a la salida de divisas, en el caso de Ecuador.
- ¹³ Según una fuente alternativa, Perú vio una reducción significativa de IED turística de 2021 a 2022 de USD 117,2 millones a solo USD 1,2 millones (Financial Times, 2023).

Gráfico 4.4. Turismo como porcentaje del empleo total, 2022



Fuente: World Travel and Tourism Council (WTTC).

Gráfico 4.5. Ingresos del sector turismo sobre exportaciones totales (%)



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Nota: se dispone de datos hasta 2020 para todos los países excepto Venezuela; para Venezuela se reportan datos hasta 2016.

Recuadro 4.1. El rol de los ingresos e incentivos en el sector turismo

La evidencia histórica sobre la inversión extranjera genera aprendizajes valiosos que los países andinos podrían tener en cuenta al buscar atraer mayores inversiones turísticas y, a través de ellas, contribuir a sus prioridades de desarrollo. Un aprendizaje es que hay factores estructurales claves que los inversionistas, tanto extranjeros como locales, consideran al decidir la localización de sus inversiones. En general, las empresas toman la decisión de dónde ubicarse basándose inicialmente en factores como salarios (especialmente frente a habilidades de la fuerza de trabajo); condiciones económicas locales; leyes laborales; clima y bienes públicos locales (como parques, infraestructura, entre otros) (Arauzo-Carod *et al.*, 2010). Otros factores son la gobernanza y el estado de derecho, la planificación turística, las habilidades de la mano de obra y la facilitación del turismo (WTTC, 2021; BID, 2022).

La evidencia sobre el impacto de los incentivos fiscales en las decisiones de localización de las empresas es mixta, y entra en consideración una vez existe una "lista corta" de localizaciones de inversión (Schmenner *et al.*, 1987; Blair y Premus, 1987; Greenstone *et al.*, 2010). Por lo tanto, es recomendable realizar estudios de costo-beneficio que permitan a cada país decidir si ofrece estos incentivos fiscales y de qué forma lo hace.

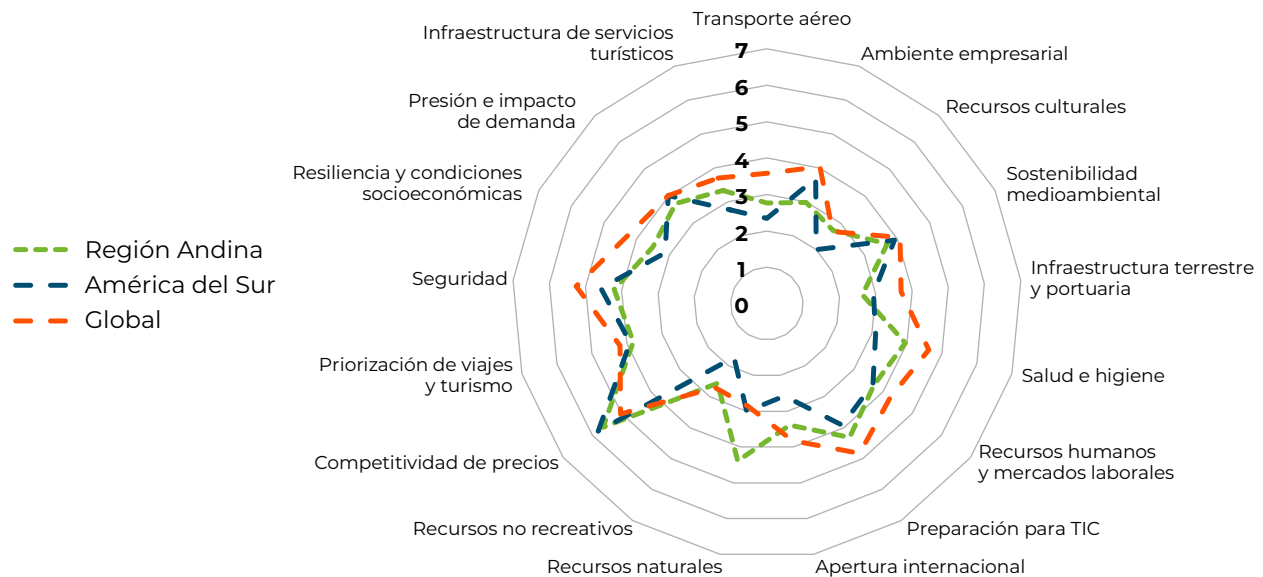
Otro aprendizaje importante es que se necesita disminuir la incertidumbre sobre las regulaciones y políticas, especialmente porque las inversiones turísticas son inversiones en capital físico, que no siempre se pueden revertir (Bernanke, 1983; Julio y Yook, 2016; Azzimonti, 2021; Chen *et al.*, 2019; Honig, 2020).

Incluso en países con políticas relativamente estables, cambios en las políticas han llevado a que las compañías disminuyan su gasto en capital en casi 10% por año, y el efecto puede durar varios años (Gulen y Ion, 2016).

Estos factores estructurales afectan en mayor medida las inversiones nuevas, que son las más frecuentes en economías emergentes; por lo tanto, resulta fundamental mejorar dichos factores. Para atraer inversiones en el sector turístico, es importante considerar mejoras complementarias en otros mercados, como el financiero, pues disminuyen el impacto negativo de la incertidumbre en las políticas (Julio y Yook, 2016; Honig, 2020).

Aunque el sector presenta brechas en competitividad, tiene un gran potencial en cuanto a recursos culturales y naturales y, en general, muestra una mayor competitividad respecto a la región de América del Sur. El Índice de *Competitividad en Viajes y Turismo* 2021 del Foro Económico Mundial (FEM) clasificó a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en los lugares 91, 58, 73, 65 y 108 de 117 países analizados¹⁴ (FEM, 2021). Estos *rankings* indican que hay oportunidades de mejora en la competitividad y la innovación turística en la Región Andina¹⁵. Si se observa con más detalle la desagregación por subsector, la Región Andina muestra un menor puntaje en las categorías de ambiente empresarial, sostenibilidad medioambiental, infraestructura terrestre y portuaria, priorización de viajes y turismo, seguridad y presión e impacto de demanda, comparado con la media regional y mundial. En contraste, los cinco países andinos puntúan igual o mejor que las medias regional y mundial en recursos culturales y naturales. Asimismo, la subregión muestra mejores resultados que la media de América del Sur (pero peores que la media mundial) en transporte aéreo, salud e higiene, recursos humanos y mercados laborales, preparación para las TIC, apertura internacional, recursos no recreativos, resiliencia y condiciones socioeconómicas e infraestructura de servicios turísticos, mostrando su potencial en el sector al comparársela con la media de la región latinoamericana. Esto indica un gran potencial para la subregión en términos de recursos naturales y culturales y, aunque hay espacio de mejora, los países andinos ostentan una mayor competitividad en más de la mitad de los subindicadores comparados con el resto de América del Sur.

Gráfico 4.6. Comparación del Índice de Competitividad Turística



Fuente: Índice de Desarrollo de Viajes y Turismo (2021) <https://www.weforum.org/publications/travel-and-tourism-development-index-2021/downloads-510eb47e12/#report-nav>

¹⁴ Los países de la Región Andina tienen un *ranking* medio de 79 vs 69,1 de *ranking* medio en América del Sur. Este indicador mide la competitividad del sector turismo sobre la base de una escala del 1 (peor) al 7 (mejor) en cinco categorías: ambiente facilitador, política y condiciones facilitadoras, infraestructura, motores de demanda y turismo, y sostenibilidad. Para más información, ver la composición del índice aquí: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Travel_Tourism_Development_2021.pdf

¹⁵ Para más información de todos los indicadores, ver: <https://www.weforum.org/publications/travel-and-tourism-development-index-2021/in-full/about-the-travel-tourism-development-index/>

Tanto en términos de valor agregado como en proporción del PIB, el empleo en el sector, la llegada de turistas y el gasto por turista, el sector turismo no ha llegado aún a su máximo potencial, particularmente teniendo en cuenta la riqueza natural y cultural de los países andinos. Efectivamente, la oferta turística se encuentra centrada en un número reducido de recursos turísticos, concentrados geográficamente en varios puntos de la región¹⁶ y todavía enfrenta desafíos en ambiente empresarial, sostenibilidad medioambiental, seguridad e infraestructura terrestre y portuaria. Para atender estos desafíos y promocionar nuevos activos turísticos, será necesario identificar activos con potencial en los países y coordinar una acción pública y privada para promover dichos activos, asegurando un apoyo institucional, regulatorio y de inversión hacia su desarrollo (CEPAL, 2020).

4.3. El contexto institucional, regulatorio y de inversión del sector turismo en los países de la Región Andina

La gobernanza del sector turismo requiere la coordinación de tres grupos de actores: gobierno nacional, gobierno local y sector privado (BID, 2022). En esta sección, se describen de forma general la organización del sector público y privado en los cinco países de la Región Andina. Esto es relevante porque para poder diseñar políticas de desarrollo y facilitar la planeación de las inversiones privadas en turismo es vital dimensionar las restricciones y oportunidades derivadas del contexto legislativo que afecta los costos de transacción asociados a la actividad.

4.3.1. Sector público

El marco institucional y regulatorio del sector turismo es clave en una estrategia de transformación productiva, define las reglas del juego formales y las estrategias para hacerlas cumplir. Para entender el ejercicio de regulación al sector y cómo se hacen cumplir las reglas, es también importante identificar las entidades que tienen a su cargo normar y gerenciar estrategias de inversión en el corto, mediano y largo plazo.

En los cinco países andinos, el sector público de turismo incluye un ministerio dedicado a la actividad (total o parcialmente) y que coordina con otros actores —nacionales, regionales y/o locales—.

- En **Bolivia**, instituciones del Gobierno central (encabezadas por el Viceministerio de Turismo en coordinación con el Viceministerio de Patrimonio e Industrias Culturales y Creativas, vinculadas con instancias subnacionales —incluidas las dependencias subnacionales de turismo y las cámaras departamentales de empresas— coordinan con los actores en el sector de forma heterogénea y compleja, manteniendo lazos de diálogo con asociaciones de empresas privadas de turismo (Monterrey, de próxima publicación).



La gobernanza del sector turismo requiere la coordinación de tres grupos de actores: gobierno nacional, gobierno local y sector privado.

¹⁶ Esta conclusión se obtiene a partir de un análisis de trece de las principales empresas operadoras de la región. En el anexo se puede encontrar una lista de los enlaces a los operadores seleccionados. Las empresas fueron seleccionadas a través de Google bajo la siguiente búsqueda: *best tour operators for Latin America*, esto conduce a sitios que aglomeran y califican las 13, 15 o 10 primeras o mejores empresas turísticas para la región: <https://www.travelstride.com/tc/south-america-tour-companies>

- La estructura institucional del sector turismo en **Colombia** está encabezada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Este ministerio lidera la política pública y los procesos de articulación entre los diferentes actores públicos y privados, vinculando los niveles nacional, regional y local. Además, por las dinámicas del sector, tienen relación con estas entidades ambientales, culturales, de infraestructura, de financiamiento, de transporte, de educación, de salud, entre otros¹⁷ (Olaya, de próxima publicación).
- En el caso de **Ecuador**, junto al Ministerio de Turismo, juegan un papel importante los Ministerios de Ambiente, Transporte, Comercio y Cultura, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (sobre todo en el desarrollo y fomento turístico en territorios) y otros organismos regionales específicos en zonas como Quito, Cuenca o Guayaquil (Guerrero, de próxima publicación).
- En **Perú**, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo es la entidad reguladora y de política, que coordina con gobiernos regionales y locales, un comité consultivo y los Ministerios de Cultura, Ambiente, Transporte y Comunicaciones, y Salud. Otras instituciones que conforman este sector incluyen las relacionadas con innovación (CITE, Turismo Emprende), talento humano (CENFOTUR, universidades e institutos de educación superior), de mercado (Promperú y OCEX), y de financiamiento (COPESCO y Turismo Emprende) (Mesias, de próxima publicación).
- En **Venezuela**, la Constitución de 1999 otorga rango constitucional al turismo y la estructura institucional está encabezada por el Ministerio de Poder Popular para el Turismo. Otros actores claves del sector público incluyen el Instituto Nacional de Turismo, instituciones adscritas al ministerio —Corporación para la Zona Libre para el Fomento de la Inversión Turística de la Península de Paraguaná¹⁸ y la Sociedad de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa del Sector Turismo—; el Instituto Nacional de Parques, el Ministerio del Poder Popular para la Cultura, Venetur S.A. y Tour operador Venetur (la operadora del Estado) (Ríos, de próxima publicación).

En términos del marco estratégico y regulatorio, casi todos los países cuentan con una ley principal de turismo y al menos un plan estratégico nacional para el sector. Aunque la legislación es amplia y compleja, se destacan en estos párrafos algunos de los textos estratégicos y normativos más importantes para el sector.

- El Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 (PDES 2021-2025) del Gobierno de **Bolivia** define como su tercer eje estratégico a la promoción del desarrollo turístico. El PDES plantea que el Estado potenciará e incentivará el turismo impulsando operadores de turismo, además de promocionar la imagen y marca país como un destino a nivel mundial. El sector turismo cuenta con un Plan Sostenible

¹⁷ Incluyendo otros ministerios, gobernaciones y alcaldías; entidades ejecutoras como el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), Procolombia, Colombia Productiva e INNPulsa Colombia; entidades financieras como Bancoldex; entidades de vigilancia y de control, como la Superintendencia de Comercio, Industria y Turismo, y las alcaldías locales; la Dirección de Impuestos Aduanas Nacionales (DIAN) como entidad de fiscalización; y entidades de calidad vinculadas al Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL).

¹⁸ Organismo Autónomo adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Turismo, encargado de velar por el cumplimiento de la Ley de Creación y de Régimen de la Zona Libre para el fomento de la Inversión Turística en la Península de Paraguaná (Ley ZOLIPA) y de poner en marcha los planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo de la Península de Paraguaná.



Valle de Cocora, Quindío, Colombia.

de Desarrollo Integral, que adopta el modelo de turismo sostenible, enfocado en el desarrollo integral y territorial de seis macrorregiones¹⁹ (Monterrey, de próxima publicación).

- En **Colombia**, la Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996, y sus modificaciones con las Leyes 1101 de 2006, 1558 de 2021 y Ley 2068 de 2020) es el texto legislativo medular en el sector y ha evolucionado vinculando aspectos claves de competitividad, productividad, gobernanza y sostenibilidad. A nivel de política pública y bajo los lineamientos de esta ley, Colombia define la hoja de ruta cada cuatrienio, bajo el esquema de un Plan Sectorial de Turismo (actualmente vigente 2022-2026) vinculante al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el cual cambia igualmente de acuerdo con el mandato presidencial (Olaya, de próxima publicación).
- En **Ecuador**, la Ley de Turismo (2002), última modificación (2014), regula el sector turístico, complementada por otras normativas vigentes como el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (2016) y el Reglamento General a la Ley de Turismo (2004) (Guerrero, de próxima publicación).
- En **Perú**, la Ley General de Turismo (Ley n.º 29408) y su Reglamento (Decreto Supremo 006-2021-MIN-CETUR) son los pilares normativos centrales y establecen, entre otras estipulaciones, que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) es el ente rector en materia de turismo. Asimismo, define el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) como instrumento de planeamiento, política y

¹⁹ Este documento ha sido elaborado por el Viceministerio de Turismo, que sostuvo cuatro reuniones con actores privados para coordinar y socializar su contenido. A la fecha de la elaboración de este capítulo, el PSDI de Turismo ha sido aprobado por las autoridades de gobierno y se tiene prevista su pronta publicación.

gestión del sector turismo. Además, cada región del Perú cuenta con su respectivo Plan Estratégico Regional de Turismo (PERTUR), un instrumento de planificación y gestión regional que establece los lineamientos para el desarrollo de la actividad turística a nivel regional. Existe además la Estrategia Nacional de Reactivación del Sector Turismo 2022-2025, que se aprueba mediante Resolución Ministerial n.º 138-2022-MINCETUR. Esta tiene como objetivo promover la reactivación del sector turismo en el Perú, generando experiencias turísticas únicas y bioseguras sobre la base de su riqueza natural y su cultura ancestral, con inclusión y sostenibilidad (Mesias, de próxima publicación).

- En el caso de **Venezuela**, el principal texto legislativo es la Constitución de 1999. Es importante señalar la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983, que establece la necesidad de Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso para zonas de interés turístico y parques nacionales, entre otros. Otras leyes de especial relevancia para el sector turístico son la Ley de Fomento del Turismo Sustentable como Actividad Comunitaria y Social, y la Ley de Inversiones Turísticas y del Crédito para el Sector Turismo, ambas de 2014, que continúan poniendo el énfasis en el potencial estratégico del sector como catalizador de desarrollo económico y social (Ríos, de próxima publicación).

4.3.2. Sector privado²⁰

El ambiente empresarial en los países de la Región Andina afecta el desempeño del sector turismo y todavía tiene espacio de mejora. El indicador de ambiente empresarial del Índice de *Desarrollo de Viajes y Turismo* 2021 del FEM mide diferentes ámbitos relacionados con el marco regulatorio y de desarrollo empresarial en el sector turismo de un país²¹. El indicador está formado por nueve subindicadores que miden ámbitos como los derechos de propiedad, la regulación, el marco legal, el acceso a financiamiento de pequeñas y medianas empresas o la percepción de corrupción. El resultado medio de los países de la Región Andina para 2021 fue 3,1 de 7 (con un *ranking* medio de 98/117), por debajo de la media global de aproximadamente 4 y de la media para la región de América del Sur de 3,7²². Esto indica que hay espacio de mejora en los cinco países de la Región Andina.

El sector privado se encuentra fragmentado y disperso²³, reflejando desafíos en la carga regulatoria, el marco legal y los derechos de propiedad. El ambiente de negocios es con frecuencia un factor que contribuye a un sector privado fragmentado y disperso en el sector turismo en los cinco países, que en la mayoría de los casos está conformado primordialmente de micro y pequeñas empresas y con altos niveles de informalidad (por ejemplo, en 2018 se estimó que el 37% de los 1.700 operadores de turismo en Cusco eran informales)²⁴. Esto limita el desarrollo de una política integral, sobre todo en el desarrollo de nuevos destinos turísticos, y dificulta la mejora de estándares de calidad en el sector²⁵. En 2021, los países andinos registraron un *ranking* medio de 108/117, 105,9/117, 102,1/117 y 100,3/117 en los subindicado-

²⁰ Estas recomendaciones se han extraído de *Tourism Sector Framework Document* (BID, 2022).

²¹ <https://www.weforum.org/publications/travel-and-tourism-development-index-2021/in-full/>

²² Para este indicador, el valor del indicador varía entre 1 (peor) y 7 (mejor) y el *ranking* varía de 1 (mejor) a 117 (peor).

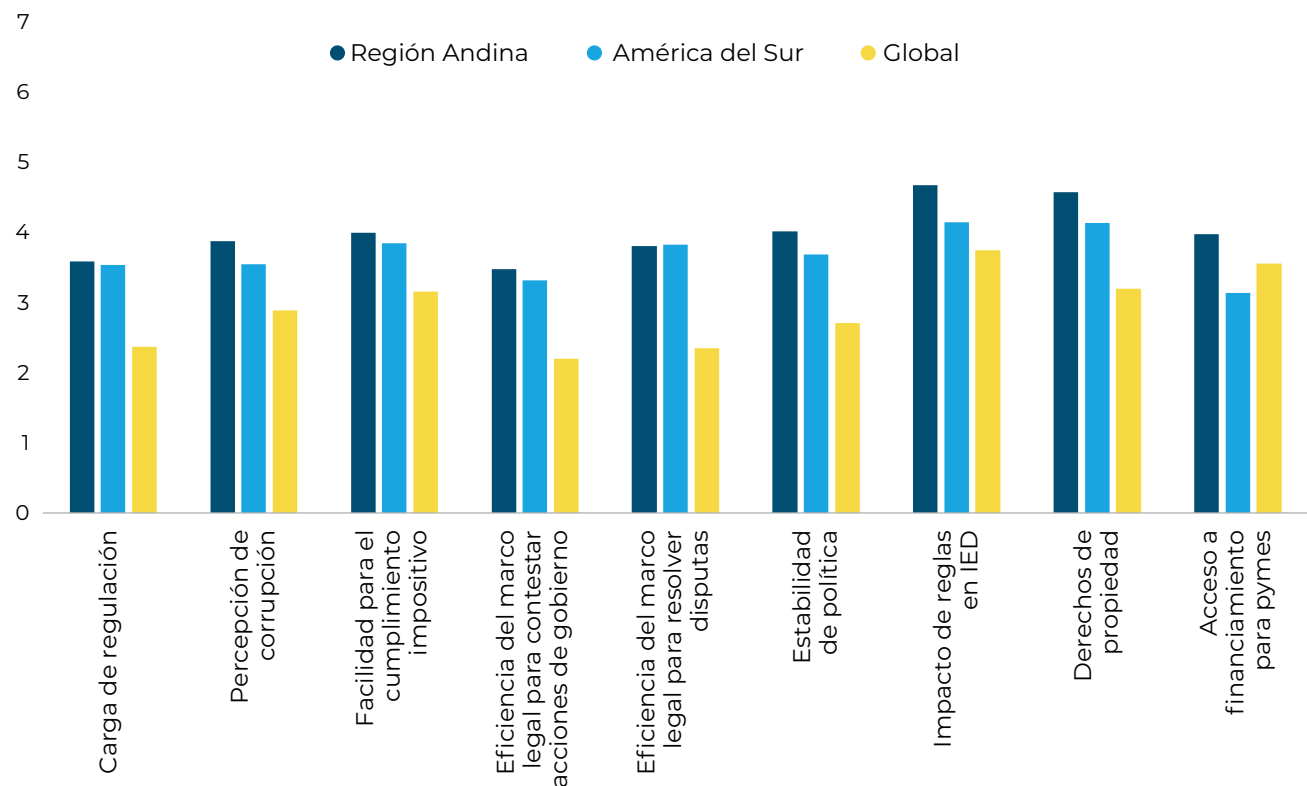
²³ Ver capítulo 3 sobre las ventajas de las economías de aglomeración y coordinación para las pymes.

²⁴ https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_645770/lang--es/index.htm#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20un%20promedio%20de%2060,operadores%20de%20turismo%20es%20informal.

²⁵ Ver el capítulo 3 para los desafíos de productividad de las pymes en el caso de hospedajes.

res de carga regulatoria, eficiencia del marco legal para solucionar disputas, eficiencia del marco legal para contestar acciones de gobierno y derechos de propiedad, por debajo del promedio de Sudamérica y el mundo²⁶. Finalmente, estos resultados se traducen en un ambiente empresarial que afecta a los países de la región que impone altos costos de transacción, marcos regulatorios que suelen ser ineficientes, particularmente a nivel sectorial, y una alta incertidumbre que inhibe la inversión (ver el ejemplo de Ecuador en el Recuadro 4.2).

Gráfico 4.7. Puntaje medio de los subindicadores relacionados con el ambiente empresarial



Fuente: Índice de Desarrollo de Viajes y Turismo (2021) <https://www.weforum.org/publications/travel-and-tourism-development-index-2021/downloads-510eb47e12/#report-nav>

²⁶ Estos rankings representan resultados de 2,4, 2,3, 2,2 y 3,2, en los subindicadores de carga regulatoria, eficiencia del marco legal para solucionar disputas, eficiencia del marco legal para contestar acciones de gobierno y derechos de propiedad respectivamente. Mientras que las medias de Sudamérica son 3,5, 3,8, 3,3 y 4,1, respectivamente y a nivel mundial son 3,5, 3,8, 3,5 y 4,6, respectivamente. El valor de estos indicadores varía entre 1 (peor) y 7 (mejor).

Recuadro 4.2. El ambiente empresarial en el sector turismo ecuatoriano

Las empresas del sector turismo ecuatoriano son primordialmente micro y pequeñas empresas. Según el catastro de servicios turísticos, Ecuador tiene registradas 21.629 empresas relacionadas con el sector turismo, de las cuales, alimentos y bebidas (63%) conforman el mayor segmento, seguido de alojamiento (20%) y agencias de servicios turísticos (11,6%). De las empresas registradas, 88,9% son micro y 10,7% son pequeñas²⁷.

El sector privado en turismo enfrenta desafíos. Complementando los resultados del *Índice de Desarrollo de Viajes y Turismo* (2021), el Banco Mundial (2021) resalta que los marcos regulatorios ineficientes, una baja percepción de competitividad en el mercado y largos tiempos de espera así como altos costos para comenzar una empresa son factores que afectan de manera negativa el ambiente empresarial en el sector turismo. Permanecen también inconsistencias en la promoción de inversiones y la estrategia de mercadeo; altos costos operativos y limitaciones en la conectividad aérea y una identidad de marca más débil que la de otros países. Estos desafíos resultan de un menor presupuesto del Estado para el sector, vis a vis otros países, la falta de un patronato o instituto de turismo independiente —lo que puede llevar a la politización de las estrategias de promoción del sector— y altos costos de transacción y de creación de empresas. Por ejemplo, en Ecuador el presupuesto asignado para el Ministerio de Turismo para 2022 fue de USD 32,9 millones; para el mismo año la asignación presupuestaria del Viceministerio de Turismo²⁸ en Bolivia fue de USD 0,2 millones, para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, de USD 151,6 millones, y para el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú fue de USD 56,6 millones²⁹.

En cuanto a oportunidades, el creciente uso de nuevas tecnologías, mejorando servicios y promoviendo actores de la economía compartida como Airbnb, está creando un potencial de crecimiento y desarrollo para el sector turismo en el país, particularmente para las pymes (Banco Mundial, 2021). Asimismo, el país ya tiene una reputación en mercados nicho, como el de observación de aves, aventura y gastronomía, sobre el que se puede construir para promover este tipo de actividades en turismo.

El sector privado puede contribuir a que las inversiones turísticas sean un motor importante de desarrollo. En primer lugar, las asociaciones del sector público y los actores privados pueden acelerar la recuperación del sector, monitoreando las preferencias de los viajeros (por ejemplo, sobre necesidades de prácticas que garanticen estancias seguras), ayudando a atraer los segmentos con mayor propensión a viajar y expandiendo los recursos de capital para inversiones nuevas y existentes en el sector. La movilización de recursos del sector privado puede incorporar nuevas estructuras financieras, incluyendo bonos temáticos (es decir, si los recursos de su colocación se utilizan para objetivos como aumentar la inversión sostenible o alcanzar objetivos sociales). La participación y liderazgo del sector privado en la expansión del turismo en la región resulta también una prerrogativa. Los países de la Región Andina encaran problemas de sostenibilidad fiscal que limitan la inversión del Estado en el sector turístico, lo cual restringe la capacidad del gobierno para estimular la inversión privada (BID, 2022). Con ello, las inversiones del sector privado como motor del desarrollo turístico resultan fundamentales. Para realizar estas potencialidades, es necesario construir sobre las oportunidades y áreas de mayor competitividad, y trabajar sobre los ámbitos que suponen un desafío para el sector.

Por vía de integración vertical y horizontal, el crecimiento del sector privado turístico puede contribuir activamente a expandir los beneficios económicos de la actividad a otras industrias y empresas

²⁷ <https://servicios.turismo.gob.ec/turismo-en-cifras/catastro-servicios-turisticos/>

²⁸ El Viceministerio de Turismo pertenece desde el 2020 al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. El presupuesto total asignado para este ministerio en 2022 fue de 2.211 millones de bolivianos (USD 320,7 millones).

²⁹ La información de asignación presupuestaria por país fue obtenida de las fuentes a continuación: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, [Presupuesto General del Estado 2022](#) (Bolivia), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, [Presupuesto Público Nacional](#) (Colombia), Ministerio de Economía y Finanzas, [Proformas publicadas en el Registro Oficial](#) (Ecuador), Ministerio de Economía, [Consulta Amigable](#) (Perú).

de las economías locales en donde operan³⁰. Algunas alternativas incluyen la provisión de recursos de financiamiento y asesoría a proveedores de la cadena de suministro, tales como la facilitación del acceso a recursos tecnológicos y las capacidades digitales de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) afiliadas a proveedores de servicios turísticos de mayor tamaño y capacidad³¹. El sector privado también puede generar estándares de autorregulación. Los proveedores de servicios turísticos pueden implementar las mejores prácticas de empleo en el sector, con énfasis en poblaciones vulnerables así como en el desarrollo y evaluación de programas de turismo social y accesible. Asimismo, el sector privado puede contribuir a fortalecer el manejo ambiental del sector para desarrollar mecanismos de responsabilidad social y certificaciones corporativas en estos temas, así como promover prácticas de economía circular. Finalmente, el sector privado puede realizar inversiones complementarias en bienes públicos locales, como la infraestructura por ejemplo, que lo conviertan en un activo turístico más atractivo.

4.3.3. Inventarios de recursos turísticos

La promoción de nuevos activos turísticos, con el fin de expandir la oferta turística y reducir su alta concentración, se puede potenciar primero identificando y luego promoviendo dichos activos de forma coordinada con base en la calificación de la demanda potencial. Un mejor entendimiento de qué activos turísticos tienen potencial para ser desarrollados y qué elementos de estos activos se deberían impulsar es un primer paso para apoyar un mayor crecimiento y dinamismo del sector turismo en la Región Andina. Los inventarios de recursos turísticos son una de las herramientas claves que tienen los países para la planificación, desarrollo, zonificación y ordenamiento territorial del turismo. Cuatro de los cinco países tienen inventarios vigentes. Estos permiten visualizar el potencial turístico de una región, identificando los activos existentes y con potencial. Junto a la identificación de dichos activos turísticos, resulta fundamental también entender la oferta de servicios públicos y privados, y los actores que pueden contribuir a su desarrollo, así como la demanda potencial. Además de los análisis más clásicos basados en encuestas de turistas que realizan los gobiernos, se están desarrollando nuevos instrumentos de análisis sobre la base de Google Trends y otras plataformas web que permiten obtener datos casi a tiempo real (Larrahondo *et al.*, 2024)³².

³⁰ La integración horizontal se refiere en este documento a los derramamientos positivos de la actividad turística y los encadenamientos con eslabones de la cadena de valor (p.ej., alimentos, proveedores de servicios complementarios, entre otros). La integración vertical se refiere a la expansión de las operaciones de una empresa turística, en este caso, a múltiples segmentos o etapas de la cadena de valor de la prestación de servicios turísticos.

³¹ Ver el capítulo 3 para mayor detalle.

³² Ver Recuadro 4.3.

Cuatro de los cinco países de la región cuentan con inventarios de recursos turísticos, que sirven para decidir qué recursos tienen potencial:

- **Bolivia.** El Viceministerio de Turismo ha elaborado una guía técnica para la elaboración del inventario de recursos turísticos, además de herramientas metodológicas complementarias³³. Asimismo, el Plan Sectorial de Desarrollo Integral también define seis macrorregiones. Las macrorregiones son espacios de biogeografía y zonas de vida para el desarrollo turístico de Bolivia que orientarán las políticas hasta el año 2025³⁴. El desarrollo turístico nacional se estructura en 42 regiones que aglutinan a 342 municipios, 136 ecosistemas terrestres (Monterrey, de próxima publicación).
- **Colombia.** La Ley 300 de 1996 y la Ley 1101 de 2006 establecen la elaboración y actualización de los inventarios turísticos como una prioridad para el país como insumo fundamental para el desarrollo turístico. A partir de este marco, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo cuenta con una metodología de inventarios de atractivos turísticos que ha ido evolucionando con los años. Adicionalmente, en años recientes Procolombia³⁵ desarrolló un estudio para la priorización de destinos con proyección internacional, que divide la oferta turística de Colombia en tres macrorregiones³⁶ (Olaya, de próxima publicación).
- **Ecuador.** Existe un Inventario de Recursos y Atractivos Turísticos publicado por el Ministerio de Turismo del Ecuador³⁷. Este inventario es gestionado de manera directa para su actualización por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Guerrero, de próxima publicación).
- **Perú.** El MINCETUR establece los lineamientos para la elaboración y actualización de los inventarios de recursos turísticos. Estos son materializados dentro del documento de gestión 'Manual para la elaboración y actualización de los inventarios de recursos turísticos', cuya última actualización fue en el 2018, mediante la Resolución Ministerial n.º 505-2018-MINCETUR-DM. Los gobiernos regionales y locales son los encargados de elaborar y mantener actualizados los inventarios regionales de recursos turísticos, en coordinación con el MINCETUR (Mesias, de próxima publicación).

33 El 20 de diciembre de 2021 se emitió la resolución ministerial MDPyEP/DESPACHO 196/2021 con la aprobación de la guía técnica. Las herramientas metodológicas fueron presentadas después, en septiembre de 2022. El documento presenta un concepto clave: turismo bajo el enfoque territorial, como la actividad que se desarrolla en una realidad territorial determinada, que promueve, dinamiza y genera la economía plural, creando dinámicas variadas en la organización social, la cultura, el medioambiente, la economía y la política. La guía está orientada a Entidades Territoriales Autónomas.

34 La identificación de macrorregiones es resultado del trabajo realizado por la Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas, dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, y el Atlas de Potencialidades Productivas del Estado Plurinacional de Bolivia que elaboró el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Este trabajo evidencia el grado de coordinación y cooperación entre diferentes instituciones del Gobierno central.

35 La agencia encargada de la promoción turística internacional y la exportación de bienes y servicios.

36 Cada una de las seis macrorregiones turísticas cuenta con al menos un atractivo de talla mundial y busca satisfacer diferentes segmentos de mercado con nichos específicos. Los destinos más destacados son Cartagena, Santa Marta, Cali, Medellín y Bogotá, como los destinos con muy alto nivel de desarrollo y proyección internacional, localizados en Gran Caribe, Pacífico y los Andes Occidentales y Orientales, respectivamente.

37 Ministerio de Turismo. Metodología de levantamiento del inventario de atractivos turísticos. <https://servicios.turismo.gob.ec/index.php/servicios-mintur>

Recuadro 4.3. El uso de Google Trends para aproximar la demanda de turismo

En Larrahondo *et al.* (de próxima publicación) se aborda una temática de vital importancia para la región, donde el turismo desempeña un papel fundamental en la economía. Dada la complejidad inherente en la obtención de datos confiables y actualizados en esta industria, se plantea una herramienta basada en el uso de Google Trends. Esta herramienta proporciona un enfoque dinámico para aproximar la demanda de turismo y es particularmente relevante en un contexto donde los indicadores tradicionales no son oportunos, no están disponibles y no permiten comparar.

La herramienta propuesta utiliza datos no estructurados de alta frecuencia para capturar tendencias de búsqueda relacionadas con el turismo en la Región Andina. A través de una cuidadosa selección de palabras claves (las cuales fueron determinadas a partir de modelos de lenguaje) y un análisis de la popularidad de las consultas de búsqueda a lo largo del tiempo, se aproxima la demanda de turismo, lo que representa un *proxy* valioso para la intención de viaje de los usuarios.

Los resultados obtenidos reflejan una interesante evolución en la demanda de turismo en la región. La demanda ha sido marcada por un período de caída a raíz de la pandemia del COVID-19 y una posterior recuperación. Sin embargo, esta recuperación ha sido lenta y diversa en cada país de la región, sin alcanzar aún los niveles previos a la crisis sanitaria. Cabe resaltar que, pese a las diferencias, tanto el turismo de ocio como el turismo cultural han predominado en la región a lo largo del tiempo.

Un hallazgo clave es la correlación entre el indicador para aproximar la demanda basada en Google Trends y la información de arribos internacionales. Esto destaca la utilidad innegable de incorporar datos en tiempo real en la toma de decisiones de la industria turística, al igual que para hacer pronósticos. Además, subraya la importancia de combinar estas fuentes de datos para anticipar cambios, adaptar estrategias y maximizar la capacidad de respuesta ante desafíos, lo que contribuye al crecimiento sostenible de la industria turística en la Región Andina. En resumen, esta investigación resalta el valor de Google Trends como una herramienta innovadora y efectiva para aproximar la demanda de turismo y mejorar la gestión de la industria en la Región Andina.

4.4. Recursos con potencial turístico en la Región Andina: casos de estudio

En la serie de estudios de caso que realizó el BID en 2023³⁸, se analizaron las oportunidades y desafíos para el crecimiento que caracterizan a varios recursos turísticos con potencial de la región. Estos estudios tenían como objetivo identificar uno o dos recursos turísticos con potencial por país, con el fin de identificar posibles activos turísticos por desarrollar que no fueran ya parte del grupo concentrado de recursos turísticos más conocidos de la región (como son Machu Picchu, Cartagena, entre otros). Se propuso una metodología de identificación y análisis de dichos activos que se aplicó. Esta tarea se llevó a cabo con base en los inventarios de recursos turísticos de cuatro de los países andinos y una lista de potenciales recursos en Venezuela³⁹. Los equipos revisaron en detalle los inventarios y dentro de estos listados, seleccionaron uno o dos activos turísticos con potencial. La selección de los casos de estudio se hizo sobre la base de cinco criterios de evaluación: (i) unicidad, (ii) valor intrínseco, (iii) notoriedad, (iv) concentración

³⁸ Estos estudios son Guerero *et al.* (de próxima publicación), Monterrey (de próxima publicación), Olaya (de próxima publicación), Mesias (de próxima publicación) y Ríos (de próxima publicación).

³⁹ La idea de estos estudios consistía en construir sobre el trabajo que ya están haciendo las autoridades locales para identificar recursos con potencial y que se pueden encontrar en los inventarios de recursos turísticos en casi todos los países de la región.

de oferta y (v) carácter propio (Guerrero *et al.*, de próxima publicación)^{40 41}. Los activos con potencial seleccionados para el análisis son: Circuito Sucre-Potosí y Misiones Jesuitas en Bolivia, el Macizo Colombiano de San Agustín y Popayán en Colombia, el Qhapac Ñan en Ecuador, los complejos arqueológicos de Vilcashuamán y Wari en Perú y, finalmente, la Península de Paria y la Gran Sabana en Venezuela (Guerrero *et al.*, de próxima publicación). La siguiente sección resume los hallazgos de estos estudios y sugiere los ámbitos que deben considerarse en el análisis y recomendaciones de los activos analizados⁴².

4.4.1. Descripción de los activos con potencial

Bolivia

El circuito turístico Sucre-Potosí se destaca por su rica herencia cultural e histórica y por su diversidad turística; combinando la belleza arquitectónica y cultural de Sucre (capital del departamento de Chuquisaca, fundada en 1539) con la riqueza minera y los atractivos históricos de Potosí (una ciudad del sur de Bolivia, fundada en 1545)⁴³. Ambos recursos fueron declarados patrimonio de la humanidad por la Unesco. Las Misiones Jesuitas, compuestas por seis misiones, ofrecen experiencias a viajeros interesados en la historia, el arte colonial y la arquitectura religiosa. Además, este activo cuenta con eventos culturales y religiosos, como el Festival Internacional de Música Barroca y Renacentista, toda vez que ofrece actividades ecoturísticas.

Infraestructura y servicios turísticos. Las ciudades de Sucre y Potosí tienen en general altos niveles de electrificación y acceso a agua potable y alcantarillado (por encima del 79% de cobertura para las viviendas de esas ciudades en los tres indicadores). Ambas ciudades tienen buena conectividad terrestre entre sí y también con otras ciudades. La infraestructura turística en la región de las Misiones Jesuitas en Santa Cruz está conformada principalmente por vías terrestres pavimentadas, que conectan las misiones a otras ciudades del país. El estado de las carreteras, sin embargo, no siempre es óptimo. Aunque Sucre cuenta con un aeropuerto con capacidad internacional, ambas ciudades solo ofrecen vuelos nacionales. Los servicios turísticos están emergiendo en torno a las actividades culturales y gastronómicas, pero todavía son limitadas y no existe información consolidada sobre la cantidad y calidad del capital humano disponible para apalancar el desarrollo turístico de estas áreas. Los servicios turísticos, como hospedaje, alimentación, transporte, entre otros, tienen menos disponibilidad, especialmente fuera de la temporada de festivales. Tanto la seguridad personal como la protección a la propiedad representan desafíos en estas ciudades, lo que queda evidenciado por las altas tasas de denuncias de casos de delito en ambas ciudades⁴⁴.

⁴⁰ Las definiciones para cada ámbito son las siguientes: (i) unicidad: valor del carácter de unicidad, es decir, es único, no existen otros a nivel nacional, regional o mundial; (ii) valor intrínseco: valor del recurso en su propia categoría, es decir, museo, feria, ruta, montaña, deporte, aventura, etc; (iii) notoriedad: conocimiento del recurso a nivel local, nacional o internacional; (iv) concentración de oferta: oferta de actividades turísticas en la zona inmediata; y (v) carácter propio: destaca por ser un recurso típico o característico de la zona.

⁴¹ Actores del sector turístico en cada país fueron consultados para evaluar diferentes activos potenciales dentro de los inventarios de recursos turísticos disponibles y con esto, se construyó una matriz que ranquea a cada recurso turístico en una escala ordinal –del 0 al 5 para cada criterio de evaluación (donde el valor 0 denota la ausencia de importancia del criterio en la calificación del recurso turístico y el valor 5 resulta de una alta apreciación del criterio de evaluación ponderando al recurso)–. Con esta escala, se identifican las tendencias y los diferenciadores más importantes que deberán ser considerados en la caracterización del activo turístico con potencial. Dicha matriz, además, se completó con actores de la industria turística en diferentes grupos focales mantenidos en cada país. Para más información ver Guerrero *et al.* (de próxima publicación).

⁴² Aunque muchas de estas conclusiones se pueden aplicar de manera más general a otros activos con potencial, no fue posible realizar un análisis de todos los activos por país de manera generalizada, por lo que se deben aplicar estas recomendaciones a otros casos con cautela.

⁴³ Las dos ciudades tienen una diversidad de museos, mantienen rasgos arquitectónicos coloniales bien mantenidos y/o restaurados.

⁴⁴ Toda la información incluida en esta sección se puede encontrar con más detalle en Monterrey (de próxima publicación).

Colombia

El Macizo Colombiano de San Agustín y Popayán se distingue por su riqueza natural y cultural. Se encuentra en la cordillera de los Andes en el suroccidente de Colombia y ha sido reconocido por la Unesco como la Reserva de la Biósfera “Constelación Cinturón Andino» desde 1978. El activo posee una riqueza tanto natural como cultural. San Agustín es conocido por los parques arqueológicos de San Agustín e Isnos, declarados patrimonio de la humanidad por la Unesco, y que son representativos de la cultura precolombina agustiniana. Por su lado, Popayán destaca por tener uno de los centros históricos coloniales más grandes del país y de América. Su gastronomía y la celebración de la Semana Santa también son patrimonio de la humanidad. Además, la región alberga una gran diversidad étnica y cultural, con comunidades afrocolombianas, campesinas e indígenas.

Infraestructura y servicios turísticos. Los servicios turísticos en la región se centran en actividades al aire libre y de turismo cultural, y mantienen una buena relación con las comunidades locales. La conectividad terrestre es buena, tanto con Cali como con Bogotá, que ofrecen además una buena conexión aérea internacional. Si bien la infraestructura y los servicios turísticos tienen un mayor nivel de desarrollo en San Agustín en comparación con Popayán, los dos presentan retos muy similares en términos de formalización, calidad, sostenibilidad y accesibilidad. Existe, además, una brecha de personal especializado en turismo; asimismo es necesario incrementar la oferta de guías turísticos bilingües a través de toda la cadena⁴⁵. Sin embargo, aunque la zona específica donde se encuentran estos activos con potencial no tiene problemas graves de seguridad, los departamentos a nivel más general sí presentan desafíos de seguridad.

Ecuador

El Qhapac Ñan en Ecuador puede integrar más de cien recursos naturales y culturales a lo largo de su recorrido. El Qhapac Ñan, también conocido como “El Camino del Inca”, es una construcción que data del siglo XV y consiste en un sistema de caminos que se extiende a lo largo de más de 30.000 kilómetros desde el sur de Colombia hasta Argentina. En Ecuador, el Qhapac Ñan conecta diversos sitios arqueológicos y naturales, atravesando el territorio de norte a sur, con ramales hacia el este y oeste que conducen hacia la costa del Pacífico y la amazonía ecuatorianas. Ciertos tramos del sistema de caminos ofrecen un contacto profundo con la naturaleza, internándose en entornos vírgenes de páramo, cruzando zonas volcánicas, varias lagunas, y circundando el relieve de varias de las montañas emblemáticas del país. Accesible desde las principales ciudades andinas, el “Camino del Inca” pasa muy cerca de pueblos y comunidades indígenas que conservan su cultura ancestral; a su vez, atraviesa por parques nacionales y reservas naturales de importancia.

Infraestructura física y turística. Dada su vastedad, la calidad de los servicios e infraestructura en la zona del Qhapac Ñan es heterogénea. Por ejemplo, aunque existen tramos con una buena infraestructura terrestre y conectividad, otros tramos requieren de transporte especializado para su acceso. De igual manera, aunque hay tramos con buena infraestructura básica, hay zonas más remotas que tienen limitaciones en agua potable, electricidad o servicios sanitarios. La oferta de alojamiento y alimentación tiene una infraestructura razonable que cubre las necesidades de los viajeros. Sin embargo, la oferta varía en cuanto a estándares de calidad y no se ofrecen servicios de calidad homogénea a lo largo del recorrido. Aunque existe capital humano especializado, nuevamente la oferta y especialización es heterogénea. Por último, la falta de concienciación ha llevado a la degradación del capital natural⁴⁶.

⁴⁵ Toda la información presentada en esta sección se puede encontrar en Olaya (de próxima publicación).

⁴⁶ Toda la información presentada en esta sección se puede encontrar en Guerrero (de próxima publicación).



Perú

Los complejos arqueológicos de Vilcashuamán y Wari se destacan por su valor histórico y cultural. Vilcashuamán es un sitio arqueológico incaico ubicado en el departamento de Ayacucho, que resume un contenido importante de la historia preincaica e incaica de la región, incluyendo una importante oferta de artesanía ayacuchana. El complejo arqueológico Wari, uno de los centros urbanos más grandes del Antiguo Perú, con un área aproximada de 2.000 hectáreas, fue una ciudad prehispánica que sirvió como capital del estado panandino Wari (600-1100 d. C.). Se destaca por ser considerada la primera ciudad de los Andes. El complejo cuenta con un museo de sitio cercano, donde los visitantes pueden aprender más sobre la cultura Wari y observar sus restos arqueológicos.

Infraestructura y servicios turísticos. Ayacucho tiene una buena conectividad aérea y terrestre con las principales ciudades, pero esta empeora en tramos más rurales. La oferta turística de la región ya incluye un museo y varios circuitos artesanales, culturales y naturales. A nivel de servicios básicos, la provincia de Quinua (donde se ubica el complejo arqueológico Wari) está más desarrollada que la provincia de Vilcashuamán. Por ejemplo, la diferencia entre el acceso a red pública eléctrica es de 78,44% en Quinua y 42,74% en Vilcashuamán. Del mismo modo, existe una brecha en la red pública de agua de las viviendas de 90,84% en Quinua y 78,05% en Vilcashuamán. Por otra parte, los servicios médicos son escasos: en la provincia de Quinua solo existe un centro de salud privado, mientras que en la provincia de Vilcashuamán apenas hay dos. La conectividad de internet también es limitada en ambos lugares⁴⁷.

⁴⁷ Toda la información presentada en esta sección se puede encontrar en Mesías (de próxima publicación).

Venezuela

La Península de Paria y la Gran Sabana se distinguen por su patrimonio cultural y natural. La principal riqueza de la Península de Paria radica en su costa y zonas de playa, cuya naturaleza se mantiene prácticamente virgen. Además, la cultura local y las festividades populares, junto con el patrimonio edificado, la posicionan como un destino con características diferenciadoras frente a otros destinos nacionales. La Gran Sabana es una región natural que alberga algunas de las formaciones geológicas más antiguas del planeta. Su principal atractivo es el Parque Nacional de Canaima, una selva tropical repleta de montañas conocidas como “tepuyes”, cataratas y ríos de gran magnitud. Entre sus atractivos se encuentra el Salto Ángel, la caída de agua más alta del mundo, y reconocido como uno de los principales destinos turísticos del país.

Infraestructura y servicios turísticos. Hay zonas de la Gran Sabana que solo son accesibles por vía aérea; el acceso vial existente, tanto a la Gran Sabana como a la Península de Paria, es precario. La oferta hotelera existe en ambos lugares, pero hay una gran escasez de restaurantes. Aunque el sector emplea un número importante de personas, todavía existe un déficit de personal especializado como guías, gestión de servicios, operadores o gestores ambientales⁴⁸.

4.4.2. Desafíos para la inversión privada en los estudios de caso

Los destinos turísticos en la región enfrentan una serie de desafíos comunes para atraer inversión privada y fomentar su desarrollo.

En **Bolivia**, específicamente en el Circuito Sucre-Potosí y las Misiones Jesuitas, existen problemas de accesibilidad debido a la calidad deficiente de la infraestructura terrestre y aérea. La distancia entre los activos turísticos dificulta la demanda, limitando el potencial de visitantes. Además, la falta de información sobre la fuerza laboral impide la planificación de estrategias efectivas para el desarrollo de servicios turísticos. Mientras que el circuito turístico aborda cuestiones de seguridad, las Misiones Jesuitas enfrentan desafíos que están más relacionados con la demanda y la competencia, ya que las preferencias de los turistas pueden cambiar y otras regiones cercanas ofrecen experiencias similares o superiores (Monterrey, de próxima publicación).

En **Colombia**, el Macizo Colombiano enfrenta problemas de calidad en la infraestructura de transporte, particularmente en las áreas rurales, lo que afecta el acceso de los turistas y su experiencia. El deterioro del capital natural y la vulnerabilidad ante desastres naturales, junto con desafíos de sostenibilidad ambiental y cambio climático, amenazan el capital turístico de la región. Los desafíos de seguridad también pueden desincentivar la inversión privada y limitar el desarrollo de la región (Olaya, de próxima publicación).

En **Ecuador**, el Qhapac Ñan enfrenta desafíos relacionados con la heterogeneidad en la calidad y oferta de infraestructura y servicios turísticos. La falta de una señalética adecuada y de puntos de información limita la experiencia del turista. La capacitación del capital humano es esencial para cerrar brechas en la formación y habilidades necesarias para ofrecer servicios de calidad, como idiomas, mercadeo digital y turismo sostenible. Además, se necesita mejorar la seguridad y coordinar una estrategia de mercadeo completa que englobe todas las actividades y regiones del país (Guerrero, de próxima publicación).

⁴⁸ Toda la información presentada en esta sección se puede encontrar en Ríos (de próxima publicación).

En **Perú**, los complejos arqueológicos de Vilcashuamán y Wari se enfrentan a desafíos similares de accesibilidad, por lo que la mejora en el transporte a ambos complejos es necesaria. También es crucial aumentar y mejorar las opciones de hospedaje y servicios turísticos en la zona. A pesar de que las áreas cercanas a Ayacucho no son tan inseguras, la presencia de las fuerzas armadas sugiere una revisión de la seguridad en la zona y una estrategia de mercadeo efectiva. La capacitación de guías turísticos y otros profesionales del sector es esencial para mejorar la calidad de la experiencia del visitante (Mesias, de próxima publicación).

En **Venezuela**, la Península de Paria y la Gran Sabana enfrentan desafíos relacionados con la falta de infraestructura conectiva y turística, lo que limita el desarrollo de activos turísticos con potencial. A pesar de contar con capital humano capacitado, existen brechas en su especialización que necesitan ser abordadas. La seguridad, especialmente en la Península de Paria, requiere un refuerzo significativo para atraer inversión privada y fomentar el desarrollo turístico en la región. Estos desafíos comunes en América Latina resaltan la importancia de abordar temas como la infraestructura, la formación del personal, la seguridad y la promoción efectiva para impulsar la inversión privada en el sector turístico (Ríos, de próxima publicación).



Península de Paria, Venezuela.

4.4.3. Desafíos para la regulación en los estudios de caso

Los destinos turísticos en la Región Andina enfrentan una serie de desafíos comunes desde una perspectiva regulatoria, que abarcan varios aspectos:

En **Bolivia**, en el Circuito Sucre-Potosí y las Misiones Jesuitas, los desafíos regulatorios incluyen la necesidad de controlar la calidad del transporte, abordar los niveles de conflictos diarios que generan inseguridad, y mejorar la coordinación entre los diversos actores del sector turístico. Un ejemplo es la falta de control de calidad en el servicio de transporte, lo que puede afectar la experiencia de los turistas y la imagen del destino (Monterrey, de próxima publicación).

En **Colombia**, en el Macizo Colombiano de San Agustín y Popayán, los desafíos regulatorios se relacionan con la necesidad de fortalecer la sostenibilidad, la formalización y la competitividad del sector turístico, así como promover la recuperación de la industria turística. La coordinación entre las entidades gubernamentales y las asociaciones empresariales es esencial. Por ejemplo, la falta de un marco legal sólido puede dificultar la implementación de medidas de conservación y la promoción del turismo sostenible (Olaya, de próxima publicación).

En **Ecuador**, el desafío regulatorio radica en el ordenamiento territorial para el desarrollo turístico y en la mejora de los mecanismos regulatorios de calidad y salubridad para garantizar la homogeneidad en la calidad de los productos turísticos en todo el país. Resulta necesario, por ejemplo, tener un enfoque más coherente en la regulación de las áreas protegidas y el turismo para impulsar un desarrollo sostenible (Guerrero, de próxima publicación).

En **Perú**, en los complejos arqueológicos de Vilcashuamán y Wari, se requiere una mayor coordinación con el Ministerio de Cultura y el fortalecimiento de las capacidades a nivel regional y local para gestionar de manera efectiva los recursos turísticos. La seguridad también es un desafío clave de política pública que debe mejorarse. Un ejemplo es la necesidad de garantizar la seguridad de los visitantes y proteger el patrimonio arqueológico de la región (Mesias, de próxima publicación).

En **Venezuela**, en la Península de Paria y la Gran Sabana, los desafíos regulatorios incluyen la planificación y gestión del territorio, así como la gestión ambiental. La falta de un Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso (PORU) en algunas áreas y la necesidad de reforzar la gestión ambiental son ejemplos concretos. Además, se debe garantizar que los prestadores de servicios cumplan con las normativas legales y la zonificación de cada área para promover un turismo sostenible (Ríos, de próxima publicación).

Finalmente, un desafío transversal a todos los países que persiste es la falta de medición y estudio del impacto medioambiental que los diferentes actores y actividades del sector turismo tienen y pueden abordar para contribuir a un sector más verde. Dada la importancia de la promoción de un turismo sostenible desde el punto de vista medioambiental en el proceso de transformación productiva de estos países, se requiere un abordaje regulatorio específico e integral al sector en temas ambientales, haciendo uso de incentivos y apoyos donde fuera necesario para impulsar el desarrollo de un sector turismo más verde en los países de la región.

Afrontar estos desafíos regulatorios es esencial para promover el desarrollo turístico sostenible en cada destino y requiere la colaboración y coordinación efectiva entre actores gubernamentales y privados, así como la implementación de políticas claras y coherentes.

4.5. Conclusiones y recomendaciones

La emergencia del sector turismo en los países de la Región Andina puede entenderse como una respuesta multifacética a desafíos globales y regionales contemporáneos, particularmente en el contexto de los acuerdos de descarbonización y protección ambiental establecidos en el marco de los Acuerdos de París. Estos países, con economías tradicionalmente dependientes de la industria extractiva, se enfrentan a la necesidad imperativa de transitar hacia modelos de desarrollo más sostenibles y menos dependientes de los combustibles fósiles.

El turismo, en este sentido, se presenta como una alternativa viable y atractiva. Este sector, al ser menos intensivo en carbono en comparación con la industria extractiva, se alinea con los objetivos de descarbonización y sostenibilidad ambiental. Al promover el turismo, especialmente el turismo sostenible, los países de la Región Andina pueden contribuir significativamente a la reducción de su huella de carbono, un paso crucial para cumplir con los compromisos asumidos en los Acuerdos de París. Sin embargo, los resultados por debajo del potencial turístico de los países y la alta concentración de pocos activos turísticos sugieren la necesidad de invertir en nuevos activos turísticos con potencial.

La inversión en el sector turismo también se presenta como parte de una estrategia más amplia para abordar los desafíos ambientales y cumplir con los compromisos internacionales de sostenibilidad. Al fomentar un turismo que respete y preserve el medioambiente, los países de la Región Andina pueden avanzar hacia un desarrollo más equilibrado y sostenible, alineado con las necesidades y desafíos del siglo XXI, expresados en los ODS. Para capitalizar este potencial, es esencial adoptar una serie de estrategias y recomendaciones enfocadas en el desarrollo sostenible y la inclusión social.

Mejorar la infraestructura vial es crucial para facilitar el acceso a los destinos turísticos, lo que incluye no solo la construcción y mantenimiento de carreteras, sino también la mejora de caminos que conecten eficientemente los principales puntos de interés. Paralelamente, es vital invertir en infraestructura turística específica, como señalización adecuada y módulos de información turística, que no solo mejoran la experiencia del turista, sino que contribuyen a su seguridad y orientación.

En el ámbito del mercadeo, la promoción del turismo en los países de origen de los turistas es fundamental. Esta promoción debe enfocarse en la conservación ambiental y el turismo sostenible, resaltando las prácticas que respetan y preservan el medioambiente local. Es crucial destacar la riqueza natural y cultural de la Región Andina, mostrando cómo el turismo sostenible puede contribuir a su conservación.

Capacitar a la población local en habilidades relacionadas con el turismo es vital para mejorar la calidad del servicio y la experiencia turística. Esto incluye formación en idiomas extranjeros, atención al cliente, gestión de servicios turísticos y conocimientos sobre prácticas de turismo sostenible. Además, se deben fomentar programas educativos y de formación técnica que preparen a los residentes para empleos en el sector turístico. A su vez, en la medida que la actividad turística tenga variación estacional, se necesitan esquemas laborales que permitan trabajos temporales y reducción de costos al dar altas y bajas a empleados.



La inversión en el sector turismo no solo se presenta como una oportunidad para la diversificación económica y la creación de empleo, sino también como parte de una estrategia más amplia para abordar los desafíos ambientales y cumplir con los compromisos internacionales de sostenibilidad.

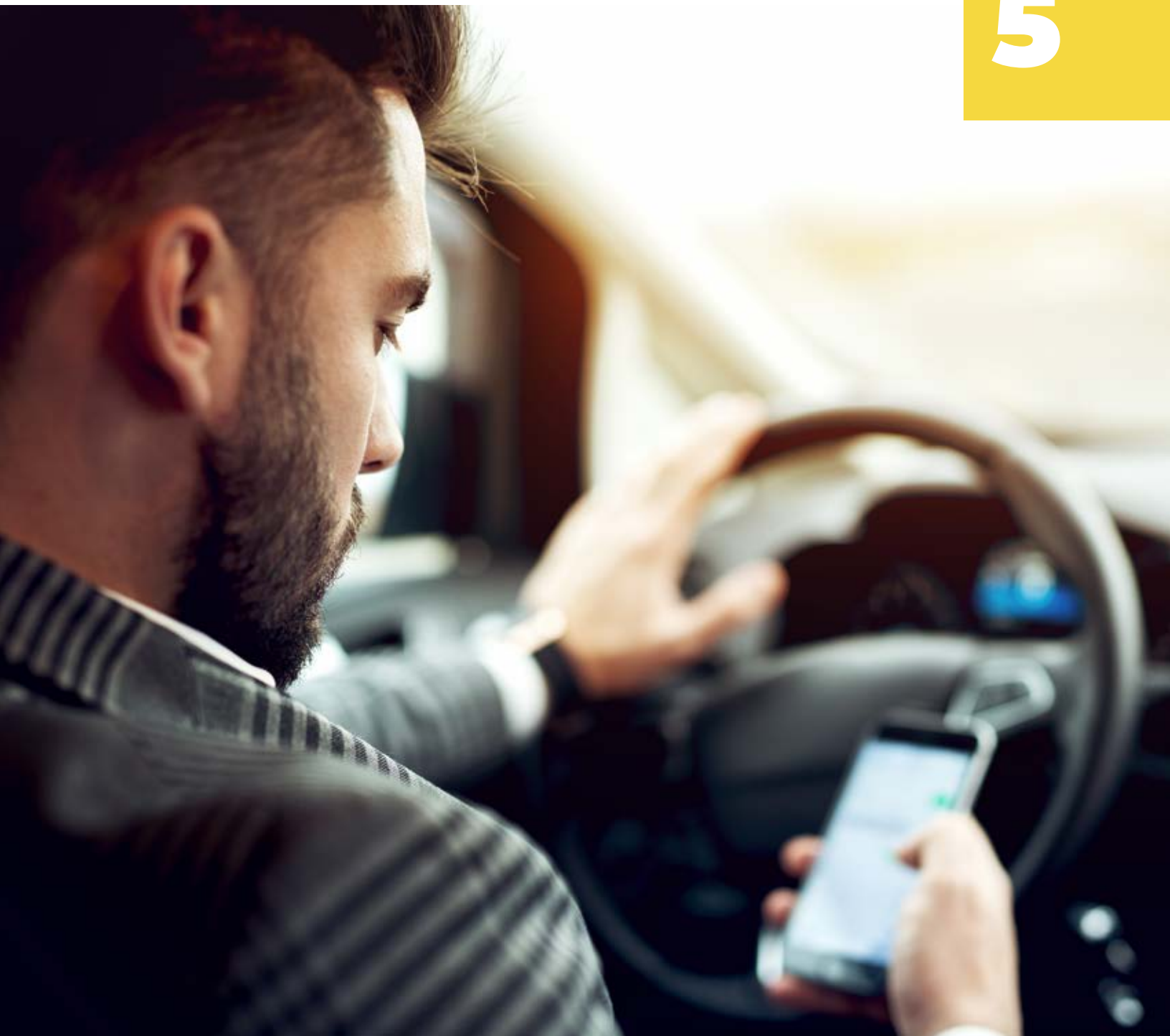
Las alianzas público-privadas juegan un rol crucial en este escenario. Fomentar alianzas entre el sector público y privado puede impulsar la financiación y ejecución de proyectos de infraestructura turística y vial, así como iniciativas de mercadeo y promoción turística. El sector público puede ofrecer incentivos y apoyo legal para atraer inversiones privadas; mientras que la colaboración en mercadeo y promoción puede ser efectiva en campañas conjuntas, combinando recursos y estrategias para promocionar la región a nivel nacional e internacional.

En términos de regulación, los estudios de caso apuntan a que es esencial medir y entender primero los impactos de diferentes actores y actividades en estándares medioambientales, para poder luego implementar normativas que exijan estándares de calidad y evaluaciones de impacto ambiental para nuevos proyectos turísticos, asegurando que su desarrollo no dañe ecosistemas sensibles o áreas protegidas. Además, se deben establecer regulaciones para el uso sostenible de recursos, como el agua y la energía en instalaciones turísticas, y promover la adopción de estándares internacionales de sostenibilidad en el sector.

Finalmente, la educación y sensibilización en sostenibilidad ambiental y social son fundamentales en el desarrollo de activos con potencial. Desarrollar programas de educación y sensibilización tanto para turistas como para residentes sobre la importancia de la sostenibilidad en el turismo es clave. Ofrecer formación a los operadores turísticos y trabajadores del sector sobre prácticas sostenibles y responsables contribuirá a un turismo más consciente y respetuoso.

En resumen, estas recomendaciones buscan no solo aumentar el flujo de turistas a la Región Andina, sino también asegurar que el turismo se desarrolle de manera sostenible y beneficiosa para las comunidades locales y el medioambiente. La implementación de estas estrategias permitirá a los países de la región aprovechar su potencial turístico de manera responsable y sostenible, contribuyendo al desarrollo económico y social de la región.

5



TRABAJADORES INDEPENDIENTES

5. LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN LA ERA DIGITAL

5.1. Introducción¹

La rápida incorporación de nuevas tecnologías ha modificado nuestra manera de comunicarnos, vivir, consumir y trabajar, destacándose la flexibilidad como un elemento común en todas estas áreas. Los progresos tecnológicos han desempeñado un papel crucial en el incremento de la productividad en diversas ocupaciones y en la aceleración de la actividad económica. La comunicación instantánea, que prescinde de interacciones personales, presenta notables diferencias con respecto a cómo era tan solo hace algunos años.

El entorno laboral no queda al margen de esta transformación. La evolución que está experimentando el trabajo a nivel mundial tiene un impacto de doble vertiente. Por un lado, existe el riesgo de que estos cambios vuelvan inviables ciertas ocupaciones o demanden habilidades para las cuales muchas personas no están preparadas². Por otro lado, la adopción tecnológica ha generado nuevas oportunidades de ingresos en ocupaciones que anteriormente no existían, donde las personas ofrecen servicios cada vez más apreciados por la sociedad a través de plataformas digitales³.

Las nuevas tecnologías ofrecen una valiosa oportunidad para la generación de ingresos, al mismo tiempo que plantean un desafío significativo para las instituciones laborales que clasifican a los trabajadores según la manera en que contribuyen con la seguridad social. La innovación digital y el crecimiento de la conectividad en línea han creado nuevas perspectivas para que un número mayor de personas participe y obtenga ingresos de manera prácticamente instantánea. Esto se debe a que los costos vinculados con la oferta y la demanda de servicios, que anteriormente estaban limitados, han disminuido de manera considerable, favoreciendo la participación en sectores económicos que antes requerían inversiones sustanciales. No obstante, este cambio plantea un desafío considerable en términos de cómo definir el tipo de relaciones laborales, ya que estas nuevas formas de empleo no están contempladas en las estructuras laborales tradicionales y tienen una naturaleza y características notoriamente diferentes. Las personas ahora tienen la capacidad de aumentar sus ingresos sin depender



Las nuevas tecnologías ofrecen una valiosa oportunidad para la generación de ingresos, al mismo tiempo que plantean un desafío significativo para las instituciones laborales que clasifican a los trabajadores según la manera en que contribuyen con la seguridad social.

¹ Este capítulo está basado en Azuara *et al.* (2023) y en Carmona *et al.* (2023).

² Ver capítulo 1 y Bosch *et al.* (2018).

³ Ver capítulo 1.

de una relación de subordinación con un empleador, sin estar ligadas a un lugar específico para llevar a cabo sus tareas laborales, y sin tener que seguir reglas y jornadas laborales específicas.

El progreso tecnológico presenta un importante desafío y, al mismo tiempo, una considerable oportunidad para América Latina y el Caribe. La falta de protección histórica del trabajo independiente puede abordarse mediante la aplicación de la tecnología para cerrar las brechas de cobertura. En la región, existe una notoria diversidad en términos sociodemográficos, económicos e institucionales en los mercados laborales, lo que resulta en variaciones sustanciales en la dinámica laboral tanto para trabajadores independientes como para asalariados. Estas disparidades son cruciales para comprender las diferencias en los niveles de formalidad, que se refiere a la cobertura proporcionada a través de la seguridad social para enfrentar diversos riesgos, como salud, trabajo y envejecimiento. Las oportunidades laborales surgidas de las nuevas tecnologías han introducido una complejidad adicional en el funcionamiento de los mercados laborales de la región: desde una elevada flexibilidad laboral hasta sistemas completos de trazabilidad y pagos electrónicos en cada país. Estos adelantos pueden aprovecharse no solo para mejorar la identificación de nuevas formas para que los trabajadores independientes puedan asegurarse frente a diversos riesgos, sino también para ofrecer productos que, hasta hace poco, podrían haberse considerado inviables para las instituciones tradicionales.

A continuación, se presenta la situación de los trabajadores independientes en la región, destacando condiciones distintivas como la marcada informalidad laboral, tasas de desempleo considerables, baja productividad y una cobertura limitada en materia de aseguramiento. Además, se abordan los aspectos institucionales específicos que la normativa vigente establece para facilitar el acceso de los trabajadores independientes a los sistemas de aseguramiento en funcionamiento en los países de la Región Andina.

5.2. Tecnología y trabajo independiente

El trabajo independiente permite a muchos trabajadores combinar sus obligaciones laborales y familiares. En comparación con el empleo asalariado, esta categoría permite una flexibilidad sustancial, ya que en muchos casos los trabajadores independientes pueden definir días, horarios y lugares de trabajo. Esta versatilidad facilita a las empresas pequeñas la contratación de trabajadores independientes para llevar a cabo labores temporales, estacionales o a tiempo parcial, lo que puede resultar en menores costos y, con frecuencia, en un mejor servicio para sus clientes. Ejemplos de ello son contabilidad, mercadeo o servicios de mensajería.

La aparición de la economía de plataformas o GIG ha hecho más compleja la definición del tipo de relación laboral. En este modelo de negocios, la tecnología facilita el suministro de servicios en forma sencilla y a bajo costo tanto para quienes lo demandan como para quienes lo ofrecen. Además, reduce las barreras de entrada para los nuevos trabajadores, en comparación con quienes buscan empleo mediante el proceso tradicional de solicitud, entrevista y contrato laboral. En muchos casos, una vez que la persona cumple con los requisitos para registrarse en una plataforma, puede pasar el tiempo que desee en esa actividad y en el horario que mejor se acomode a sus necesidades. Esta flexibilidad convierte a las plataformas en una forma atractiva de generar ingresos para muchas personas, incluso con nula o poca experiencia en un sector o en el país. Hall y Krueger (2018) mostraron que menos de una quinta parte de quienes utilizan plataformas de transporte en Estados Unidos había trabajado en esta industria. Para América Latina, en Azuara *et al.* (2019) se señala que únicamente el 10% de quienes generan ingresos con Uber habían trabajado anteriormente como taxistas.

La facilidad que ofrecen las plataformas son un elemento clave para quienes deciden participar en ellas. La falta de información, así como las pocas alternativas de empleo eran comunes hasta hace unos años, aunque las variaciones en la composición laboral muestran que esto ha comenzado a cambiar. La investigación actual se ha enfocado mayoritariamente en plataformas de transporte, pero esta opción tecnológica se está expandiendo a otras actividades del sector terciario, y por consiguiente, se torna imprescindible contar con herramientas para su análisis.

Las características del empleo en plataformas no están contempladas en la regulación laboral vigente en la mayoría de los países. En algunos casos, esta falta de definiciones se ha subsanado mediante la homologación a trabajo independiente. No obstante, existen múltiples desafíos asociados a compatibilizar los esquemas de aseguramiento a este tipo de trabajo, tales como los mecanismos de recaudación de tributos, y a pulir las herramientas de medición para mejores políticas públicas. Para el resto del análisis en este capítulo, los trabajadores de plataformas son considerados como independientes.



Las características del empleo en plataformas no están contempladas en la regulación laboral vigente en la mayoría de los países.

5.2.1. Empleo en plataformas digitales

Muchas veces resulta difícil medir la irrupción de nuevas formas de empleo basadas en nuevas tecnologías por falta de información. El énfasis se ha puesto en el trabajo en plataformas de transporte y entregas, pero existen otros tipos de servicios que están comenzando a despuntar, como el empleo autónomo. En América Latina y el Caribe (ALC), esta falta de información es aún mayor, pues no hay instrumentos estadísticos con los cuales se haga un seguimiento constante de las nuevas formas de empleo. Como resultado de ello no se tiene certeza sobre el tamaño de este fenómeno. En la mayoría de los países estos trabajadores son considerados independientes, aunque la naturaleza de su ocupación es diferente a la de quienes utilizan plataformas de empleo.

En algunos países, se han desarrollado intentos por aproximar este fenómeno utilizando encuestas complementarias. Sin embargo, estas contienen errores de medición tanto de la cantidad como de las horas que los trabajadores dedican a generar ingresos. Por ejemplo, para el caso de Estados Unidos, Bracha y Burke (2021) muestran que aun cuando millones de personas utilizan las plataformas para complementar sus ingresos, no lo hacen de manera permanente. Esto genera una subestimación del total de ingresos generados en el agregado, pues las personas no lo consideran como parte de sus ingresos permanentes.

Por ejemplo, el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México se encuentran explorando alternativas; en el caso de Chile, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha dado los primeros pasos para introducir dimensiones de empleo en plataformas (período 2018-2022). Por otro lado, Costa Rica ha incorporado una batería de preguntas respecto al teletrabajo y Panamá las ha incluido sobre la utilización de plataformas web⁴. El mayor problema que existe en estos casos es que la mayor actividad de plataformas se concentra en el sector de transporte, traslados y entregas a domicilio, lo que representa un reto metodológico para obtener representatividad estadística. Este fenómeno se atribuye al elevado índice de empleo informal en estos sectores,

⁴ Ver más del Taller regional sobre identificación de personas ocupadas que trabajan a través de plataformas digitales en este [link \(https://rtc-cea.cepal.org/es/conectados-rtc/taller-regional-sobre-identificacion-de-personas-ocupadas-que-trabajan-traves-de\)](https://rtc-cea.cepal.org/es/conectados-rtc/taller-regional-sobre-identificacion-de-personas-ocupadas-que-trabajan-traves-de)

alcanzando un 58%, según datos proporcionados por el Sistema de Información sobre Mercados de Trabajo y Seguridad Social (SIMS, por sus siglas en inglés). Además, se observa que muchas de las personas que declaran trabajar en este sector también desempeñan otras ocupaciones.

La clasificación de ocupaciones junto con otras características demográficas capturadas en las encuestas de hogares son una forma alternativa para aproximar el tamaño de este tipo de trabajo. Los esfuerzos se han dirigido a conocer las características de las ocupaciones más relevantes para los mercados laborales en los que las plataformas participan. Para ello, se utilizan las clasificaciones ocupacionales que varias encuestas de hogares realizan a los miembros activos en el mercado laboral. A tal efecto, se utilizan las clasificaciones de las ocupaciones relacionadas para cada plataforma y mediante el uso de preguntas adicionales, se puede hacer una estimación del total de personas que utilizan una plataforma y que se consideran trabajadores independientes.

5.2.2. Trabajo en plataformas en países andinos: un subconjunto del trabajo independiente

Los usuarios que utilizan plataformas tienen características heterogéneas; no obstante, existen dos elementos ampliamente valorados de manera general: la flexibilidad laboral que ofrecen y la posibilidad de generar ingresos con barreras limitadas de acceso. En el primer caso, la mayoría de los estudios disponibles, incluyendo las encuestas realizadas por el BID en diversas naciones, indican que las plataformas digitales son altamente apreciadas por aquellos que las emplean para generar ingresos, gracias a la flexibilidad, que el empleo asalariado tradicional no brinda. Esto conlleva a que trabajadores con perfiles y trayectorias laborales variadas opten por utilizarlas, generando una dificultad para establecer acciones únicas o uniformes con el fin de implementar mecanismos de aseguramiento. Los países andinos han demostrado ser especialmente susceptibles a los cambios del mercado del trabajo producto de los avances tecnológicos. La flexibilidad se ha perfilado como un elemento distintivo en este proceso, permitiendo que más personas accedan y generen ingresos en el mercado laboral, pero también como un desafío para las instituciones laborales que clasifican a los trabajadores de acuerdo con su acceso a la seguridad social.

En relación con la alta valoración de la capacidad para obtener ingresos, los usuarios destacan la facilidad que proporcionan las plataformas para iniciar actividades y generar ingresos a través de la prestación de diversos servicios. Por ende, la flexibilidad y los ingresos emergen como aspectos fundamentales para entender las necesidades, incentivos y comportamientos de los usuarios, por lo que cualquier regulación debería tenerlos en cuenta.

El trabajo en plataformas es un subconjunto del trabajo independiente, dado que los problemas de ingresos y aseguramiento son similares. Para el caso de los países andinos⁵, representa más de un tercio del total (16,74 de 38,04 millones) y muestra los niveles más críticos de informalidad comparado con el



La flexibilidad y los ingresos emergen como aspectos fundamentales para entender las necesidades, incentivos y comportamientos de los usuarios, por lo que cualquier regulación debería tenerlos en cuenta.

⁵ Por cuestiones de disponibilidad de datos se ha considerado solo a Colombia, Ecuador y Perú (ver Azuara *et al.*, 2023).

resto de la región. De acuerdo con los institutos de estadística oficiales⁶, tanto en Perú como en Colombia casi el 90% de los trabajadores independientes se encuentran en condición de informalidad. En términos generales, estas cifras son significativamente mayores a las de los trabajadores asalariados, y la disparidad de cotización devela un reto de política pública mayúsculo en materia de aseguramiento.

En las principales ciudades de los países de la Región Andina, se observa una significativa proporción de trabajadores que ofrecen servicios a través de plataformas digitales. De acuerdo con CAF (2020), en Bogotá, el 20% de la fuerza laboral participa activa o potencialmente⁷ en actividades laborales mediante plataformas. En ciudades como La Paz, Lima y Quito, esta cifra alcanza el 19%. Durante los últimos quince años, el porcentaje agregado de trabajadores independientes ha aumentado considerablemente en la mayoría de los países andinos, especialmente en Perú y Ecuador, y es probable que siga aumentando debido a la posibilidad que brindan los cambios tecnológicos recientes. Sin embargo, los esquemas vigentes de aseguramiento para los trabajadores independientes en estos países son por lo general adaptaciones del modelo para trabajadores asalariados. Dichas adaptaciones no responden de la mejor manera a sus necesidades y características, lo que se refleja en menores niveles de aseguramiento.

5.2.3. Aseguramiento de trabajadores independientes: retos y sesgos

Para conocer mejor cómo pueden mejorarse los esquemas oficiales de aseguramiento de trabajadores independientes, esta sección presenta los planos de servicio⁸ de Colombia, Ecuador y Perú. Esta metodología sirve para visualizar el camino que deben seguir los trabajadores para estar asegurados, así como el funcionamiento de los mecanismos internos de cada gobierno. Se ha identificado una variación importante en cuanto a la complejidad de cada sistema y áreas de oportunidad en las que se puede trabajar activamente para mejorar el aseguramiento efectivo de los trabajadores, incluyendo: registro electrónico, agregación de ingresos de diversas fuentes; esquemas flexibles de aseguramiento con nuevos productos que se adapten a las necesidades y características de los trabajadores independientes; descuentos automáticos de pagos; coordinación de información individual con el sistema fiscal; así como con el sistema financiero; y, finalmente, la alineación de incentivos fiscales y de beneficios de protección social. Los datos del SIMS del BID indican que, en Perú, una cifra cercana al 0% de los trabajadores independientes cotizan a la seguridad social; por otro lado, en Colombia, solo el 13% de los trabajadores independientes lo hacen. A continuación, se revisan los casos específicos de cada país.

⁶ INEI y DANE, para Perú y Colombia, respectivamente.

⁷ Los trabajadores activos son aquellos que proporcionaron algún servicio a través de una plataforma digital en el último mes. En contraste, los trabajadores potenciales son aquellos que están registrados como proveedores en una plataforma, pero no realizaron ninguna prestación de servicios en el mes anterior (CAF, 2020).

⁸ Planos de servicio se refiere a una metodología que visualiza los servicios de manera gráfica, considerando la complejidad de sus actividades, interfaces y tareas, visibles o no para los usuarios. Estos pueden ser explorados más adelante.

Colombia

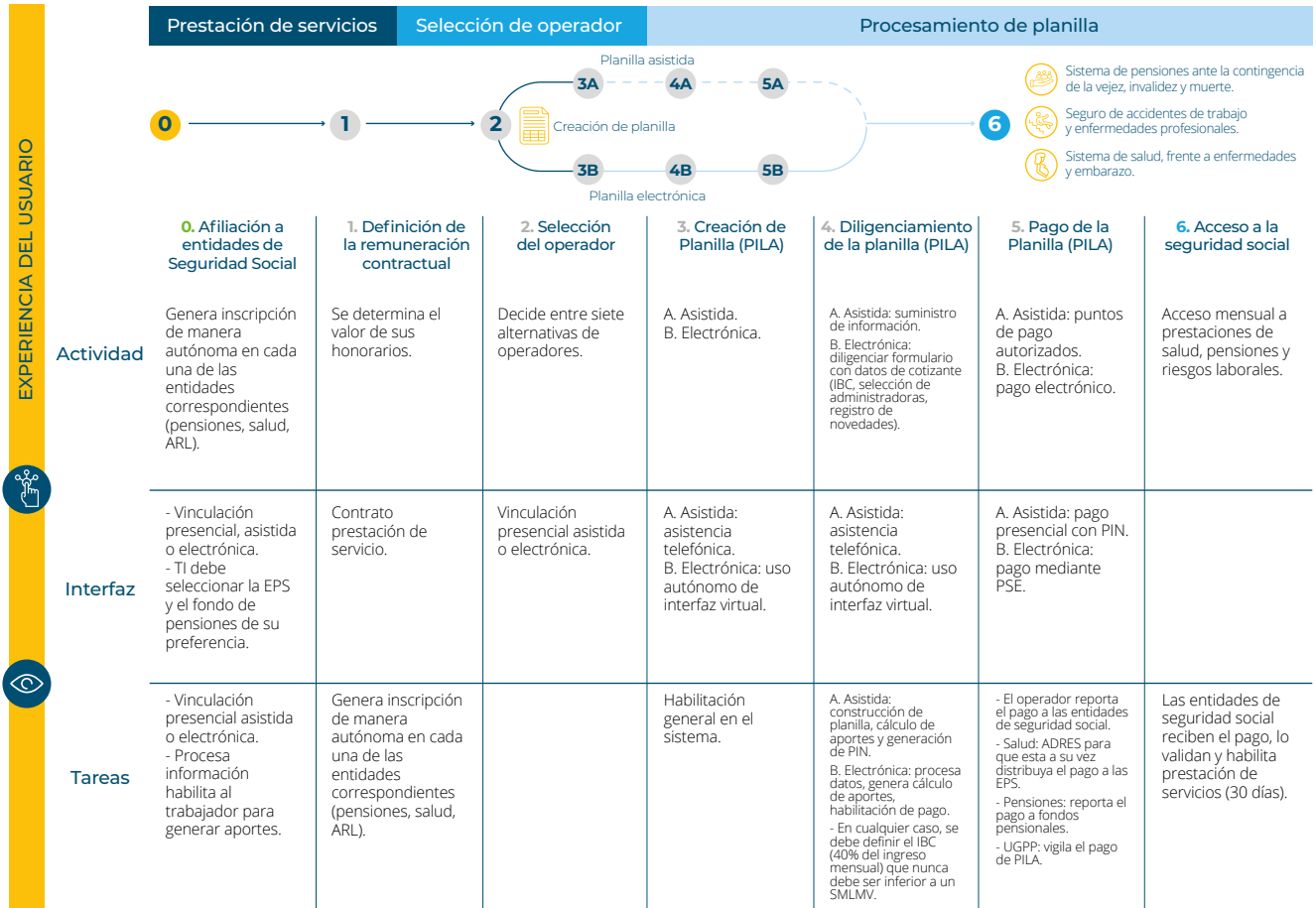
En Colombia, el acceso a la seguridad social de trabajadores independientes requiere de al menos siete actividades. Según se muestra en el Gráfico 5.1, existen siete procesos claves que habilitan el derecho a la seguridad social por un (1) mes para los trabajadores independientes. Se pueden agrupar de la siguiente manera: (i) prestación de servicios como trabajadores independientes (actividad 0 y 1); (ii) selección de operador (actividad 2); (iii) procesamiento de la planilla integrada de liquidación de aportes (actividades 3, 4, 5 y 6). El sistema adecúa sus puntos de contacto según las posibilidades de acceso de los trabajadores, habilitando interfaces virtuales, asistidas y presenciales. El procedimiento virtual dispone de una interfaz web de uso autónomo, así como una web de uso autónomo con soporte telefónico.

- **Cuellos de botella en el aseguramiento**

El sistema colombiano tiene al menos cuatro puntos de fricción que pueden estar incidiendo en la afiliación de trabajadores independientes, según se muestra en el plano de servicio. Estos son:

- 1. Afiliación.** La parálisis de la decisión (*decision paralysis*) y la complejidad de la elección (*choice complexity*) son problemas conductuales que podrían manifestarse con frecuencia en el primer paso de la afiliación al sistema colombiano, el que implica un ejercicio autónomo del trabajador para escoger —entre un abanico de alternativas— las opciones más adecuadas para asegurar salud y vejez.
- 2. Selección de operador tecnológico.** Los trabajadores enfrentarían fricciones al momento de elegir los operadores tecnológicos de la seguridad social, pues los trabajadores deben haber realizado cotizaciones a la seguridad social para recibir los honorarios derivados de la prestación de servicios como independientes. En este escenario, el trabajador puede verse motivado a procrastinar y postergar el trámite de inscripción hasta último momento o simplemente a mantener sus servicios en la informalidad, generando una brecha entre intención y acción (*intention-action gap*).
- 3. Capacidad tecnológica e interacción con el trabajador.** Las plataformas tecnológicas de los operadores difieren en la facilidad de uso y en la capacidad de soporte al usuario. Por lo tanto, toda dificultad que enfrente un trabajador independiente a la hora de seleccionar un operador y utilizar su plataforma tecnológica tendrá un efecto negativo sobre la probabilidad de ingresar y permanecer en la formalidad laboral. Además, las plataformas son complejas e independientes para cada institución aseguradora y de operadores tecnológicos.
- 4. Planilla y pagos.** El procesamiento y pago de la planilla es clave para entender los incentivos del sistema para permanecer en el proceso. El procedimiento requiere de la selección entre diferentes tipos de planillas y la declaración del tipo de cotizante que genera la acción. Estos puntos decisionales tenderían a crear complejidad en la elección y sobrecarga cognitiva (*choice complexity, cognitive overload*). Adicionalmente, el ciclo mensual de cotización a la seguridad social se posiciona como una fricción en sí misma. La cotización mensual de un trabajador independiente por medio de un operador tecnológico con los retos procedimentales ya vistos se traduciría en la recurrencia de los obstáculos cognitivos (sobrecarga cognitiva, factores que incomodan y problemas de atención limitada).

Gráfico 5.1. Plano de servicio de Colombia



Fuente: Azuara et al. (2023).

Ecuador

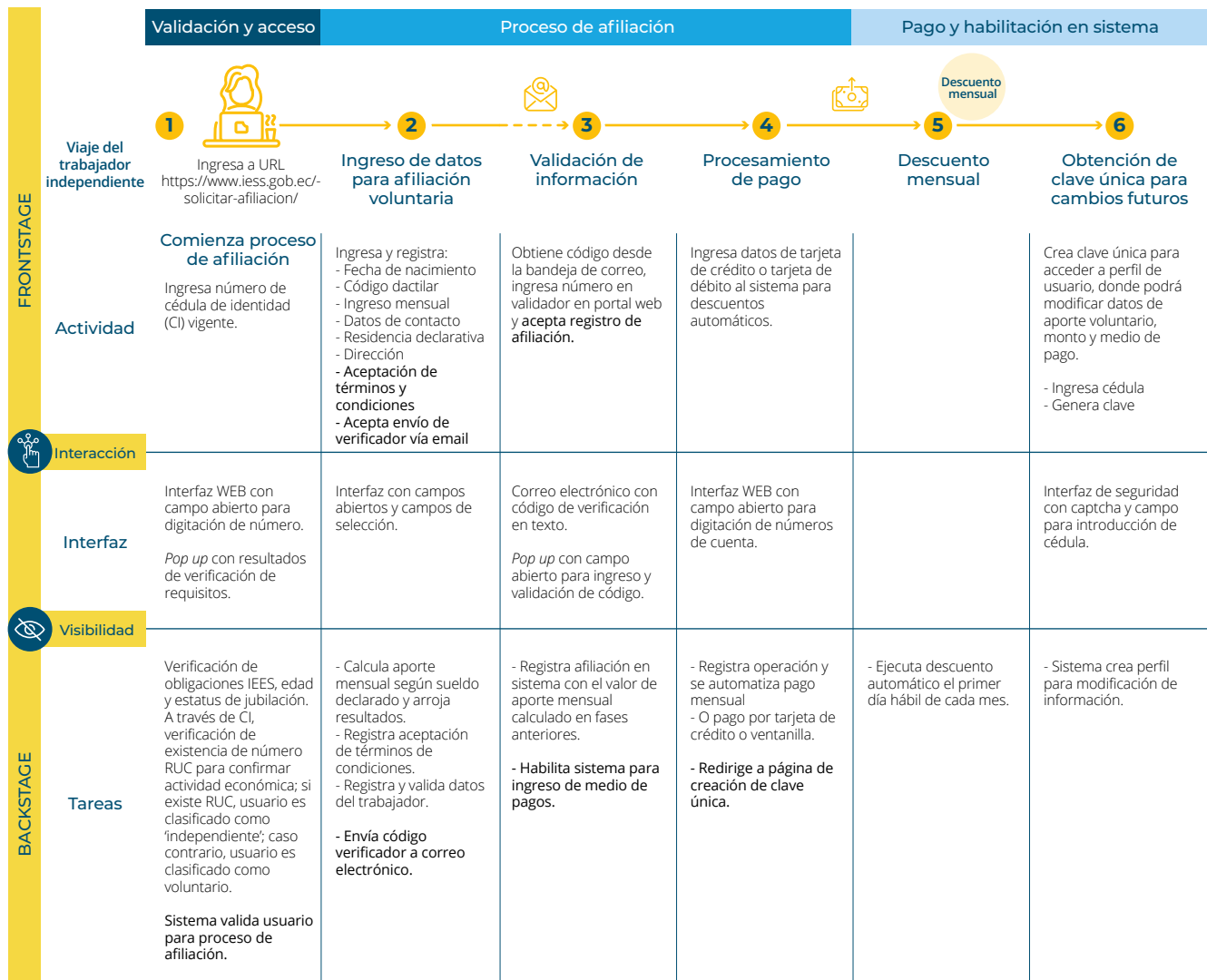
En Ecuador, el acceso a la seguridad social a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se puede sintetizar en seis pasos. Si el usuario tiene algún impedimento para afiliarse —por ejemplo, ser menor de 15 años, tener el estatus de jubilado en el IESS o tener obligaciones pendientes con el IESS—, no podrá continuar con la afiliación, caso contrario el usuario pasa al ingreso de datos para afiliación.

- Cuellos de botella en el aseguramiento**

1. Afiliación al IESS. Está deshabilitado hasta el cuarto día laborable de cada mes. Esto genera costos de transacción, especialmente en tiempos dedicados a realizar estas tareas. Adicionalmente, el ingreso de datos de afiliación permite al sistema calcular automáticamente el aporte mensual que debería pagar el afiliado al IESS sobre la base del ingreso reportado. Para los trabajadores sin relación de dependencia, el aporte es de 17,6% del ingreso mensual. Así, según los registros administrativos del IESS, más del 80% de los trabajadores sin relación de dependencia reportaron como ingreso el Salario Básico Unificado (SBU).

- 2. Validación de información.** Luego de aceptar los términos y condiciones, el sistema valida los datos ingresados, activando el envío automático al correo electrónico para ingresarlo en el validador del portal web. Este mecanismo presenta un punto crítico, ya que se requiere el uso de una llave de seguridad una vez comenzado el proceso, lo que podría generar incomodidad.
- 3. Registro de datos para pago automático de aportes.** El sistema direcciona al usuario para el ingreso de los medios de pago. Asimismo, presenta opciones para débito recurrente en el caso de pago con tarjeta de crédito o débito automático en el caso de tener una cuenta bancaria. En el caso de que el usuario en ese momento no desee registrar medios de pago para su afiliación, pasa a la opción de creación de perfil y clave de usuario. Finalmente, el usuario genera su clave para el sistema de afiliación del IESS. De esa manera, cada mes se descontará el aporte con el que registró su aportación y, de no haber registrado medios de pago, realizará el pago correspondiente a través del botón de pagos de la página web o de manera presencial en ventanilla.

Gráfico 5.2. Plano de servicio de Ecuador



Perú

La cobertura de pensiones y salud para los trabajadores independientes peruanos está a cargo de ellos mismos, quienes deben hacerlo de manera individual. Esto significa que los procesos deben contabilizarse por separado. La dificultad y el tiempo que toma recopilar la información relevante puede dar la impresión de que el proceso es muy complejo y difícil de completar, cuando en realidad la mayoría de los procesos tienen pocos pasos. Adicionalmente, el trabajador independiente debe realizar varios trámites antes de empezar un proceso de afiliación. Por ejemplo, para afiliarse al sistema de pensiones, el trabajador independiente debe primero decidirse entre el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Luego de haber superado el proceso de toma de decisiones y haber identificado el plan de salud y el sistema de pensión al que desea afiliarse, el trabajador debe llevar a cabo más de un procedimiento para completar estas fases: (i) formalización (actividades 0 y 1); (ii) afiliación y aportes a los sistemas (actividades 2a o 2b, 3a o 3b). Hay una coexistencia de varios sistemas. Por ello, se hacen algunas aclaraciones pertinentes para cada tipo de aseguramiento.

Salud. El trabajador independiente puede acceder a dos planes de salud dentro del Sistema de Salud Integral (SIS): SIS Emprendedor y SIS Independiente. Los trabajadores independientes que se ubican en las categorías 1 o 2 del NRUS son afiliados automáticamente de forma gratuita al SIS Emprendedor. Alternativamente, el trabajador independiente puede optar por el plan de salud SIS Independiente, para lo cual no se le pide estar dado de alta en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Para afiliarse al SIS Independiente, el trabajador debe acudir a una oficina del SIS y brindar la información requerida a fin de llenar un formato digital de afiliación. Posteriormente, podrá realizar las aportaciones mensuales requeridas en el Banco de la Nación o de forma virtual. El trabajador independiente también tiene la posibilidad de acceder al seguro potestativo de +Salud, el cual está disponible para cualquier persona residente en Perú, ya sea nacional o extranjero, sin límite de edad, en tanto no esté afiliada al Seguro Integral de Salud (SIS).

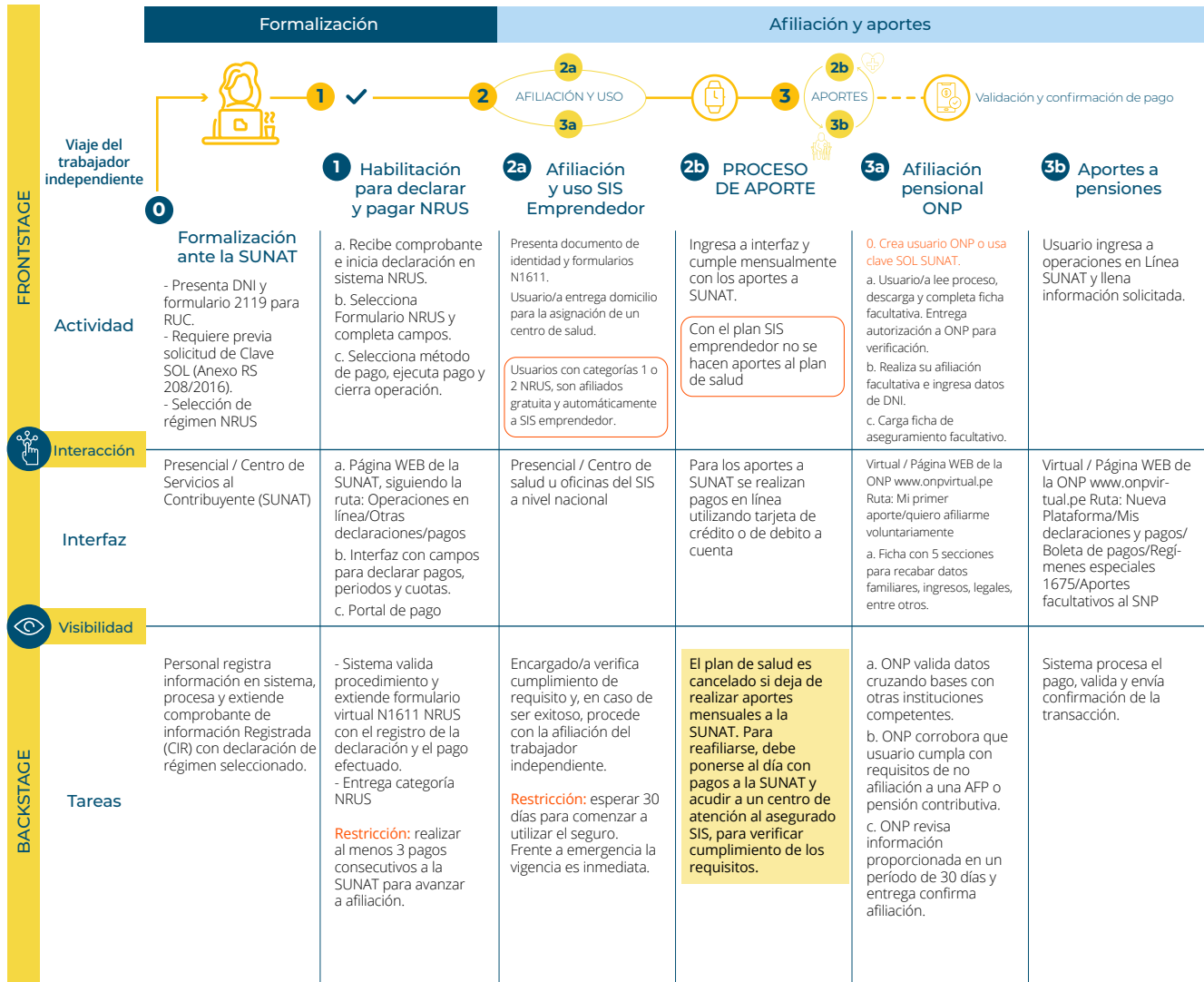
Pensiones. Para este beneficio, los trabajadores independientes tienen también dos opciones. En el primer caso, el trabajador independiente puede afiliarse al sistema público de pensiones. Esta afiliación puede hacerse de manera virtual en la página de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la cual es expedita. La principal tarea consiste en llenar una ficha de información y cargarla al sistema para solicitar la afiliación. Si el trabajador decide afiliarse al sistema privado, existe un proceso simplificado, que se puede realizar de forma rápida, sencilla y remota. Para registrarse, el trabajador independiente deberá ingresar a la página de la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que haya ganado la licitación.

- **Cuellos de botella en el aseguramiento**

El nivel de aseguramiento de los trabajadores independientes en Perú es casi nulo, por lo que resulta indispensable mejorar los procesos existentes y la comunicación a los interesados. La movilización e incorporación de esta fuerza laboral a los esquemas de seguridad representan un reto de política pública, pero hay aspectos procedimentales que pueden someterse a ajustes costo-efectivos para mejorar en el corto plazo el acceso a la seguridad social y su permanencia en ella. En este sentido, el análisis arrojó cuatro momentos de mayor fricción para el trabajador independiente: registro, renovación periódica, estimación de ingresos y pago de contribuciones.

- 1. Formalización.** El trabajador independiente en Perú debe completar de manera separada dos procesos para su formalización en el sistema fiscal, afiliarse al plan de salud —SIS Emprendedor, SIS Independiente o +Salud— y a un plan de pensiones —SNP o SPP—. Esto no solo representa una carga excesiva para el trabajador, sino que operativamente se vuelve redundante, pues los procesos corren de forma independiente sin que se compartan registros o información. Muestra de ello es que casi el 90% de los trabajadores independientes no cuenta con registro ante la SUNAT.
- 2. Registro y afiliación.** En el caso peruano, la falta de coordinación de los sistemas y la cantidad de decisiones que deben tomar los trabajadores independientes se torna en una barrera inicial muy importante. Es decir, la probabilidad de enfrentar la llamada “parálisis de la decisión” es muy alta, dada la complejidad y cantidad de información que requiere y recibe, lo que implica una mayor demanda de recursos cognitivos y especializados para llegar a una conclusión. Los trabajadores independientes deben tomar múltiples decisiones, situación que no se da en el caso de los trabajadores asalariados.
- 3. Fragmentación de los procesos.** Se rompe el proceso en distintas instancias requiriendo que el trabajador independiente realice partes del proceso en diferentes lugares (por ejemplo, con los planes de salud para el SIS necesita descargar y llenar formatos para posteriormente ir a una oficina de la instrucción a realizar el trámite y, por último, acudir a una tercera instancia para realizar el pago). Esto aumenta la probabilidad de que el trabajador independiente tome más tiempo para concluir el proceso o que olvide e incluso pierda interés en finalizarlo.
- 4. Dificultades con automatización de aportaciones.** No es evidente la posibilidad de automatizar el pago para los planes de salud, mientras que la automatización del pago en pensiones está ligado al registro del usuario en la SUNAT para el pago a la ONP y a un ingreso mensual fijo en el caso de las aportaciones a la AFP.
- 5. Confusión y falta de información para la obtención de los servicios.** Los tiempos de espera para finalizar procesos son largos (por ejemplo, 30 días para poder recibir atención médica con el SIS, tres meses para recibir atención con +Salud, 30 días hábiles para estar afiliado al sistema de pensiones con ONP), lo que puede generar una pérdida de motivación e interés para realizar aportaciones. A su vez, el largo tiempo de espera puede fomentar confusión respecto al momento en que se debe empezar a realizar las aportaciones correspondientes. Finalmente, no existe un canal claro de atención en caso de dudas o dificultades técnicas para dar seguimiento a las solicitudes.

Gráfico 5.3. Plano de servicio de Perú



Fuente: Azuara et al. (2023).

El análisis anterior muestra que para los tres países seleccionados, la atención y seguimiento de las necesidades de aseguramiento de los trabajadores independientes son limitados. La base para mejorar la efectividad de dicho aseguramiento es la trazabilidad de los ingresos individuales que tienen los trabajadores y la interoperabilidad de datos bancarios y fiscales. Esta información daría certeza sobre el número y montos necesarios para acceder a algún mecanismo que los proteja ante distintos riesgos, principalmente de salud y envejecimiento. Asimismo, existe una relación positiva entre el número de procesos desarrollados en cada país y su nivel de aseguramiento. Es decir, en países como Colombia, donde se ha alcanzado cierta institucionalidad para atender a los trabajadores independientes, los niveles de cumplimiento son mayores que sus similares de Ecuador y Perú.

Además de la modernización de la fiscalización de ingresos, es indispensable repensar los productos de aseguramiento existentes y que se incluyen en los esquemas de seguridad social. Para lograr expandir la cobertura de aseguramiento es necesario contar con una base sólida de contribución, que refleje los ingresos totales de los individuos y que pueda ser verificable. Sin embargo, las características de los países andinos se traducen en niveles de ingresos muy bajos y una volatilidad elevada, lo que hace muy difícil el cumplimiento de pagos que no estén alineados a los ingresos de los trabajadores. Esto conlleva la necesidad de identificar cómo se pueden disminuir los costos de aseguramiento que se tienen hoy en día en los sistemas tradicionales.

La variabilidad en la complejidad de los sistemas de seguridad social destinados a trabajadores independientes en Colombia, Ecuador y Perú señala oportunidades para mejorar tanto la contribución como la cobertura. Se identifican áreas claves para intervenciones activas, que abarcan desde la implementación de registros electrónicos y la agregación de ingresos provenientes de diversas fuentes hasta la introducción de esquemas flexibles de aseguramiento, descuentos automáticos y la coordinación eficiente de información con los sistemas fiscal y financiero. Por otra parte, la disparidad en los niveles de informalidad laboral entre los trabajadores independientes y los asalariados destaca la urgencia de desarrollar políticas públicas específicas que aborden este desafío y mejoren los sistemas de aseguramiento.



La disparidad en los niveles de informalidad laboral entre los trabajadores independientes y los asalariados destaca la urgencia de desarrollar políticas públicas específicas que aborden este desafío y mejoren los sistemas de aseguramiento.

5.2. Recomendaciones de política

Los planos de servicio del aseguramiento de los trabajadores independientes de Colombia, Ecuador y Perú sugieren que es necesario mejorar sus sistemas de aseguramiento social de tal manera que reflejen la realidad de sus mercados laborales. Esto implica revisar y adaptar los modelos existentes para que aborden las particularidades de los trabajadores independientes, superando el enfoque tradicional centrado en la relación contractual asalariada. Para lo anterior, revisar algunos modelos flexibles de contribución, dada la diversidad de arreglos laborales, permitiría que un mayor porcentaje de la fuerza laboral contribuya de manera regular a la seguridad social.

La implementación de medidas administrativas para incrementar la cobertura de los trabajadores independientes a corto plazo podría incluir la simplificación del registro electrónico en los esquemas vigentes, la introducción o mejora de descuentos automáticos y la flexibilidad de pago mediante su liga a instrumentos financieros electrónicos. Además, sería conveniente mejorar la coordinación con el sistema fiscal para reducir la duplicidad de trámites e introducir incentivos fiscales específicos para los trabajadores independientes. La adopción de tecnología para calcular y rastrear de manera ordenada los ingresos facilitaría la planificación financiera y la trazabilidad de pagos. En suma, el fortalecimiento de la fiscalización de ingresos y aportes correspondientes a los esquemas de aseguramiento podrían mejorar utilizando un enfoque integral, donde se incluya el intercambio de información entre entidades gubernamentales, así como protocolos de colaboración y la coordinación entre el sistema financiero y las autoridades fiscales.



Los trabajadores independientes de los países de la Región Andina podrían contar con mejores sistemas de aseguramiento, que sean costo-efectivos y estén adaptados a su realidad laboral. La variedad de ocupaciones y la volatilidad de los ingresos de este grupo de trabajadores requiere que autoridades y el sector privado faciliten la introducción de productos de aseguramiento diseñados específicamente para satisfacer sus necesidades. Para ello, sería conveniente identificar esquemas que brinden coberturas limitadas pero significativas frente a riesgos, como problemas de salud o accidentes, con el objetivo de motivar la participación de los trabajadores independientes y fomentar la adquisición gradual de coberturas más completas. Se pueden tomar ejemplos exitosos, como el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en Colombia, que permiten a trabajadores con bajos ingresos ahorrar de manera flexible.



La variedad de ocupaciones y la volatilidad de los ingresos de este grupo de trabajadores requiere que autoridades y el sector privado faciliten la introducción de productos de aseguramiento diseñados específicamente para satisfacer sus necesidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Abuelafia, E., Andrián, L. G., Beverinotti, J., Castilleja Vargas, L., Díaz, L. M., García, P. M., ... y Saboin, J. L. (2023). *Nuevos horizontes de transformación productiva en la Región Andina*. Andrián, L. y Manzano, O. (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ahumada, H., Cavallo, E., Espina-Mairal, S. y Navajas, F. (2022). Sectoral Productivity Growth, COVID-19 Shocks, and Infrastructure. *Economics of Disaster and Climate Change* 6, 1-28. <https://doi.org/10.1007/s41885-021-00098-z>
- Álvarez, M., Fernández-Stark, K., Mulder, N. y Weck, W. (Eds.) (2021). *Governance and export performance of modern services in Latin America and India*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Konrad Adenauer Foundation.
- Anderson-Macdonald, S., Lacovone, L., Kankanhalli, S. y Narayanan, S. (2021). Modernizing Retailers in an Emerging Market: Investigating Externally focused and Internally focused Approaches. SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3685514>
- Arauzo-Carod, J. M., Liviano-Solis, D. y Manjón-Antolín, M. (2010). Empirical studies in industrial location: an assessment of their methods and results. *Journal of Regional Science* 50(3), 685-711. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00625.x>
- Arias Marín, K., Carrillo Maldonado, P. y Torres Olmedo, J. (2020). Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/75), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Asheim, B. T. y Gertler, M. S. (2005). *The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems*. Oxford Handbook of Innovation.
- Azzimonti, M. (2021). Partisan conflict, news, and investors' expectations. *Journal of Money, Credit and Banking*, 53(5), 971-1003. <https://doi.org/10.1111/jmcb.12810>
- Azuara, O., Keller, L. y González, S. (2019). *¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina? Perfil de los conductores de Uber en Brasil, Chile, Colombia y México*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azuara, O., Carmona, L., Mondragón, M. y Vivanco, F. (2023). Mejorar las vidas de los trabajadores independientes. El camino hacia su aseguramiento efectivo. Nota técnica N° IDB-TN-02744. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bahar, D. (2020). The Gig Economy: a Lifeline for Latin American Migrants – or a Dead End? *Americas quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/the-gig-economy-a-lifeline-for-latin-american-migrants-or-a-dead-end/>
- Banco Mundial. (2021). *Country Private Sector Diagnostics: Creating Markets in Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/mgrt/cpsd-ecuador.pdf>
- Barrero Castellanos, J., Gayá, R., López, A. y Rozemberg, R. (2019). Consultoría para la actualización de la estrategia de internacionalización de los servicios asociados a la economía naranja en Colombia. Mimeo.
- Barrero Castellanos, J., Gayá, R. y De la Puente, J. A. (2021). *Consultoría para la formulación de la estrategia para el desarrollo del comercio exterior de servicios no tradicionales en el Perú*. Mimeo.
- Bernanke, B. (1983). Irreversibility, uncertainty, and cyclical investment. *The Quarterly Journal of Economics* 98(1), 85-106. <https://doi.org/10.2307/1885568>
- BID. (2021). *Recuperación económica tras la pandemia COVID-19: empoderar a América Latina y el Caribe para un mejor aprovechamiento del comercio electrónico y digital*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2022). Tourism Sector Framework Document. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/en/who-we-are/institutional-strategy/sector-policies-and-framework> .
- Blair, J. P. y Premus, R. (1987). Major Factors in Industrial Location: A Review. *Economic Development Quarterly*, 1(1), 72-85. <https://doi.org/10.1177/089124248700100109>
- Bosch, M., Pagés, C. y Ripani, L. (2018). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. ¿Una gran oportunidad para la región? Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bracha, A. y Burke, M. (2021). How Big is the Gig? The Extensive Margin, The Intensive Margin, and The Hidden Margin. *Labour Economics*, 69.

- Busso, M., Bassi, M., Urzúa, S. y Vargas, J. (2012). Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAF. (2020). Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad. Reporte de Economía y Desarrollo. CAF.
- Cárdenas, M., Fernández, C., Rasteletti, A. y Zamora, D. (2021). Consideraciones para el diseño de políticas fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carmona, L., García, M. I., y Oliveri, M. L. (2023). La cobertura de pensiones para trabajadores independientes en Ecuador. Inter-American Development Bank. Documento Inédito.
- Cazzaniga, M., Jaumotte, F., Li, L., Melina, G., Panton, A. J., Pizzinelli, C. ... y Tavares, M. M. (2024). Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work. Staff Discussion Notes 2024(001). Fondo Monetario Internacional.
- CEPAL. (2017). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe. Recuperación en un contexto de incertidumbre*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2019). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2020). Industrial upgrading and diversification to address competitiveness challenges in the Caribbean: the case of tourism. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a4046bb3-f9ab-4de8-a8fb-7d6398b9e8ec/content>
- CEPAL. (2021). Decent work for platform workers in Latin America. *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*, 24 (LC/TS.2021/71). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chanda, R. (2021). *Building Competitiveness in Digital Services: Policy Do's and Don'ts for Developing Countries*. Institute for International Trade.
- Chen, P. F., Lee, C. C. y Zeng, J.H. (2019). Economic policy uncertainty and firm investment: Evidence from the US market. *Applied Economics* 51(31), 3423-35. <https://doi.org/10.1080/00036846.2019.1581909>
- Cirera, X, Cruz, M., Grover, A., Lacovone, L., Medvedev, D., Pereira-Lopez, M. y Reyes, S. (2021). Firm Recovery during COVID-19: Six Stylized Facts. Policy Research Working Paper N° 9810. Banco Mundial.
- Cohen, W. y Levinthal, D. (1989). Innovation and Learning: The Two Faces of R&D. *The Economic Journal* 99(397), 569-596.
- DANE (2019). Gran Encuesta Integrada de Hogares: mercado laboral. Empleo informal y seguridad social.
- De la Cruz, R., Andrián, L. y Loterszpil, M. (2016). Colombia. Hacia un país de altos ingresos con movilidad social. IDB-MG-387. Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Cruz, R., Manzano, O. y Loterszpil, M. (2020). Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: América Latina. Monografía N° 782. Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Vries, G., Arfelt, L., Drees, D., Godemann, M., Hamilton, C., Jessen-Thiesen, B., Ihsan Kaya, A., Kruse, H., Mensah, E. y Woltjer, P. (2021). *The Economic Transformation Database (ETD): Content, Sources, and Methods*. WIDER Technical Note 2/2021.
- Diao, X., McMillan, M. y Rodrik, D. (2017). *The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural Change Perspective*, NBER Working Paper 23132.
- English First. (2022). The EF English Proficiency Index. 2022 edition. English First.
- Eplee, R., Kempis, M. y Ogden, T. (2023). Colombia: Country Report. Small Firm Diaries.
- Fagerberg, J., Srholec, M. y Verspagen, B. (2010). Innovation and Economic Development. En *Handbook of the Economics of Innovation* 2, 833-872. North-Holland.
- Financial Times. (2022). The fDi Tourism Investment Report. A report from FDIInsights and UNWTO. <https://www.fdiinsights.com/fdi/tourism22>
- Financial Times. (2023). The fDi Tourism Investment Report 2023. A report from FDIInsights and UNWTO. <https://www.fdiinsights.com/fdi/tourism2023>
- Foro Económico Mundial. (2020). *Latin America and Caribbean Travel & Tourism Competitiveness Landscape Report: Assessing Regional Opportunities and Challenges in the Context of COVID-19*. Insight Report.

- Gayá, R., Villota, A. y Volpe Martincus, C. (Eds.) (2023). Comercio de servicios en países andinos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ghezzi, P. y García, J. (2022). Las MYPE en Perú: saltando la valla de la calidad para contribuir al crecimiento y al desarrollo. Monografía del BID 993. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ghezzi, P. y Klinger, B. (2024). El enfoque de la valla de la calidad. Una aplicación a estudios de caso en la Región Andina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Giordano, P. y De Mendivil, C. (2021). *Trade in Services in Latin America and the Caribbean: An Overview of Trends, Costs, and Policies*. IDB-TN-02266. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gontero, S. y Novella, R. (2021). El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/206). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Greenstone, M., Hornbeck, R. y Moretti, E. (2010). Identifying agglomeration spillovers: Evidence from winners and losers of large plant openings. *Journal of Political Economy* 118(3), 536-98. <https://doi.org/10.1086/653714>
- Guerrero, M. C. (de próxima publicación). Aprovechamiento de recursos turísticos de Ecuador para su puesta en valor: el Qhapac Ñan. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guerrero, M. C., Proaño, M., Zambrano, R., Larrahondo, C. y Díaz, E. (de próxima publicación). Análisis de recursos turísticos de los países de la Región Andina para su puesta en valor y transformación. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gulen, H. y Ion, M. (2016). Policy uncertainty and corporate investment. *The Review of Financial Studies* 29(3), 523-64. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhv050>
- Hall, J. y Krueger, A. (2018). An Analysis of the Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United States. *ILR Review*, 71(3), 705-732. <https://doi.org/10.1177/0019793917717222>
- Honig, A. (2020). Elections and Capital Flows. *Journal of Money, Credit and Banking* 52(2-3), 471-503. <https://doi.org/10.1111/jmcb.12599>
- Hopenhayn, H. (2014). Firms, Misallocation, and Aggregate Productivity: A Review. *Annual Review of Economics*, 6, 735-770. <https://doi.org/10.1146/ANNUREV-ECONOMICS-082912-110223>.
- INEI (2020). Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2019.
- Jaramillo, D. (2020). *Riders: entre el desvalor del trabajo y la superación del confinamiento*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Julio, B. y Yook, Y. (2016). Policy uncertainty, irreversibility, and cross-border flows of capital. *Journal of International Economics* 103, 13-26. <https://ssrn.com/abstract=2024612>
- Kässi, O. y Lehdonvirta, V. (2018). Online labour index: Measuring the online gig economy for policy and research. *Technological Forecasting and Social Change*, 137.
- Kässi, O., Lehdonvirta, V. y Stephany, F. (2021). How many online workers are there in the world? A data-driven assessment. *Open Research Europe*, 1(53) (<https://doi.org/10.12688/openreseurope.13639.4>)
- Katz, R., Callorda, F. y Jung, J. (2020). Can Digitization Mitigate COVID-19 Damages? *Evidence from Developing Countries*. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.3600829.
- Larrahondo, C., Díaz, E., Guerrero, D. (2024). Language Models and Google Trends: An Application to Tourism in the Andean Countries. Technical Note No. IDB-TN-2882. Inter-American Development Bank.
- Liu, R., Feils, D. y Scholnick, B. (2011). *Why Are Different Services Outsourced to Different Countries*. University of Alberta.
- López, A. (2018). *Los servicios basados en conocimiento. ¿Una oportunidad para la transformación productiva en Argentina?* Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_iiep_031.pdf
- Loungani, M. P., Mishra, M. S., Papageorgiou, M. C. y Wang, K. (2017). *World trade in services: Evidence from a new dataset*. Documento de trabajo N° 17/77. Fondo Monetario Internacional.
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. y Ernst, C. (2019). Platform Economy and Employment: What is it like to work for an app in Argentina? Resumen ejecutivo. Executive summary. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo.
- McKinsey & Company. (2020). How COVID-19 has pushed companies over the technology tipping point and transformed business forever. <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/how-covid-19-has-pushed-companies-over-the-technology-tipping-point-and-transformed-business-forever>

- Mejía, L. F. y Pabón, C. (2023). COVID - 19 y riesgo de automatización en el mercado laboral de los países andinos. Documento de discusión N° IDB-DP-01032. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesias, L. (de próxima publicación). Aprovechamiento de recursos turísticos de Perú para su puesta en valor: casos de estudio de Ayacucho. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Miranda, H. y Foronda, A. (2020). *Situación de la economía digital en Bolivia*. Fundación InternetBolivia.org.
- Monterrey, J. (de próxima publicación). Aprovechamiento de recursos turísticos de Bolivia para su puesta en valor: circuito Sucre Potosí y Misiones Jesuitas. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE. (1999). *Science, Technology and Industry -Scoreboard 1999 - Benchmarking Knowledge-based Economies*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OIT. (2019). World Employment Social Outlook: Trend 2019. Organización Internacional del Trabajo.
- Olaya, N. (de próxima publicación). Aprovechamiento de recursos turísticos de Colombia para su puesta en valor: casos de estudio de San Agustín - Popayán. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OMC. (2021). *BATIS. Base de datos sobre estadísticas del comercio internacional*. Organización Mundial del Comercio.
- OMT. (2023a). La OMT pone el foco en la inversión en turismo en las Américas. Organización Mundial del Turismo <https://www.unwto.org/es/news/es/la-omt-pone-el-foco-en-la-inversion-en-turismo-en-las-americas>
- OMT. (2023b). Dashboard de datos turísticos de la OMT. Organización Mundial del Turismo. <https://www.unwto.org/es/datos-turismo/resultados-turisticos-globales-regionales>
- OMT. (s.f.). Turismo y negocio invertir en Colombia. Organización Mundial del Turismo <https://www.unwto.org/es/inversion/turismo-y-negocio-invertir-en-colombia>
- Patiño, A., Poveda, L. y Rojas, F. (2022). Datos y hechos sobre la transformación digital. Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Informe sobre los principales indicadores de adopción de tecnologías. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Peláez, S. (2022). Innovación y exportaciones en los servicios basados en el conocimiento en Colombia. *Integración & comercio*, 48, 168-203.
- Peña Capobianco, J. (2019). Políticas públicas en servicios. La Asociación Latinoamericana de Integración y Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones de Ecuador.
- Pew Research Center. (2021). The State of the Gig Work in 2021.
- ProInversión. (2023). Inversión Extranjera. Estadísticas Generales. <https://www.investinperu.pe/es/invertir/estadisticas-generales>
- Ríos, G. (de próxima publicación). Aprovechamiento de recursos turísticos de Venezuela para su puesta en valor: la Gran Sabana y la Península de Paria. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ripani, L. (2017). ¿Conoces los trabajos de la economía gig? *Factor Trabajo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/conoces-los-trabajos-de-la-economia-gig/>
- Rozemberg, R. y Gayá, R. (2019). Los servicios basados en el conocimiento (SBC) en los países de la ALADI. Asociación Latinoamericana de Integración. [https://www2.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/549D519A6B48B8A5032584C10052F463/\\$FILE/232.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/549D519A6B48B8A5032584C10052F463/$FILE/232.pdf)
- Ruiz, M., Beverinotti, J., Andrián, L., Stucchi, R., Lotti, G., Castellani, F., Castilleja, L., Borensztein, E., Martin, L., Garay, P., Avellán, L., Carrillo, P., Chacón, N., Leal, Z., Deza, M. Deza, M. y Ruiz, M. (Eds). (2018). Creciendo con productividad: una agenda para la Región Andina. Monografía del BID; 628. IDB-MG-628. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001178>
- Sabel, C. y Ghezzi, P. (2021). The quality hurdle: Towards a development model that is no longer industry centric. Documento inédito.
- Salazar, J. M. (2022). Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/22). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Arreaza, A., Berniell, L., Álvarez, F., Ortega, D. y Kamiya, M. (2013). *RED 2013: Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Reporte de Economía y Desarrollo (RED). CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/168>

- Schmenner, R. W., Huber, J. y Cook, R. (1987). Geographic differences and the location of new manufacturing facilities. *Journal of Urban Economics* 21(1), 83-104. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(87\)90024-6](https://doi.org/10.1016/0094-1190(87)90024-6)
- Sethi, A., Llanos, J., Lele, R., Redensek, V. y Singh, A. (2023). The 2023 Kearney Global Services Location Index: Regenerative talent pools. Kearney. <https://www.kearney.com/service/digital/gsli>
- Trachtenberg, D. (2021). The Impact of Policy Measures on Trade in Services in Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Volpe Martincus, C., Marra de Artiñano, I., Sztajerowska, M. y Carballo, J. (2021). *Making the Invisible Visible: Investment Promotion and Multinational Production in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003807>
- WEF. (2019). The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point. Insight Report. Foro Económico Mundial.
- WEF. (2021). Travel & Tourism Development Index 2021: Rebuilding for a Sustainable and Resilient Future. Foro Económico Mundial. <https://www.weforum.org/publications/travel-and-tourism-development-index-2021/downloads-510eb47e12/#report-nav>
- World Economic Outlook (2022). Countering the cost-of-living crisis. Fondo Monetario Internacional.
- WTTC. (2021). Investing in Travel and Tourism 2021. World Travel & Tourism Council. <https://wtcc.org/Portals/0/Documents/Reports/2021/Investing%20in%20Travel%20and%20Tourism%20100921.pdf?ver=2021-09-16-112521-367>
- Zeballos Gallardo, G. (2021). La industria del software y su exportación en Bolivia. CAF.

