



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE



Estudio de actualización del Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPPALC)

Cooperación Económica y Técnica

*Reunión Regional sobre el Estudio de Actualización del Índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe
San José, Costa Rica
08 de Julio 2016
SP/RREAIPP-PYME-ALC/DT N° 2-16*

Copyright © SELA, julio 2016. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

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

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	5
I. INDICE DE POLÍTICAS PARA PYMES DE LA OCD Y SUS ADAPTACIONES	7
1. Introducción	7
2. Función, importancia y objetivos del IPPP de la OCDE	7
3. Adaptaciones del IPPP y sus dimensiones	8
II. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	17
III. MARCO PROCEDIMENTAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL INDICE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (IPPALC)	33
CONSIDERACIONES FINALES	47
ANEXO I. PRINCIPIOS DE LA LEY DE PEQUEÑAS EMPRESAS DE EUROPA (SMALL BUSINESS ACT FOR EUROPE)	49
ANEXO II. ÍNDICE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (IPPALC)	53
BIBLIOGRAFÍA	59

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento ha sido elaborado en cumplimiento con la Actividad II.1.1 del Programa de Trabajo del SELA para el año 2016, denominada "Estudio de actualización del Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPPALC)"

El documento consta de una nota introductoria y tres secciones. La Sección I estudia las experiencias de otras regiones en la adaptación del Índice de Políticas Públicas para Pymes desarrollado por la OCDE. La Sección II se centra en explicar el estado actual de las políticas públicas para Pymes en América Latina y el Caribe. Por último, la sección III, presenta un marco procedimental para la implementación y valoración del Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPPALC).

La Secretaría Permanente del SELA agradece a los Economistas Karla Sánchez, Adriana Paredes y Eduardo Piña, funcionarios de la Dirección de Estudios y Propuestas, por la dedicación a la elaboración de este documento.

RESUMEN EJECUTIVO

El Índice de Políticas Públicas para Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe (IPPALC) es una adaptación conceptual y metodológica del Índice de Políticas Públicas creado e implementado por la OCDE. Este indicador tiene como objetivo la optimización del proceso de toma de decisiones que promuevan el desempeño de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), a través de la evaluación de áreas temáticas profundamente ligadas a su funcionamiento.

Esta herramienta creada por la OCDE, ha sido implementada en diferentes regiones del mundo. Su diseño y aplicación se sustenta en la adopción de prioridades y criterios comunes que se enmarcan dentro de un plan estratégico para impulsar el desarrollo de las Pymes. En este sentido, se observa que los fundamentos teóricos que sirvieron de base para la creación del Índice de Políticas Públicas para Pymes se hallan en los 10 principios de la Ley de Pequeñas Empresas de Europa (*Small Business Act for Europe*), en tanto que, en su adaptación a los países de la ASEAN, sirvieron de plataforma los principios de su Plan de Acción Estratégico para el desarrollo de las Pymes.

La primera implementación del indicador fue realizada en los países Balcanes Occidentales en 2008, haciendo posible la identificación de aquellos aspectos que obstaculizaban el desarrollo favorable de las Pymes. Posteriormente, en 2014 los países de la ASEAN implementaron el índice de políticas públicas lo que permitió determinar los temas de atención prioritaria tales como el acceso al financiamiento, el ambiente operativo y la presencia de nuevas tecnologías y procesos innovadores en las pequeñas y medianas empresas. En 2014, también se realizó la aplicación del índice en los países del Norte de África y el Medio Oriente con el objetivo de optimizar las políticas de apoyo para el desarrollo de las Pymes. Los resultados de esta implementación permitieron priorizar la toma de decisiones en las áreas de remoción de cargas administrativas, formación de habilidades y desarrollo de tecnologías en las empresas.

Ahora bien, para el caso de América Latina y el Caribe, se evidencia la ausencia de criterios y objetivos comunes para la construcción de un plan estratégico regional que promueva el desarrollo de las Pymes. No obstante, y con el propósito de cubrir esta debilidad institucional, desde 2015 el SELA ha desarrollado el Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPALC) adaptado a las características estructurales de los países latinoamericanos y caribeños, sobre la base conceptual de la transformación y articulación productiva para la promoción de un ecosistema empresarial innovador, productivo, articulado y competitivo.

Para evaluar el desempeño de las Pymes en Latinoamérica y el Caribe la información disponible apenas permite detectar obstáculos en grandes áreas temáticas asociadas al funcionamiento de las Pymes, como el acceso al financiamiento, la incorporación de nuevas tecnologías y la promoción de procesos productivos innovadores, la inserción de las pymes en los mercados internacionales y la simplificación de procedimientos administrativos para el funcionamiento de las empresas. Sin embargo, esta información es insuficiente para la optimización del proceso de toma de decisiones, por lo que el IPPALC se constituye en una herramienta de gran utilidad para la realización de un diagnóstico más específico de los retos a los que se enfrentan las Pymes en la región.

Este indicador consta de 9 dimensiones, 25 sub-dimensiones y 120 indicadores donde se abordan las áreas de mayor impacto en el desempeño de las Pymes. Para su efectiva aplicación, se propone un marco procedimental que comprende 5 fases integradas cuyo cumplimiento se prevé en un lapso de 11 meses. La implementación del IPPALC constituye un esfuerzo que exige la participación de diversos actores públicos y privados, a los cuales se procederá a consultar sobre el instrumento de recolección de información diseñado por el SELA.

4

De la aplicación del instrumento se obtendrán dos evaluaciones agregadas correspondientes a los sectores público y privado, cuyas apreciaciones sobre los aspectos consultados pueden discrepar. Para ello, y constituyéndose en una de las bondades principales del IPPALC, se propone la realización de Reuniones Público- Privadas, donde, con la participación de un grupo de expertos previamente seleccionados y el contraste con información estadística nacional, se logre un consenso sobre las valoraciones. Adicionalmente, y como procedimiento complementario para la obtención de las calificaciones finales, se propone la realización de jornadas de conciliación de resultados donde se ajusten aquellas valoraciones sin consenso en las fases previas.

El cumplimiento de cada una de estas fases, permitirá la obtención de los resultados definitivos, que serán analizados en un informe final, que se convertirá en la pieza clave para la optimización del proceso de diseño, formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo de las Pymes. Con el desarrollo del IPPALC, el SELA orienta esfuerzos para promover la implementación de esta valiosa herramienta como estrategia para el impulso de la transformación y articulación productiva en América Latina y el Caribe.

INTRODUCCIÓN

El Índice de Políticas Públicas para Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe (IPPALC) es una adaptación conceptual y metodológica del Índice de Políticas Públicas creado e implementado por la OCDE. Este indicador tiene como objetivo la optimización del proceso de toma de decisiones que promuevan el desempeño de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) en la región, a través de la evaluación de áreas temáticas profundamente ligadas a su funcionamiento.

El diseño y la aplicación del Índice de Políticas Públicas se sustentan en la adopción de prioridades y criterios comunes que se enmarcan dentro de un plan estratégico para impulsar el desarrollo de las Pymes. En este sentido, se observa que los fundamentos teóricos que sirvieron de base para la creación del Índice de Políticas Públicas para Pymes desarrollado por la OCDE se hallan en los 10 principios de la Ley de Pequeñas Empresas de Europa (*Small Business Act for Europe*), en tanto que, en sus adaptaciones en otras regiones del resto del mundo, han servido de plataforma los principios de los planes de acción para el desarrollo de las Pymes.

Ahora bien, para el caso de América Latina y el Caribe, se evidencia la ausencia de criterios y objetivos comunes para la construcción de un plan estratégico regional que promueva el desarrollo de las Pymes. No obstante, y con el propósito de cubrir esta debilidad institucional, desde 2015 el SELA ha desarrollado el Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPALC) adaptado a las características estructurales de los países latinoamericanos y caribeños, sobre la base conceptual de la transformación y articulación productiva para la promoción de un ecosistema empresarial innovador, productivo, articulado y competitivo.

Este indicador consta de 9 dimensiones, 25 sub-dimensiones y 120 indicadores donde se abordan las áreas de mayor impacto en el desempeño de las Pymes, y para su efectiva aplicación, en este estudio se propone un marco procedimental que comprende 5 fases integradas, cuyo cumplimiento se prevé en un lapso de 11 meses.

En este documento se realiza una actualización del estudio ["Consideraciones metodológicas para la elaboración de un Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe \(IPPALC\)"](#) (SP/RRPPPA-PYMES/DT N° 3-15), presentado por el SELA en la Reunión Regional sobre Políticas Públicas para la Promoción y Apoyo a las PYMES (Cartagena, Colombia. 23 y 24 de abril de 2015).

El documento está conformado por tres secciones: en la primera de ellas, se analiza la implementación en otras regiones del Índice de Políticas Públicas para Pymes creado por la OCDE, haciendo énfasis en los aspectos metodológicos asociados a su adaptación a las características estructurales de cada zona geográfica y en los resultados alcanzados luego de su aplicación.

En la segunda sección, se hace un análisis sobre la situación actual de las políticas públicas dirigidas a las Pymes en América Latina y el Caribe, destacando los principales obstáculos y debilidades presentes en el ecosistema empresarial.

Por último, en la tercera sección del estudio, se desarrolla un marco procedimental para la implementación del IPPALC. Específicamente, se explican cinco fases requeridas para garantizar una óptima aplicación de la herramienta, que incluyen desde el proceso de selección de los informantes calificados, hasta la obtención de los resultados finales y la publicación del informe que servirá de base para la toma de decisiones de políticas públicas eficientes.

I. ÍNDICE DE POLÍTICAS PARA PYMES DE LA OCDE Y SUS ADAPTACIONES

1. Introducción

A nivel mundial las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) han funcionado como un motor impulsor del desarrollo económico y han contribuido a la reducción de la pobreza. Las Pymes, generan crecimiento económico porque tienen la capacidad de crear nuevos empleos, expandir la base impositiva y fomentar la innovación (Katua, 2014).

Con el propósito de evaluar los esfuerzos nacionales y regionales en las políticas orientadas hacia las Pymes, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboró un Índice de Políticas Públicas para Pymes (IPPP), que es utilizado para monitorear y facilitar el diálogo, la coordinación y la promoción de buenas prácticas. Esta herramienta permite evaluar las instituciones, los programas y las decisiones vinculadas a las Pymes en la región, determinar cuál es su impacto en el desarrollo de esas empresas e identificar los vacíos presentes, tanto en el diseño como en la instrumentación de las políticas públicas pertinentes. En este capítulo se presentan tres adaptaciones del índice que han sido implementadas con éxito en varias regiones, a saber:

- i. IPPP para los países Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, República de Macedonia (Antigua Yugoslavia), Montenegro y Serbia)
- ii. IPPP para los países de la ASEAN (Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos RDP, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam)
- iii. IPPP para países del Medio Oriente y del Norte de África (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Estado de Palestina y Túnez).

En este estudio se considerarán las dimensiones que conforman cada índice y se compararán sus adaptaciones con la primera implementación, realizada en los países Balcanes Occidentales. Adicionalmente, se expondrán brevemente los resultados obtenidos por dimensión, se analizarán las distinciones de cada adaptación y se comentarán las acciones que surgieron a partir de los resultados obtenidos.

2. Función, importancia y objetivos del IPPP de la OCDE

Los principales objetivos del Índice de Políticas Públicas para Pymes son (OCDE, 2008):

2.1. Evaluación estructurada

- Evaluar el progreso en la reforma de políticas públicas para Pymes; y
- Hacer seguimiento del desempeño de los países, con respecto a cada uno de los aspectos que abarca el índice.

2.2. Apoyo para el mejoramiento

Dar prioridad a las necesidades que surjan a nivel nacional y regional, para la formulación de políticas públicas con miras a apoyar el proceso de formación de las empresas.

2.3. Colaboración regional y revisión de homólogos

Promover un examen más efectivo de los homólogos a través de un marco común para la evaluación.

8

2.4. Participación del sector privado y público

- Ofrecer una herramienta simple y transparente para la comunicación con potenciales emprendedores o inversores; y
- Establecer un proceso de medición que incentive la consulta público/privada.

2.5. Planificación y asignación de recursos

- Facilitar la planificación a mediano plazo, particularmente para las dimensiones que requieren varios años para su desarrollo; y
- Proporcionar una herramienta para la movilización y asignación de recursos, identificando los puntos fuertes y las áreas susceptibles de mejoras.

3. Adaptaciones del IPPP y sus dimensiones

En esta sección se expondrán las tres adaptaciones del IPPP nombradas, se listarán sus dimensiones y sub-dimensiones y se hará mención de las evaluaciones generales obtenidas en cada una. Finalmente se expondrá la utilidad que dio cada grupo de países a esta herramienta.

3.1. Países Balcanes Occidentales (Mayo, 2008)

La primera implementación del IPPP de la OCDE inicia su desarrollo en 2006, en un esfuerzo conjunto con el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo adaptado para los países Balcanes Occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, República de Macedonia (Antigua Yugoslavia), Montenegro y Serbia.

La implementación del IPPP surge como respuesta a la solicitud hecha por la Carta Nacional de coordinadores en 2006, de tener una herramienta más sistemática y analítica que permitiera monitorear el desarrollo de políticas e identificar brechas existentes en el ambiente empresarial.

Las dimensiones consideradas en este índice fueron (OCDE, 2008):

CUADRO 1

Implementación del IPPP en los Países Balcanes Occidentales

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
1.) Educación y formación empresarial	1.1.) El Marco Regulatorio para la formación empresarial 1.2.) La educación informal para promover el emprendimiento.	La formación y educación empresarial está comenzando a ser desarrollada en la región, a pesar de que los emprendimientos están limitados a las áreas tradicionales de negocios. Se recomienda tratar al emprendimiento como un área clave desde la educación primaria.
2.) Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos	2.1.) Registro de las compañías y certificación 2.2.) Números de identificación de la empresa	El proceso de registro de las compañías está avanzado. Las próximas reestructuraciones que se hagan al proceso de registro serán orientadas al avance de las ventanillas únicas, licencias, permisos y el establecimiento de registros electrónicos de compañías.

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
	2.3.) Conclusión del proceso de registro y entrada en operación 2.4.) Aumento del acceso en línea para el registro	
3.) Mejores legislaciones y marcos regulatorios	3.1.) Evaluación del impacto en las Pymes de las nuevas regulaciones 3.2.) Simplificación de las normativas 3.3.) Marco institucional para las Pymes y su desarrollo	En los países Balcanes Occidentales las mejoras en legislaciones y marcos regulatorios han mostrado resultados mixtos. El Marco Institucional usualmente está bien establecido, pero el avance en la simplificación de la normativa y de los procesos administrativos ha sido limitado.
4.) Disponibilidad de las capacidades	4.1.) Análisis de necesidades formativas y formación empresarial 4.2.) Garantía de calidad 4.3.) Accesibilidad 4.4.) Asequibilidad	La brecha entre la oferta y demanda de capacidades continúa aumentando, ya que los países no han establecido un sistema de seguimiento que logre determinar cómo evoluciona la oferta y demanda en el mercado laboral. Tampoco se ha tratado efectivamente la garantía de la calidad en los programas de capacitación ofrecidos.
5.) Mejoras en las plataformas de gobierno electrónico.	5.1.) Pago de impuestos 5.2.) Aplicación a servicios y licencias 5.3.) Disponibilidad de información	En esta dimensión los países se encuentran en etapas distintas, Croacia se destaca por su desarrollo en iniciativas de gobierno electrónico, mientras que otros países ni siquiera cuentan con portales de internet básicos para Pymes, a pesar de que hay un amplio rango de servicios de gobierno electrónico que están emergiendo.
6.) Aprovechar las ventajas del Mercado común.	6.1.) Programas de promoción de las exportaciones 6.2.) Programas para mejoras en competitividad de las Pymes	La mayoría de los países han mostrado un desarrollo limitado en la promoción de las exportaciones y de los programas de competitividad, ya que se han usado iniciativas incompletas que no siguen una estrategia general. Las Pymes deben prepararse para ingresar al mercado de la UE adoptando los estándares sanitarios y fitosanitarios de la comunidad y los sistemas de certificación de empresas asociadas, siendo el cumplimiento de estos estándares técnicos y de calidad el mayor reto.
7.) Fiscalidad y asuntos financieros	7.1.) Adaptación del sistema impositivo para favorecer a las Pymes 7.2.) Finanzas	El progreso ha sido notorio en todos los países. Por el lado de los impuestos, los países han logrado reducir la carga impositiva para todas las empresas, incluidas las Pymes, sin embargo hay

10

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
		mejoras pendientes en el área administrativa del pago de impuestos. En cuanto al financiamiento se aprecia que la reestructuración del sector bancario ha comenzado a reflejar un impacto positivo y el sector de arrendamiento ha mostrado un rápido crecimiento en la región; por su parte, los requerimientos de colaterales, siguen siendo altos y requieren de una revisión a lo largo de todos los países.
8.) Fortalecimiento de la capacidad tecnológica de las pymes	8.1.) Promover el uso de tecnologías en las Pymes 8.2.) Incentivar la cooperación tecnológica 8.3.) Desarrollo de clústers y redes entre empresas	El uso de las tecnologías en las Pymes está fortaleciéndose lentamente. Las transferencias de tecnologías y las alianzas con las universidades para la Investigación y Desarrollo (I+D) se encuentran en etapas iniciales. No obstante, en materia de Inversión Extranjera Directa (IED) resulta prometedor que todos los países en la región poseen una legislación adecuada de Derechos de Propiedad Intelectual (DPI).
9.) Modelos de empresa electrónica próspera y apoyo de negocios de alto rendimiento	9.1.) Facilidades y servicios de apoyo para las Pymes 9.2.) Disponibilidad de información para Pymes 9.3.) Ley en firmas electrónicas.	Con la implementación del índice se logró determinar la necesidad de mayor claridad y estándares de calidad en la prestación de servicios. A pesar de esto, el financiamiento por medio de donaciones ha permitido un importante desarrollo de facilidades de apoyo y la provisión de servicios de información.
10.) Representación efectiva de los intereses de las Pymes.	10.1.) Redes de Pymes 10.2.) Consultas	Aunque se ha observado que las Pymes tienen una mejor representación, todavía es necesario continuar las labores para lograr una representación más efectiva.

La evaluación obtenida muestra que todavía hay mucho espacio para mejorar en el área operativa, como el registro de compañías, la fiscalidad y el acceso al financiamiento. Adicionalmente, todos los países deben trabajar en el desarrollo de las capacidades de la mano de obra.

Luego de su primera implementación, se realizaron estudios subsecuentes para monitorear el progreso de la Carta Europea para Pymes en los países Balcanes Occidentales, y en 2009 la OCDE decidió trabajar en cooperación con la Warwick Business School con el propósito de buscar soluciones para promover la Pymes de rápido crecimiento, basándose en buenas prácticas de la OCDE y de la UE (OCDE, 2009).

3.2. ASEAN (Junio, 2014)

Por su parte, el IPPP de la ASEAN se elaboró para sus países miembros, es decir: Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos RDP, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y

Vietnam. Fue conducido en colaboración entre el Instituto de Investigación Económica para la ASEAN y el Este de Asia (ERIA, según sus siglas en inglés), la OCDE y el Grupo de Trabajo para Pymes de la ASEAN (SMEWG, según sus siglas en inglés).

Esta implementación está conformada por 8 dimensiones, y en los resultados de la evaluación realizada se hará mención a 2 grupos de países que integran a la ASEAN: *ASEAN-6*, que son los países más desarrollados, conformada por: Brunei, Filipinas, Malasia, Indonesia, Singapur y Tailandia; y *los Países Menos Desarrollados* (PMD): Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam (OCDE, 2014-a). A continuación:

CUADRO 2
Implementación del IPPP en los países de la ASEAN:

DIMENSION	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
1.) Marco Institucional	1.1.) Definición de Pymes 1.2.) Coordinación intra-gubernamental para la formulación de políticas 1.3.) Desarrollo estratégico de las Pymes 1.4.) Agencias para la implementación de políticas para Pymes 1.5.) Facilidades para la transición del sector informal al sector formal	En el IPPP de los países Balcanes Occidentales la evaluación del Marco institucional es estudiado como una sub-dimensión, sin embargo, en el índice de la ASEAN se le otorga una mayor importancia a este tema abordándolo como una dimensión. Se detecta que existe un desarrollo desigual entre los países miembros; siendo Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia los que muestran un marco institucional más desarrollado, los demás Estados Miembros no poseen un marco legal ni la capacidad institucional apropiada.
2.) Acceso a Servicios de Apoyo	2.1.) Marco de políticas para los Servicios de Apoyo 2.2.) Promoción de Servicios en Línea	Esta dimensión tiene el mismo propósito que la planteada para la implementación de los Balcanes Occidentales: “Modelos de empresa electrónica próspera y apoyo de negocios de alto rendimiento” . En la ASEAN el acceso a estos servicios se encuentra obstaculizado para las Pymes en los PMD, debido a una falta de planes de acción para la prestación de dichos servicios, a la baja calidad prestada en los Centros de Servicios de Apoyo Empresarial, la falta de un marco legal, y al sub-uso de herramientas de gobierno electrónico orientadas a la simplificación de procedimientos.
3.) Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos y Marco Regulatorio	3.1.) Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos 3.2.) Mejores legislaciones y marcos regulatorios	Esta dimensión fusiona dos dimensiones del IPPP de los Balcanes Occidentales: “Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos” y “Mejores legislaciones y marcos regulatorios” .

12

DIMENSION	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
		El procedimiento para el registro de empresas y su entrada en operación está más desarrollado en los países más avanzados (ASEAN-6) que en los menos avanzados, no obstante, la brecha en el desempeño no es significativa entre los grupos de países.
4.) Acceso a las Finanzas	4.1.) Marco legal y regulatorio 4.2.) Solidez y diversificación de los mercados financiero	A diferencia de la adaptación de los Balcanes Occidentales, el Índice aplicado en la ASEAN no hace una evaluación directa a la fiscalidad de las Pymes, en esta dimensión se aborda exclusivamente el acceso a financiamiento. La brecha en el acceso al financiamiento, entre los grupos de países, los PMD y ASEAN-6, se exagera por el deficiente funcionamiento del sistema de catastro, los estrictos requisitos de garantías y la protección inadecuada de los derechos de los acreedores.
5.) Innovación, Adecuación Tecnológica y Transferencia de Tecnologías	5.1.) Tecnologías y transferencias tecnológicas 5.2.) Promoción de la cooperación tecnológica para la Investigación y Desarrollo, enfocada en la comercialización del conocimiento 5.3.) Promover los clústers y las redes de negocios 5.4.) Finanzas y desarrollo tecnológico	Esta dimensión del IPPP de la ASEAN es la equivalente a la dimensión “Fortalecimiento de la capacidad tecnológica de las pymes” del índice de los países Balcanes Occidentales, sin embargo, se añade la sub-dimensión: Finanzas y desarrollo tecnológico donde se evalúan los incentivos financieros y el acceso a becas públicas para la I+D. Esta dimensión presenta la brecha más acentuada entre los grupos de países, entre las causas se destacan la escasa información en servicios de apoyo a la innovación, el limitado acceso a servicios de certificación estándar, la falta de apoyo tecnológico en la universidades y los escasos enlaces entre las Pymes y los centros de I+D.
6.) Internacionalización de las Pymes	6.1.) Programa de promoción de las exportaciones 6.2.) Disponibilidad de información valiosa del mercado internacional 6.3.) Programas de formación de capacidades para la exportación 6.4.) Facilidades financieras para la exportación de Pymes	Equivalente a la dimensión “Aprovechar las ventajas del Mercado común” de los Balcanes Occidentales, sin embargo, en la ASEAN se evalúan las facilidades financieras que tienen las Pymes para exportar y la información de calidad ofrecida a las Pymes del mercado internacional. Las diferencias en desempeño entre ASEAN-6 y los PMD se deben a que hay una mejor estructuración en los programas de promoción de las exportaciones y prestación de asesoramiento e información en los países de ASEAN-6.

DIMENSION	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
	6.5.) Reducción de costos de despacho para las exportaciones	
7.) Promoción de la Educación Empresarial	7.1.) Política de promoción del emprendimiento 7.2.) Promoción del aprendizaje en emprendimiento en la Educación Primaria 7.3.) Promoción del aprendizaje en emprendimiento en la Educación Superior 7.4.) Colaboración entre la Academia y las Empresas 7.5.) Aprendizaje en emprendimiento y gerencia en la Educación Informal	Adicionalmente esta adaptación incluye el monitoreo de la colaboración entre el sector privado y la academia para la formación empresarial. Esta dimensión tiene una puntuación baja a nivel de la ASEAN, asociado a que la mayoría de los Países Miembros no han articulado claramente políticas para la promoción de la educación empresarial ni han incorporado a sus planes de desarrollo nacional el presupuesto ni las herramientas de monitoreo para evaluar el estado de sus políticas dirigidas a este sector.
8.) Representación efectiva de los intereses de las Pymes	8.1.) Papel y capacidades de las asociaciones de Pymes 8.2.) Participación en consultas en la formulación de Políticas para Pymes	A nivel de la ASEAN hay una activa participación de las asociaciones industriales, empresariales y de las Pymes, en la creación de mecanismos de consulta con agentes gubernamentales para la formulación de políticas.

Con la construcción del IPPP de la ASEAN ha sido posible identificar los principales obstáculos que enfrentan las Pymes en cada país miembro del bloque. Así, se han podido determinar aspectos prioritarios, tales como: El acceso al Financiamiento, Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos e Innovación, Adecuación Tecnológica y Transferencia de Tecnologías. (ERIA (2014)).

Adicionalmente, los resultados obtenidos con el IPPP, permitieron a la Secretaría de la ASEAN desarrollar El Plan de Acción Estratégica para el Desarrollo de las Pymes en la ASEAN 2016-2025, atendiendo a los principales obstáculos que enfrentan las Pymes en estos países. Este plan es la continuación del SAPASD 2010-2015.

Dicho Plan de Acción post-2015 fue presentado en la 27° Cumbre de la ASEAN, teniendo como objetivo, para el año 2025, la conformación de Pymes competitivas, resilientes e innovadoras, que estén integradas a la comunidad de la ASEAN y formen parte de un proceso de desarrollo inclusivo en la región.

14

3.3. Países del Norte de África y el Medio Oriente (Septiembre, 2014)

Esta tercera adaptación se corresponde con el Índice de Políticas Públicas para Pymes en los Países del Norte de África y el Medio Oriente: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Estado de Palestina y Túnez.

Las economías de esta región comenzaron recientemente a adoptar medidas proactivas para el apoyo de las Pymes, este giro relativamente nuevo representó un cambio significativo a las políticas del pasado, ahora el enfoque está en dar apoyo a empresas y sectores estratégicos. Este cambio de perspectiva en las políticas para Pymes, fue propiciado por la necesidad de crear más y mejores empleos, ya que se ha expandido la oferta laboral con niveles educativos superiores al de sus antecesores. (OCDE, 2014-b)

La implementación del índice fue realizada en 2013 en un esfuerzo conjunto de la Comisión Europea y la OCDE, en cooperación con la Fundación Europea para la Formación (EFT, según sus siglas en inglés) y el Banco Europeo de Inversiones (EIB, según sus siglas en inglés). Esta adaptación se llevó a cabo en el marco del Proceso de Cooperación Industrial Euro-Mediterránea, contando con la cooperación activa de los gobiernos en el Norte de África y Medio Oriente y una amplia consulta con los expertos, y las organizaciones que representan al sector de las Pymes.

Esta adaptación del IPPP comprende 10 dimensiones y de cada una se obtuvieron resultados que permiten evaluar las políticas para Pymes en las economías estudiadas (OCDE, 2014-b):

CUADRO 3

Implementación del IPPP en los países del Norte de África y el Medio Oriente

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
1.) Educación y formación empresarial, incluyendo la formación para el emprendimiento de las mujeres	1.1.) Marco de Políticas para el aprendizaje en emprendimiento 1.2.) Educación Secundaria 1.3.) Educación Terciaria 1.4.) Emprendimiento femenino	El índice revela que en estos países el progreso en el desarrollo de políticas luego del 2008 ha sido limitado, en particular el tema de cómo los sistemas educativos abordan el emprendimiento como una competencia clave. En relación a la promoción del emprendimiento en las mujeres, se observa que los esfuerzos se mantienen limitados dada la falta de iniciativas del gobierno, las empresas y la sociedad civil. Sin embargo, varios países han tenido un progreso sustancioso bien sea en el desarrollo de políticas o en el establecimiento de redes de apoyo. En este sentido, los avances requieren mejoras en el entrenamiento y en los servicios de tutorías para asegurar que las mujeres puedan contribuir a aumentar la competitividad de cada economía.
2.) Procedimientos eficientes de Bancarrota y de "segundas oportunidades" para los emprendedores	2.1.) Procedimientos de bancarrota 2.2.) Procedimientos para segundas oportunidades	De las adaptaciones abordadas en este documento, solo esta incluye una dimensión para la evaluación de los procedimientos de Bancarrota y de "segundas oportunidades". De acuerdo a la evaluación de políticas realizada en 2008, las leyes para compañías en dificultades y en bancarrota están vigentes en todas las

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
		<p>economías evaluadas, sin embargo, la evidencia de una implementación efectiva es escasa o no existe. Aunado a esto, ninguno de los países hace campañas informativas para difundir el concepto de “segundas oportunidades” como tampoco hay programas para un “nuevo comienzo” para los emprendedores luego de la bancarrota.</p>
<p>3.) Marco Institucional y Regulatorio para la elaboración de políticas para Pymes.</p>	<p>3.1.) Marco Institucional de políticas para Pymes</p> <p>3.2.) Mejores legislaciones y simplificación de procedimientos</p> <p>3.3.) Consultas Público-Privadas</p> <p>3.4.) Redes Empresariales y Asociaciones de Negocios</p>	<p>Al igual que en el IPPP de la ASEAN, en esta adaptación se considera el Marco Institucional como una dimensión específica.</p> <p>La evaluación de esta dimensión mostró que a pesar de que la mayoría de los países poseen las instituciones para la coordinación entre mecanismos, la falta de una estrategia comprensiva limita las oportunidades. Sólo Jordania ha hecho un avance significativo en el desarrollo de una estrategia, el resto de los países no tienen una estrategia definida sino que se basan en directrices de política general.</p>
<p>4.) Ambiente Operativo para la creación de las Pymes</p>	<p>4.1.) Registro de compañías</p> <p>4.2.) Otros indicadores en materia de registro, notificación y cumplimiento</p>	<p>En esta adaptación, esta dimensión incluye el tema de las ventanillas únicas.</p> <p>En general, desde 2008, los países han mostrado avances en el ambiente operativo, debido a una reducción en los costos de registro, a la introducción de un número único de identificación frente a la administración pública y a la expansión de las ventanillas únicas. Por su parte, la oferta de servicios de gobierno electrónico, incluidos los registros en línea, continúa siendo escasa.</p>
<p>5.) Acceso a Servicios de Apoyo para Pymes y contratación pública</p>	<p>5.1.) Servicios de Apoyo para los negocios</p> <p>5.2.) Información clara y específica para las empresas</p> <p>5.3.) Contratación Pública</p>	<p>En esta adaptación se agrega el monitoreo a las facilidades de acceso a las Pymes a la contratación pública, con el propósito de promover el acceso de estas a los mercados públicos.</p> <p>Desde 2008, todas las economías poseen un rango de servicios orientados a las Pymes y han tomado acciones para facilitar el acceso de las Pymes a la contratación pública. Sin embargo, siguen teniendo un mal desempeño al momento de difundir información relevante para las Pymes.</p>
<p>6.) Acceso al financiamiento para las Pymes</p>	<p>6.1.) Fuentes de financiamiento externo para las Pymes</p>	<p>Esta dimensión abarca los puntos tratados en la dimensión de “Acceso a las Finanzas” del IPPP de la ASEAN y adicionalmente evalúan la estrategia para la educación financiera.</p> <p>Los préstamos bancarios son la principal fuente de financiamiento externo para las Pymes en</p>

16

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
	6.2.) Marco Legal y Regulatorio para el financiamiento externo 6.3.) Educación Financiera	<p>estos países, a pesar de ello, el acceso a créditos bancarios continúa siendo limitado en la región. Las demás fuentes de financiamiento son marginales y la inestabilidad económica y política ha reducido la disponibilidad de financiamiento externo para el sector privado.</p> <p>Aunado a esto, el marco regulatorio para el acceso a financiamiento es débil y como consecuencia los requerimientos de colaterales se mantienen altos. Por su parte, la cobertura y calidad de los sistemas de información de crédito han mostrado gran progreso desde 2008.</p>
7.) Apoyo para las Pymes para beneficiarse de las redes y alianzas con las economías Europeo-Mediterráneas (Euro-Med)		<p>Debido a la localización geográfica de los países evaluados en esta adaptación, hay posibilidades para profundizar la integración y alianzas con las economías Euro-Med.</p> <p>El progreso de las alianzas ha sido modesto a partir de 2008, todos los países tienen por lo menos un proyecto piloto aunque no todos han hecho el contacto, exceptuando: Egipto, Líbano, Israel, Marruecos y Túnez.</p>
8.) Habilidades Empresariales e Innovación.	8.1.) Habilidades Empresariales 8.2.) Marco de políticas para la innovación en las Pymes	<p>Esta dimensión agrupa dos dimensiones del IPPP de los países Balcanes Occidentales: “Disponibilidad de las capacidades” y “Fortalecimiento de la capacidad tecnológica de las Pymes”.</p> <p>La evaluación revela que se ha progresado en el desarrollo de promoción de habilidades para Pymes, aunque se requiere un mayor compromiso y coordinación por parte del estado, el mundo de negocios y los capacitadores. Por otro lado, la evidencia de las habilidades que las Pymes necesitan no ha sido recolectada y analizada consistentemente.</p> <p>En cuanto a la innovación, esta fue identificada como un área débil en la evaluación de 2008. Exceptuando Israel, Egipto y Túnez todos los países están en una etapa temprana de desarrollo del marco regulatorio para la promoción de la innovación.</p>
9.) Las Pymes en una economía verde	9.1.) Estado actual de las estrategia para orientar las Pymes, la industria y la innovación al camino de una economía verde 9.2.) Mejorar la disponibilidad de conocimientos	<p>La experiencia en los países del Norte de África y Medio Oriente cuenta con un mayor enfoque en el desarrollo sustentable y las economías verdes.</p> <p>Según los hallazgos del índice, todos los países han desarrollado documentos estratégicos o leyes para promover el desarrollo sustentable de las Pymes, sin embargo, en muchos casos la aplicación de estas ha sido poco significativa.</p>

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	EVALUACIÓN
	especializados para Pymes en temas ambientales 9.3.) Promover el uso de sistemas de gestión y estándares ambientales	
10.) Internacionalización de las Pymes	10.1.) Implementación de una política de comercio proactiva	El desarrollo de políticas para el comercio es complejo y requiere de medidas bien articuladas con orientación a la simplificación de procedimientos, la reducción de costos transaccionales y la promoción de actividades para la exportación. Los países, en general, han progresado en la promoción de acceso a mercados extranjeros aunque deben aumentar sus esfuerzos en la facilitación de trámites por medio del gobierno electrónico.

Los resultados del índice fueron presentados y discutidos con las organizaciones aliadas y todos los coordinadores nacionales en Bruselas en 2013, en el marco de la celebración de la “Reunión de Trabajo para la Cooperación Industrial Euro-Mediterránea”. Una reunión subsecuente fue organizada por la OCDE en colaboración con la Secretaria de la Unión Mediterránea, con el propósito de llegar a un acuerdo en los resultados finales de la evaluación y discutir asuntos sobresalientes.

Los principales hallazgos del índice fueron presentados a los ministros y participantes de la 9na Reunión Ministerial de Cooperación Euro-Mediterránea en febrero de 2014. Esta reunión estuvo planteada con el objetivo de mejorar el apoyo para el desarrollo de las Pymes; siendo la prioridad establecer políticas que promuevan la igualdad de condiciones, la remoción de cargas administrativas y la formación de habilidades y desarrollo de tecnologías.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las pequeñas y medianas empresas (Pymes), generan la mayor parte de los empleos en América Latina y el Caribe, además de ser actores claves para el cambio estructural de la región y para la inserción de los países en los mercados internacionales. Sin embargo, la participación de estas empresas en el valor agregado de las economías no es significativo, y en lo que a exportaciones se refiere, la participación es aún menor, lo que coloca en evidencia los retos que presentan las Pymes en la región.

En el Seminario sobre Internacionalización de Pymes, llevado a cabo en la sede de la CEPAL en enero de 2016¹, se analizaron los principales obstáculos que enfrentan las pymes de la región, destacándose entre ellos los costos de entrada a los mercados (asimetría de información, infraestructura, transporte y trámites); el cumplimiento de los requisitos del comercio internacional (estándares de calidad); y el acceso al financiamiento.

Además, se señaló que para internacionalizar las empresas es necesario promover la diversificación productiva, facilitar su acceso al financiamiento, impulsar su incorporación a las cadenas de valor,

¹ Santiago de Chile, Chile, 2016.

18

favorecer la asociatividad, fomentar la innovación, incentivar las actividades de investigación y desarrollo, incorporar la perspectiva de género, desarrollar capacidades y aprendizaje y mejorar la coordinación público-privada.

Otro de los problemas más frecuentes que enfrentan las Pymes, es que gran parte de ellas operan en el sector informal, lo que limita su acceso al crédito. Cuando tienen acceso al financiamiento, su misma calificación de riesgo hace que el financiamiento se castigue con mayores tasas de interés y menores plazos de amortización. Pocas se capacitan para mejorar sus operaciones y cuentan con poco o nulo acceso a la inversión de fondos de capital o de capital semilla. No cuentan con procesos de selección de recursos humanos que les permitan elegir al personal adecuado de acuerdo con las necesidades de la empresa. Invierten poco en tecnología, y cuando lo hacen, muchas veces adquieren equipos, maquinaria y software que no son la mejor alternativa para su tipo de operaciones. Presentan dificultades para desarrollar estrategias de comercialización (SELA 2010).

CUADRO 4
Objetivos de la política Pyme en países de América Latina

Objetivo/País	Chile	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Colombia	El Salvador
Creación de empleo	x	x	x	xx	x	x	xx
Desarrollo de capital humano	x	x	x	x	x		x
Atenuación de fallas de mercado	xx	x		x	x	x	x
Mayor productividad	xx		x		x		x
Competitividad	xx	x	xx	xx	xx	x	xx
Innovación							

Fuente: Elaboración propia con base en: CEPAL y Ferraro (2014): Taller Regional sobre Políticas Públicas para pymes.

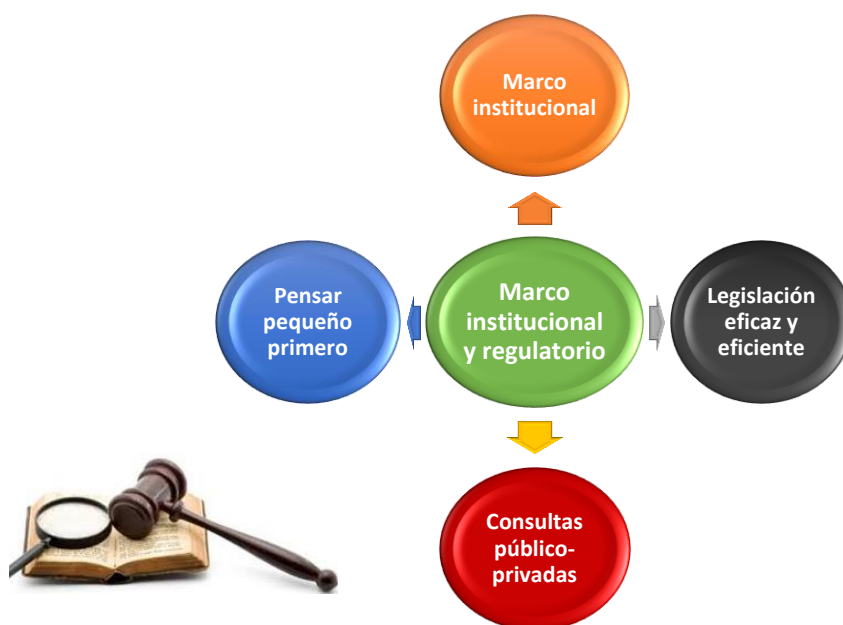
Nota: Las celdas con "XX" son aquellos objetivos de política con mayor relevancia en el país correspondiente. Los principales objetivos de las políticas para Pymes son creación de empleo, solución de fallas de mercado y aumento de la competitividad y productividad.

El IPPALC, contempla nueve dimensiones que a su vez están conformadas por sub-dimensiones e indicadores que facilitarán el diagnóstico de la situación actual de las políticas públicas para Pymes en la región.

Dimensiones del IPPALC

La primera dimensión está referida al Marco Institucional y Regulatorio, esta dimensión contempla aspectos vinculados con el funcionamiento de aquellas instituciones encargadas de coordinar y regular el funcionamiento de las Pymes.

GRÁFICO 1
Estructura de la dimensión: Marco Institucional y Regulatorio



Fuente: Elaboración propia con base en SELA 2015.

Como puede apreciarse en el Gráfico 1, esta dimensión está conformada por cuatro sub-dimensiones: (1) Marco Institucional, (2) Legislación eficaz y eficiente, (3) Consultas público-privadas y (4) Pensar pequeño primero. Estas sub-dimensiones se desagregan en una serie de indicadores que permiten valorar de manera más precisa el funcionamiento de las regulaciones e institucionalidad relacionada con las Pymes. Cabe destacar que estas sub dimensiones están vinculadas entre sí, ya que si bien es necesaria la existencia de un marco institucional que dé respuesta a las necesidades de las empresas, estas deben funcionar de manera eficaz y eficiente. Al mismo tiempo, la efectividad de estas instituciones y regulaciones deben ser evaluadas, por lo que las consultas público-privadas se convierten en un factor esencial para la valoración de la política correspondiente. Finalmente, todos estos factores deben dar repuesta a los intereses de las Pymes, de allí se desprende la sub-dimensión Pensar pequeño primero.

La sub-dimensión **(1) Marco institucional**, comprende aspectos relevantes como lo son la **Definición de Pymes**², la cual es necesaria para la aplicación de políticas; cabe destacar, que la clasificación de las empresas en una taxonomía determinada facilita su acceso a diversos programas de apoyo como créditos, promoción de las exportaciones y esquemas tributarios.

² En América Latina y el Caribe no existe una definición uniforme para referirse al sector MIPYME. Existen criterios utilizados para definir categorías de empresas en torno a número de empleados, volumen de ventas o activos. Si se utiliza el número de empleados se podrían considerar microempresas las que son de autoempleo o tienen de 1 a 5 empleados; las pequeñas aquellas que emplean de 5 hasta 15, dependiendo el país; y las medianas aquellas que tienen hasta 200 empleados. Esta categorización sólo se ofrece como un referente para definir el universo de empresas que se consideran en el análisis. Si se clasifican por volumen de ventas las micro tienen ventas anuales de US\$35 mil en tanto que las pequeñas y medianas empresas pueden ser aquellas con ventas anuales de superiores a los US\$300 mil (Zevallos, 2003) (VISA y Nielsen Group, agosto de 2007, p. 2) citado en SELA 2010.

20

Además, esta sub dimensión evalúa la existencia de una coordinación entre los entes encargados de la formulación de las políticas, el diseño de estrategias para el desarrollo de las Pymes y el apoyo brindado a aquellas empresas que se encuentran aún en el sector informal de la economía.

Con respecto a la sub dimensión **(2) Legislación eficaz y simplificación administrativa**, se abordan temas de vital importancia para la consolidación de las Pymes. La simplificación administrativa y la eliminación de regulaciones redundantes son tópicos a evaluar en esta sección. Investigaciones desarrolladas por la Fundación para el Desarrollo Sostenible FUNDES Internacional en países de América Latina, revelan que los trámites para el registro y funcionamiento de las empresas son un importante obstáculo para el desarrollo de los negocios y afectan negativamente el entorno en el cual tienen que desempeñarse los empresarios (CEPAL, 2007).

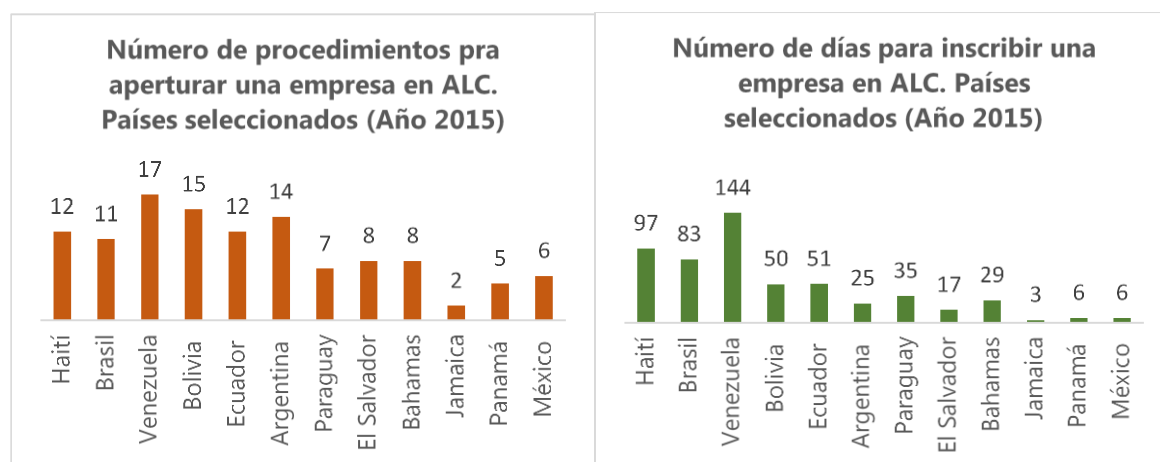
El proceso para constituir una empresa, esencial para el desarrollo del sector privado, es una de las grandes limitantes al emprendimiento en la región, lo que promueve la operación informal de los negocios y favorece las prácticas administrativas corruptas. En este sentido, las consecuencias de regulaciones excesivas e innecesarias generalmente tienen un efecto adverso en el desarrollo económico de un país o región.

El reporte Doing Business 2016, refleja que América Latina y el Caribe reporta aún deficiencias en materia de regulaciones para hacer negocios con respecto otras regiones. En el caso del número de procedimientos para la apertura de una empresa, el promedio de la región es de 8,3; en los países de Asia Oriental es de 7, en tanto que en Europa, Asia Central y en los países de la OCDE el número de procedimientos promedio es de 4,7.

Otro aspecto es el número de días necesarios para inscribir una empresa, haciendo un seguimiento mínimo de los organismos de gobierno y sin necesidad de realizar pagos extraordinarios. En América Latina y el Caribe el número de días promedio es de 29,4, mientras que en Europa y Asia Central es de 10, lo que coloca en evidencia el rezago de la región en esta materia.

Cabe destacar, que se observa una amplia brecha entre los resultados por países de la región. Tal es el caso de que en países como Venezuela y Bolivia el número de procedimientos asciende a 17 y 15, respectivamente, en tanto que en Jamaica son necesarios sólo 2 procedimientos para la apertura de una empresa. En el caso del número de días, en Venezuela el proceso de registro de una empresa puede tardar 144 días mientras que en Panamá y México son necesarios solo 6 días. Esto refleja la heterogeneidad de las políticas y estrategias de desarrollo de las Pymes en la región. Además, es importante tomar en cuenta que disponer de procesos expeditos es uno de los factores que promueve la formalización de las empresas, mientras que, los procesos más lentos, estimulan a que los empresarios operen en la informalidad.

GRÁFICO 2
Procedimientos para la apertura de empresas en ALC



Fuente: Elaboración propia con base en *Doing Business 2016*

La segunda dimensión contemplada en el IPPALC es la referida al Acceso al Financiamiento.

Los países de la región exhiben rezagos en el desarrollo de sistemas de crédito capaces de proveer recursos para financiar inversión, innovaciones de empresas de menor tamaño y capital de riesgo para start-ups. El sector bancario privado muestra una concentración en el crédito de corto plazo, márgenes elevados de intermediación y una marcada segmentación del crédito hacia las grandes firmas, excluyendo de manera significativa a las pequeñas y medianas empresas, y priorizando la atención de empresas clientes (Titelman, 2003). El acceso al crédito bancario por parte de las Pymes es menor al registrado por las grandes empresas, lo cual puede estar vinculado a problemas de asimetrías de información y a los altos riesgos que se le atribuyen al financiamiento de empresas de menor tamaño, lo que genera cierto recelo en las entidades bancarias al momento de otorgar préstamos. Adicionalmente, existen altos costos de financiamiento e insuficiencia de garantías de las empresas.

Si bien los gobiernos de la región han implementado medidas para atenuar estas dificultades y mejorar el acceso de las Pymes al crédito, los programas de financiamiento continúan teniendo un lugar importante en la agenda, debido a que el limitado acceso a los créditos sigue constituyendo un obstáculo para el crecimiento de las empresas. Cifras publicadas por el Banco Mundial, señalan que 37,5% de las pequeñas empresas de la región cuentan con un crédito bancario, mientras que en el caso de las grandes empresas este porcentaje se ubica en 67%. Por su parte, el valor de la garantía necesaria para obtener un financiamiento es de 239,8% del monto del préstamo en el caso de las Pymes. Estas cifras no difieren de manera significativa del resultado que se registra en otras regiones, lo que coloca de manifiesto que el acceso al financiamiento es un obstáculo para las Pymes a nivel mundial.

CUADRO 5

Porcentaje de empresas con acceso a préstamo o crédito bancario			
		ALC	MUNDO
Tamaño de la empresa	Pequeña (5-19)	37,5%	29,8%
	Mediana (20-99)	55,4%	43,1%
	Grande (100+)	67,0%	50,9%

Fuente: *Enterprises Surveys, Banco Mundial (2010)*.

22

La **dimensión acceso al financiamiento** está constituida por cinco sub dimensiones que abordan puntos medulares que deben ser evaluados: (1) Regulación en materia financiera, (2) El tratamiento de la quiebra de empresas, (3) Las fuentes de financiamiento, (4) El ambiente impositivo que promueva las inversiones y (5) La educación financiera.

GRÁFICO 3

Estructura de la dimensión: Acceso al Financiamiento



Fuente: Elaboración propia con base en SELA 2015

La configuración del sistema financiero y de la normativa existente en materia de financiamiento influye en el grado de acceso al financiamiento de las pymes. Debido a esto, la sub dimensión **(1) Marco legal y regulatorio** toma en cuenta la evaluación de las normativas existentes en la región en materia de créditos y colaterales.

En los países de la región existe una amplia diversidad de instituciones que facilitan el acceso al financiamiento de las Pymes. En algunos casos, se lleva a cabo una estrategia integral que comprende, además de medidas para canalizar recursos, una serie de servicios para mejorar el acceso al crédito, complementando la asistencia financiera con asistencia técnica. Las políticas de financiamiento suelen ser responsabilidad de la banca de desarrollo. Estas instituciones son una pieza clave en las políticas para mejorar el acceso al financiamiento de las empresas de menor tamaño y establecer las reglas de juego en materia de normativas para el financiamiento y colaterales. Sin embargo, no siempre existe la coordinación necesaria entre las políticas ofrecidas en esta materia.

En este sentido, el sector público debería realizar esfuerzos en el diseño de sistemas nacionales de garantías que permitan a las empresas, especialmente a las pequeñas, cumplir con los

23

requerimientos de garantías de los bancos y, con ello, mejorar su acceso al crédito. No obstante, recientemente se ha registrado un fuerte crecimiento en los sistemas de garantía latinoamericanos, Tal es el caso de México, Brasil, Colombia, Chile, Argentina y Perú (Pombo, 2008).

En la experiencia de América Latina predominan dos modelos: los fondos de garantías y las sociedades de garantías. Los fondos de garantía se constituyen fundamentalmente con capitales públicos, que se aplican en forma automática sin hacer evaluaciones de cada operación, siendo la institución financiera la encargada de realizar los diagnósticos de riesgo. Por su parte, las sociedades de garantías se financian con recursos públicos y, en algunos casos, con recursos privados. Las propias sociedades evalúan el riesgo antes de conceder el financiamiento (Llisterri, 2007).

La sub dimensión **(4) Ambiente impositivo propicio para la inversión** es una incorporación nueva que se hace en el IPPPALC, ya que en la versión original planteada por la OCDE no se contempla dicha variable. Cabe destacar, en América Latina y el Caribe hay acuerdos por mecanismo de integración referentes al ambiente propicio para la inversión, si bien estos no están en vigencia por temas políticos, es importante tomar en cuenta su evaluación.

El tema impositivo es otro de los obstáculos a los que hacen referencias los empresarios para el desarrollo de sus negocios. De acuerdo a cifras del informe Doing Business 2016, el número de tributaciones por año en la región es uno de los más altos del mundo 30, es superado solo por África Subsahariana cuyo número es 39 y Asia Meridional 31. En el caso de los países de la OCDE el número de pagos es de 11 y en Europa y Asia Central es de 19. Por otro lado, la tasa de impuesto (como porcentaje de la ganancia) es de 47,7% en América Latina y el Caribe; la más alta en la regiones a nivel mundial.

En este sentido, es de relevancia para esta sub-dimensión la evaluación de la carga impositiva a la que se enfrentan las PYMES, así como el costo de cumplimiento tributario y el tratamiento tributario de las pérdidas.

Finalmente, la sub dimensión **(5) Educación financiera**, toma en cuenta la evaluación de aspectos que no deben ser ignorados, tal como lo es la existencia y eficiencia de los programas de difusión de conocimientos financieros para emprendedores. Si bien se han realizado esfuerzos, en la región aún existe desconocimiento en materia de opciones y facilidades financieras para las Pymes.

Seguidamente, en la tercera dimensión, Ambiente operativo/Simplificación de procedimientos, se evalúa con mayor detalle el número de procedimientos y los costos en los que incurre una empresa para entrar en funcionamiento. Además se examina la existencia y funcionamiento de las opciones en materia de gobierno electrónico.

Las regulaciones y los procedimientos administrativos desempeñan una labor fundamental para la formación de mercados competitivos, dinámicos e innovadores. No obstante, dichas regulaciones y procedimientos pueden imponer elevados costos a las empresas operativas - particularmente a las empresas de menor escala productiva - e inhibir la formación de nuevos emprendimientos, generando así pérdidas de eficiencia y de competitividad en los mismos mercados que tratan de dinamizar (SELA, 2015).

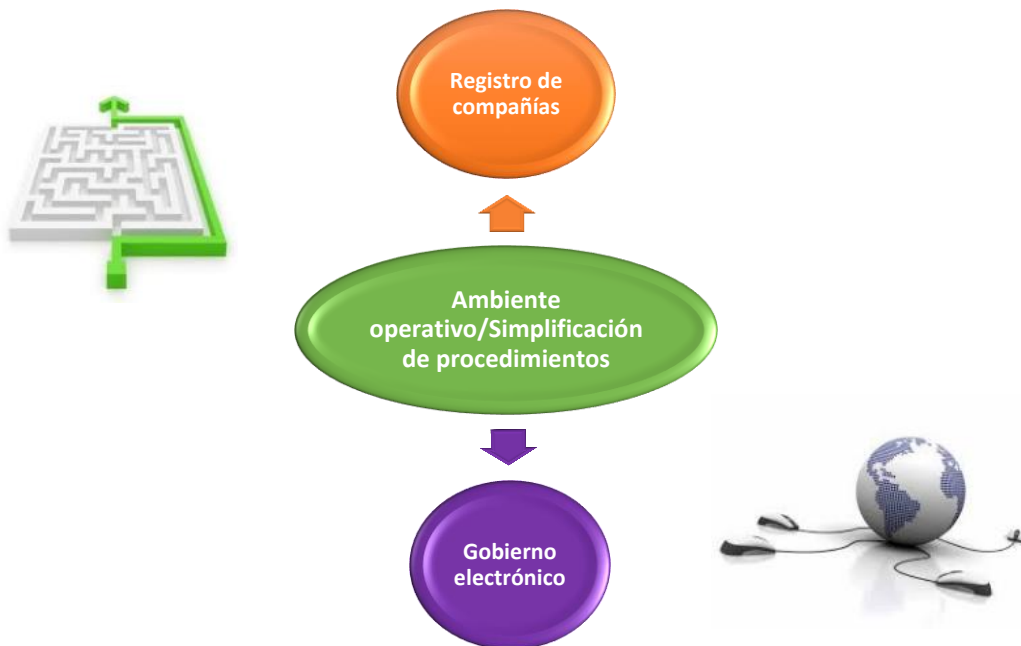
En este sentido, la sub dimensión Registro de compañías, evalúa cada uno de los aspectos que pueden impactar la operatividad de las Pymes. Como se observó en la primera dimensión, Marco institucional y regulatorio, la simplificación administrativa propicia un ambiente operativo favorable

24

que dinamiza el desempeño de las empresas y contrarresta la permanencia de estas en el sector informal de la economía.

GRÁFICO 4

Estructura de la dimensión: Ambiente operativo/Simplificación de procedimientos



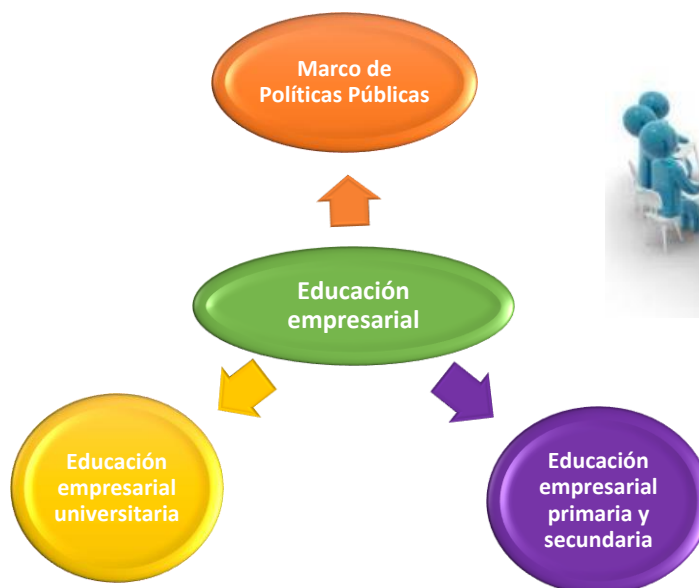
Fuente: Elaboración propia con base en SELA 2015

Por otro lado, se encuentra la sub dimensión **Gobierno electrónico**, la cual se encarga de evaluar el funcionamiento y avance del Sector Público en cuanto a la incorporación de tecnologías de la información en sus procedimientos administrativos. Indicadores como el pago de impuestos, seguridad social, catastros, pensiones entre otros, son valorados en esta sub dimensión. A través de los servicios en línea, es posible gestionar trámites gubernamentales a través de sitios electrónicos, los cuales abaratan los costos y los tiempos de los emprendedores.

Cabe destacar, que en América Latina y el Caribe se llevan a cabo programas de Gobierno Electrónico que han beneficiado a las Pymes. Tal es el caso de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) y la Red de Puertos Digitales y Colaborativos, programas que han permitido facilitar y simplificar los procedimientos en materia comercial.

La cuarta dimensión del IPPALC denominada Educación Empresarial está conformada por tres sub dimensiones: (1) Marco de políticas públicas para la educación empresarial, (2) Educación empresarial en la educación primaria y secundaria y (3) Educación empresarial en la educación universitaria.

GRÁFICO 5 Estructura de la dimensión: Educación Empresarial



Fuente: Elaboración propia con base en SELA 2015

El sistema educativo formal tiene como objetivo la transmisión de valores, el desarrollo personal y la preparación de los jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo. En este sentido, la educación o formación empresarial en América Latina y el Caribe requiere de un diseño de políticas educativas, laborales, que promuevan el emprendimiento y la innovación. Para ello, es importante la activa colaboración del sector privado, tanto en el diseño de políticas y programas como en la provisión de servicios de capacitación y en el desarrollo de iniciativas que respondan a las necesidades de las empresas.

De acuerdo a SELA (2015), las políticas públicas de educación empresarial, en conjunto al entrenamiento y capacitación técnica, promueven la acumulación de capital humano a través de la generación de conocimientos y capacidades productivas, y a través de la consolidación de una cultura empresarial en la región.

La ausencia de personal calificado en las empresas dan como resultado niveles de productividad inferiores a los esperados, en este sentido la formación del capital humano debe estar incluido en la agenda de políticas públicas para Pymes. En América Latina y el Caribe 33% de las pequeñas empresas, 36,8% de las medianas empresas y 36,1% de las grandes empresas identifican que una mano de obra no calificada es una limitación importante para el desarrollo de las Pymes³.

A nivel regional, países como Colombia ha realizado esfuerzos en lo que al fomento del emprendimiento se refiere. En 2009 se elaboró un Plan Nacional de Emprendimiento, con estrategias, proyectos, indicadores y entidades responsables claramente establecidos. En consulta con la Dirección de Microempresas del Ministerio de Comercio Industria y Turismo. El plan propone el fortalecimiento de las unidades de emprendimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

³ *Entreprises surveys*, Banco Mundial (2010).

26

y de las instituciones de educación superior, junto con el desarrollo de un programa de formación de formadores y de acompañamiento a emprendedores y a empresas de reciente creación.

Por su parte, República Dominicana lleva a cabo programas de formación empresarial a través del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), que busca atender las necesidades de los recursos humanos que requieren los sectores productivos del país y el desarrollo de la empleabilidad.

Cabe destacar, que en las pequeñas empresas existe un porcentaje mayor de empresarios con educación primaria y primaria incompleta que en las empresas más grandes. Es decir, a mayor tamaño de las empresas, el empresario muestra un nivel educativo más alto, en particular en educación terciaria (CEPAL, 2011).

De acuerdo a lo antes expuesto, es de gran importancia la evaluación de las estrategias de promoción de educación empresarial por parte de los gobiernos de la región. Además, se examina la existencia e implementación de una estrategia de largo plazo para la educación empresarial en grupos tales como las mujeres empresarias, las empresas nacientes y las empresas de crecimiento acelerado. De igual forma, se evalúa la existencia e intercambio de buenas prácticas y eficiencia de la educación empresarial en los niveles educativos: primara, secundaria y universitaria.

La quinta dimensión que se refiere a Entrenamiento y Capacitación, está conformada por una única sub dimensión denominada (1) Promoción del entrenamiento y la capacitación para el emprendimiento. En esta sección del IPPALC se evalúa la disponibilidad de programas de entrenamiento dirigidos a las Pymes en sus distintas fases, además de estudiar la existencia de fondos públicos para la capacitación de empresas.

GRÁFICO 6

Estructura de la dimensión: Entrenamiento y Capacitación

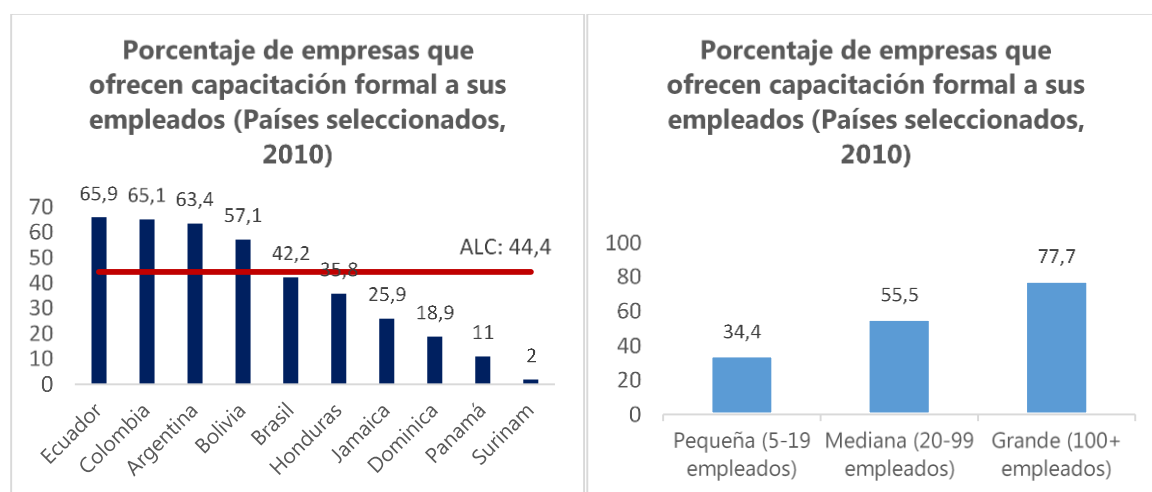


Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

La capacitación es un factor estratégico que promueve la competitividad de las empresas, por ello, es necesario el diseño y la puesta en marcha de programas de entrenamiento que den respuesta a las necesidades de la empresa y del mercado. Estos programas de entrenamiento deben incluir la preparación de emprendedores en técnicas especializadas de negociación, manejo de softwares, manejo de maquinarias, uso de las TIC's, y desarrollo de proyecciones y planes de negocio.

Las PYMES, especialmente las empresas nacientes, no suelen disponer de los recursos necesarios para dotar a sus empleados de las habilidades específicas para el desempeño óptimo de sus actividades. En este sentido, el Sector Público de los países cumple un rol importante en el diseño de programas de capacitación que favorezcan el desarrollo de las Pymes productivas, innovadoras, competitivas y capaces de insertarse en los mercados internacionales. En América Latina y el Caribe existen numerosas incitativas en esta materia, son varios los países que poseen una plataforma institucional que tiene bajo su responsabilidad la capacitación de emprendedores. Sin embargo, las cifras que muestran el porcentaje de empresas que ofrecen capacitación formal a sus empleados varían de manera significativa de un país a otro, los países del Caribe y Centroamérica muestran porcentajes de capacitación menores con respecto al resto de la región.

GRÁFICO 7
Capacitación empresarial en países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en *Enterprises surveys, Banco Mundial. 2010*

Otra dimensión planteada en el IPPALC es la correspondiente a Innovación, Adecuación Tecnológica y Transferencia de Tecnología. Así como el acceso al financiamiento, las Pymes muestran dificultades para innovar e incorporar nuevas tecnologías en sus actividades productivas. En este sentido, para aumentar la intensidad y cambiar la orientación del proceso de innovación se requiere: un sólido marco institucional para la innovación y la transferencia de tecnología, servicios de apoyo y financiamiento para la innovación. Estos aspectos son sub-dimensiones que serán evaluados en el IPPALC.

28

GRÁFICO 8

Estructura de la dimensión: Innovación, Adecuación Tecnológica y Transferencia de Tecnología



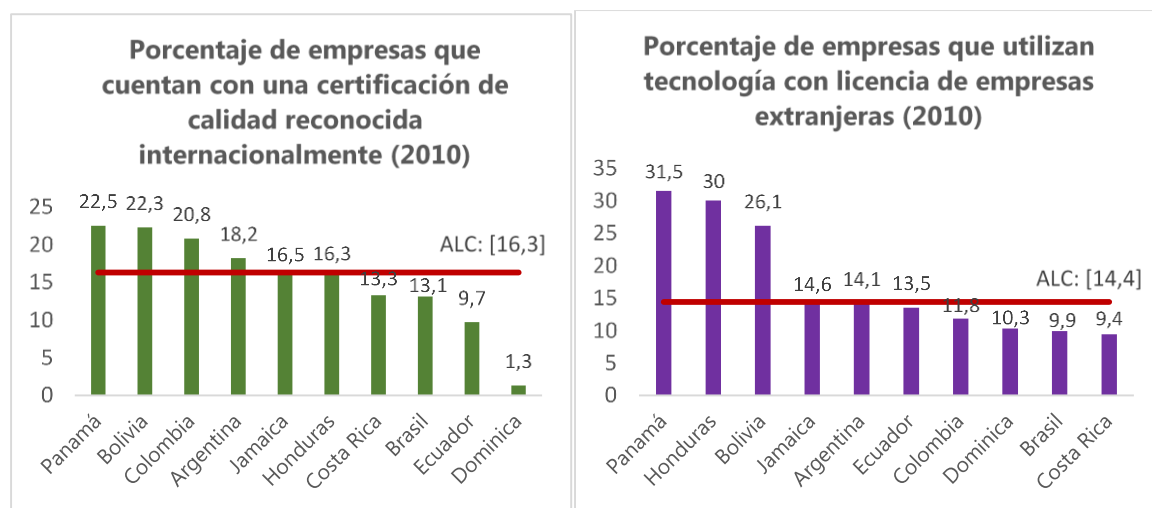
Fuente: Elaboración propia con base en SELA 2015

América Latina y el Caribe se encuentra rezagada respecto a las economías de la OCDE en materia de innovación e incorporación de tecnología, aunque el desempeño de los países de la región es muy heterogéneo (CEPAL, 2011). Por su parte, países como China, redujeron la brecha tecnológica al elevar la complejidad y sofisticación de sus estructuras productivas y hacerlas más intensivas en conocimiento y tecnología. América Latina y el Caribe si bien ha progresado en esta materia, aún persisten diferencias en comparación con otras regiones.

En efecto la región presenta un rezago relativo, en términos de productividad, que refleja las asimetrías en sus capacidades tecnológicas con respecto a la frontera internacional. La velocidad con que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología en su tejido productivo supera la rapidez con que los países de América Latina y el Caribe son capaces de absorber, imitar, adaptar e innovar a partir de las mejores prácticas internacionales (CEPAL 2011).

Con respecto a las transferencias de tecnologías, son pocas las empresas que han logrado aplicar procesos de innovación en sus cadenas productivas. La *Enterprises surveys* realizada por el Banco Mundial en 2010, señala que sólo el 14,4% de las empresas de la región utilizan tecnología con licencia de empresas extranjeras. Si se toma en cuenta el tamaño de las empresas, se observa que las pequeñas son quienes exhiben el porcentaje más bajo, 9.8%. Por otro lado, en el indicador que muestra el porcentaje de empresas que cuentan con una certificación de calidad reconocida internacionalmente América Latina y el Caribe registra 16,3%. Además, las cifras por tamaño de empresas señalan que las pequeñas y medianas empresas son las que muestran los porcentajes de participación más bajas con respecto al registrado por las grandes empresas.

GRÁFICO 9 Tecnología e innovación en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en *Entreprises surveys, Banco Mundial, 2010*

En América Latina y el Caribe es difícil encontrar una política explícita y homogénea de innovación dirigida a las Pymes. En efecto, no hay instituciones dedicadas exclusivamente al desarrollo de la innovación de las Pymes lo que se refleja en la presencia de distintos organismos que incluyen en su plan de acción la incorporación de nuevas tecnologías y procesos innovadores que mejoren la productividad de las empresas.

Existen instituciones que están a cargo de formular y ejecutar programas de ciencia, tecnología e innovación como lo son los Ministerios y otros entes públicos; y por otro lado, operan las agencias que se dedican al diseño e implementación de una política de fomento a las Pymes. De esta manera, se encuentran dos ámbitos de competencia, uno vinculado con la promoción de Pymes y otro que lleva a cabo los programas de innovación, lo que genera líneas de acción aisladas una dirigida específicamente a las pequeñas y medianas empresas y otra al ecosistema empresarial en general. En este sentido es necesaria evaluar la existencia de un marco institucional eficaz y eficiente en materia de innovación y transferencia de tecnología.

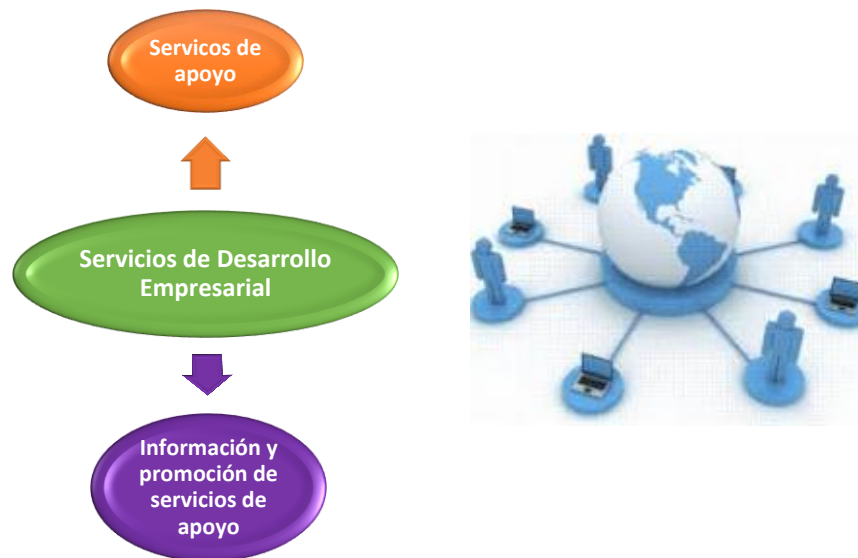
Por otro lado, este marco institucional debe ir acompañado una política que promueva la generación de servicios de apoyo tales como la conexión entre centros de investigación y la empresa privada, incubadoras de tecnología, entre otros. Por último y no menos importante, el proceso de innovación debe contar con apoyo financiero, especialmente si está dirigido a pequeñas y medianas empresas.

La dimensión Servicios de Desarrollo Empresarial, está conformada por dos sub-dimensiones. La primera de ellas se refiere a Servicios de apoyo y la segunda a la Información y promoción de servicios de apoyo. Esta dimensión del IPPALC permite evaluar el estado actual de un conjunto de aspectos fundamentales para la provisión efectiva y eficiente de servicios de desarrollo empresarial para PYMES, tomando en cuenta tanto a empresas maduras como nacientes. Además, permite examinar la efectividad de los servicios ofrecidos a través del Gobierno electrónico.

30

GRÁFICO 10

Estructura de la dimensión: Servicios de Desarrollo Empresarial



Fuente: Elaboración propia con base en SELA 2015

Los servicios de desarrollo empresarial abarcan distintos aspectos tales como cursos de capacitación, asistencia técnica, sistemas de información, ventanillas únicas empresariales, gobierno electrónico, entre otros. El acceso a estos servicios es limitado para algunas empresas dado los costos que representan para ellas; es por ello que es de gran relevancia la intervención del Sector Público en aras de incrementar el acervo de conocimientos y habilidades gerenciales de las Pymes. Cabe destacar, que para algunas empresas, la falta de conocimientos y capacidades gerenciales es una limitante para la plena realización de su potencial, mientras que para otras empresas, la ausencia de dichas habilidades puede significar la diferencia entre operar y cerrar (SELA 2015).

Los mercados de servicios no financieros, en este caso de servicios de desarrollo empresarial, son aún incipientes en capacitación, información y consultoría; muchos de ellos no tienen una capacidad de respuesta adecuada a las necesidades de las Pymes. Los empresarios, en muchos casos no consideran estos servicios como útiles o indispensables y, por lo tanto, no están dispuestos a pagar por ello. En este sentido, es necesaria la promoción de los servicios de apoyo y divulgar su utilidad en el ambiente empresarial, tales como la reducción de costos y tiempo. Es por ello que la sub-dimensión Información y promoción de servicios de desarrollo empresarial se encarga, precisamente, de evaluar el estado actual de la estrategia de provisión de servicios de apoyo a las Pymes.

La Asociatividad y Articulación Productiva, durante los últimos veinte años, los países de América Latina y el Caribe han impulsado iniciativas para poner en marcha políticas de apoyo a las pymes basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional, con el fin de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico (Ferraro y Gatto, 2010).

En este sentido, esta dimensión se encarga de calificar el grado de consolidación de las asociaciones empresariales así como la provisión de servicios por parte de ellas, estos aspectos están incluidos en la sub-dimensión Redes y asociaciones empresariales. Por otro lado, la sub-dimensión Promoción

de aglomeraciones productivas toma en cuenta la existencia de incentivos para las aglomeraciones, la difusión de las mejores prácticas, la existencia de parques industriales, entre otros.

GRÁFICO 11

Estructura de la dimensión: Asociatividad y Articulación Productiva



Fuente: Elaboración propia con base en SELA 2015

En América Latina y el Caribe, existen distintas modalidades de articulación productiva. En primer lugar, encontramos la conformación de *clústers* o aglomeraciones productivas locales; en segundo lugar encontramos aquella que toma en cuenta el territorio o ubicación geográfica y por último aquella que considera la naturaleza sectorial o tecnológica. Las relaciones que surgen en las aglomeraciones empresariales se caracterizan por la cooperación y la competencia que promueven el aprendizaje colectivo y la innovación. De esta manera, en la medida que estas relaciones se vuelven más complejas, se generan mayores capacidades de innovación que permitan la creación de nuevos productos y la generación de nuevos encadenamientos productivos que faciliten la inserción de las empresas en los mercados internacionales.

La incorporación de los programas de articulación al conjunto de políticas tradicionales significó un cambio de paradigma en el diseño de las políticas públicas para pymes. Las iniciativas de fomento de la asociatividad surgieron como propuesta de los gobiernos en virtud de los resultados positivos alcanzados por experiencias internacionales, aunque también influyó el impulso otorgado desde diversos organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que brindaron financiamiento a los países para implementar este tipo de iniciativas (Ferraro y Gatto, 2010).

No obstante, los resultados por países han sido diferentes, el caso de brasileño fue una de las experiencias consideradas exitosas. El programa *Arranjos Produtivos Locais* (APL), logró una alta cobertura y fue concebida como una pieza de la política productiva nacional e impulsó una fuerte coordinación institucional a partir de la conformación del Grupo de Trabajo Permanente (GTP-APL), que integran representantes de múltiples instituciones y organismos para el monitoreo y la implementación de las políticas (Ferraro y Gatto, 2010). Países como México, Argentina, Chile y El

32

Salvador también cuentan con una serie de programas de articulación productiva, aunque de menor envergadura que el brasileño.

Finalmente el IPPALC examina los aspectos vinculados a la Internacionalización de las PYMES: en esta dimensión se verifica la existencia de programas que promuevan la inserción de las pequeñas y medianas empresas en los mercados internacionales. Esta última dimensión comprende tres sub-dimensiones, la primera de ellas, Implementación de una política comercial pro-activa, considera indicadores vinculados con la existencia de capacidades y facilidades de exportación de las Pymes.

Seguidamente, se encuentra la sub-dimensión Simplificación de procesos para el comercio internacional, que evalúa aspectos operativos vinculados con el proceso de exportación de las Pymes. Por último está la sub-dimensión Realización de los beneficios derivados de la integración latinoamericana y caribeña.

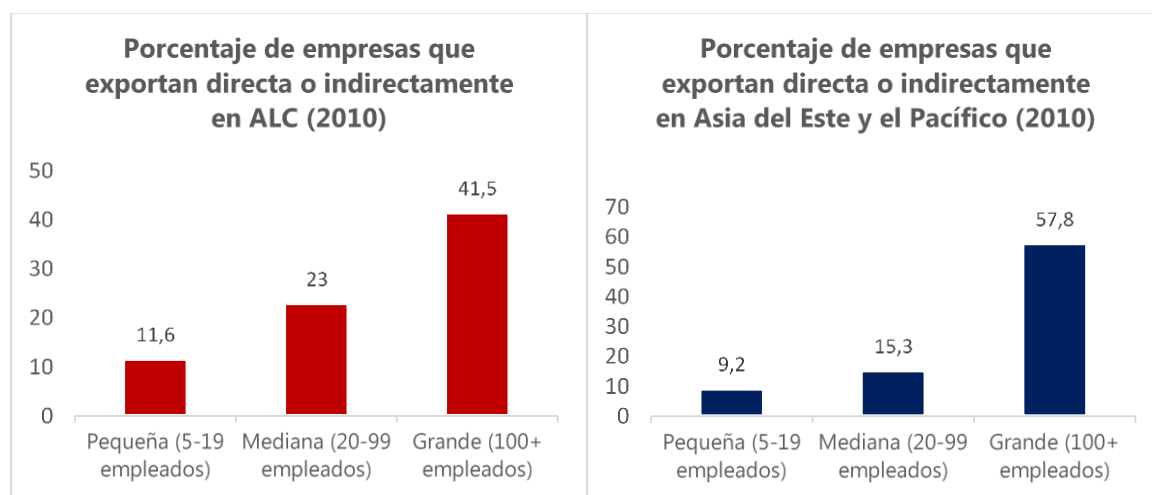
GRÁFICO 12
Estructura de la dimensión: Internacionalización de las PYMES



Fuente: Elaboración propia con base en SELA 2015

En América Latina y el Caribe se han implementado programas que tienen como objetivo aumentar la competitividad de las Pymes y promover su internacionalización a través del uso de las TIC's, sistemas de garantías, financiamiento y generación de asociaciones entre empresas y las redes empresariales. Sin embargo, los resultados en la región son aún incipientes, el porcentaje de empresas que exportan directamente o indirectamente se ubica en 17,6%. Al desagregar las cifras por tamaño de empresas, se observa que las pequeñas empresas que exportan representan el 11,6% y las medianas 23%, mientras que la proporción de empresas grandes que exportan se ubica en 41,5%. No obstante, estas cifras no discrepan de manera significativa de lo reportado en otras regiones.

GRÁFICO 13
Internacionalización de las PYMES en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en *Enterprises surveys*, Banco Mundial. 2010

El proceso de internacionalización más usual de las Pymes comienza con el desarrollo de ventas hacia un mercado o país limítrofe para, una vez adquirida cierta experiencia exportadora, pasar a otros mercados. Para diversificar los destinos de exportación, las empresas tienen que desarrollar capacidades operativas, habilidades para entender y satisfacer a clientes con demandas diferentes a la de los clientes locales.

El desarrollo de este proceso de aprendizaje suele ser largo y tiende a requerir fuertes inversiones en recursos humanos y tecnología; por esta razón, probablemente, el paso desde los mercados regionales hacia los de mayor complejidad es realizado sólo por un pequeño grupo de Pymes, entre las que sobresalen, precisamente, las que han podido desarrollar un componente exportador más elevado (Pietrobelli, Porta, FUNDES, 2005).

III. Marco procedimental para la implementación del Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPALC)

El Índice de Políticas Públicas para Pequeñas y Medianas Empresas es una herramienta desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en conjunto con la Comisión Europea, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y la Fundación Europea de Entrenamiento. Desde 2006, este índice ha sido aplicado en distintas regiones del mundo: Balcanes Occidentales y Turquía, Norte de África y Medio Oriente y la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés).

El principal objetivo del indicador es proveer a los gobiernos de un instrumento que permita el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a impulsar el desarrollo de las Pymes. Su aplicación permite identificar las fortalezas y debilidades en áreas específicas asociadas al proceso de toma de decisiones, al tiempo de permitir la comparabilidad de resultados entre países y facilitar el intercambio de experiencias que fomente la cooperación en materia de políticas públicas para Pymes.

El diseño e implementación del Índice de Políticas Públicas para Pymes en las diferentes regiones del mundo, se sustenta en la adopción de prioridades y criterios comunes que se enmarcan dentro

34

de un plan estratégico para impulsar el desarrollo de las Pymes. En este sentido, se observa que los fundamentos teóricos que sirvieron de base para la creación del Índice de Políticas Públicas para Pymes se hallan en los 10 principios de la Ley de Pequeñas Empresas de Europa (*Small Business Act for Europe*) (Ver Anexo 1), en tanto que, en su adaptación a los países de la ASEAN, sirvieron de plataforma los principios de su Plan de Acción Estratégico para el desarrollo de las Pymes.

Ahora bien, para el caso de América Latina y el Caribe, se evidencia la ausencia de criterios y objetivos comunes para la construcción de un plan estratégico regional que promueva el desarrollo de las Pymes. No obstante, y con el propósito de cubrir esta debilidad institucional, el SELA ha desarrollado un Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPALC) cuya base conceptual está en la transformación y articulación productiva para la promoción de un ecosistema empresarial innovador, productivo, articulado y competitivo.

Estructura del Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPALC)

De acuerdo a SELA (2015), los elementos que se evalúan en el Índice de Políticas Públicas para Pymes varían de acuerdo a los objetivos prioritarios de cada subregión o bloque económico que decida implementar la herramienta. No obstante, la estructura para la cuantificación y presentación de los resultados se mantiene constante, basándose en:

- **Dimensiones:** Son las áreas temáticas para la aplicación de políticas públicas para Pymes y los pilares que soportan el ecosistema empresarial de una economía.
- **Sub-dimensiones:** Aspectos de relevancia fundamental para el correcto funcionamiento de las políticas públicas en cada área temática.
- **Indicadores:** Elementos a través de los cuales se evalúa el desempeño de las políticas públicas para Pymes en cada sub-dimensión.

La estructura original del Índice de Políticas Públicas para Pymes desarrollado por la OCDE y su equipo, comprendía el estudio de 12 dimensiones, 23 sub-dimensiones y 108 indicadores. Por su parte, el IPPALC comprende la cuantificación de 9 dimensiones, 25 sub-dimensiones y 120 indicadores (Ver Anexo 2).

Una vez definida la parrilla de evaluación con las dimensiones, sub-dimensiones e indicadores a evaluar, el siguiente paso es el establecimiento de ponderaciones que atiendan a la importancia relativa de cada uno de los componentes incorporados y que permitan la agregación de los resultados obtenidos. Estas ponderaciones se aplican solamente a nivel de indicadores y sub-dimensiones.

La estructura ponderativa considerada oscila en la escala del 1 al 3, siendo 3 la puntuación que reciben aquellos componentes con mayor prioridad en la implementación de políticas públicas para el desarrollo de las Pymes. Por su parte, las escalas 2 y 1 son para aquellos componentes que cumplen funciones complementarias en el impulso de la actividad de las Pymes.

En el proceso de asignación de las ponderaciones participan técnicos de los organismos responsables del proyecto y expertos locales con trayectoria reconocida en la materia, quienes deben lograr un consenso sobre la base de los criterios y conceptos adoptados inicialmente. Las ponderaciones adoptadas en el IPPALC se corresponden a una adaptación realizada por el SELA de la metodología de la OCDE en la implementación del índice en otras subregiones.

Para observar con mayor claridad y precisión la estructura del Índice de Políticas Públicas para Pymes, en el Cuadro 3 se muestra la dimensión 4 del IPPALC, especificando la dimensión, las sub-dimensiones, indicadores y ponderadores asociados.

CUADRO 6
Estructura de la dimensión 4 del IPPALC

		Ponderación
4	EDUCACIÓN EMPRESARIAL	
4.1	Marco de políticas públicas para la educación empresarial	3
4.1.1	Estrategia para la promoción de la educación empresarial formal	3
4.1.2	Estrategia para la promoción de la educación empresarial no formal	3
4.1.3	Monitoreo y evaluación de políticas de educación empresarial	2
4.1.4	Coordinación gubernamental y delegación de responsabilidades para la educación empresarial	2
4.1.5	Estrategia para la promoción de la educación empresarial de la mujer	1
4.2	Educación empresarial en la educación primaria y secundaria	3
4.2.1	Penetración de la educación empresarial en la educación primaria	3
4.2.2	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación primaria	1
4.2.3	Penetración de la educación empresarial en la educación secundaria	3
4.2.4	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación secundaria	1
4.3	Educación empresarial en la educación superior	3
4.3.1	Penetración de la educación empresarial en la educación superior	3
4.3.2	Cooperación entre la empresa privada y las universidades	2
4.3.3	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación superior	1

Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

Una vez logrado el consenso para la definición de la parrilla de evaluación y los ponderadores que corresponden a cada componente, se procede con la aplicación del instrumento de recolección de información. Para ello, los informantes calificados valorarán cada uno de los indicadores en una escala del 1 al 5, atendiendo al grado de implementación de una política, legislación o regulación para Pymes. En escala ascendente, se identifica la calificación 1 con la ausencia de leyes, instituciones o herramientas que cubran el área evaluada. Por su parte, el nivel 5 se asocia a las mejores prácticas internacionales en materia de atención a los temas considerados. En el Cuadro 4 se ofrece una explicación más detallada del planteamiento conceptual de cada nivel de respuesta, atendiendo a la metodología original de la OCDE.

36

CUADRO 7

Niveles de valoración de indicadores

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
No hay ley, institución, herramienta, información o servicios que cubran el área correspondiente.	Hay un proyecto de ley, institución, herramienta, información o servicios y hay algunas señales de actividad gubernamental para atender el área correspondiente	Existe un marco legal o institucional sólido para el área correspondiente. Se proveen servicios e información sobre el área correspondiente	Nivel 3 + algunas indicaciones concretas de una efectiva implementación de la ley, institución o herramienta	Nivel 3 + elementos que hagan constar una efectiva implementación de la ley, institución, herramienta o servicio. Este nivel se equipara a las buenas prácticas identificadas por las naciones de la OCDE

Fuente: SELA (2015) con base en OCDE (2014-c)

Nueva metodología para el cálculo del Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPALC)

La necesidad de obtener información más amplia y precisa que sirva de base para la toma de decisiones de políticas públicas eficientes para el desarrollo de las Pymes y la necesidad de construir un marco procedimental detallado para la implementación del índice de Políticas Públicas para Pymes, ha desembocado en el diseño de una nueva metodología para su aplicación. Este nuevo marco procedimental es una adaptación elaborada por el SELA del nuevo proceso de implementación diseñado por la OCDE y publicado en 2016⁴.

A pesar de que la metodología original⁵ es una herramienta de gran utilidad que permitía el abordaje de las instituciones y la obtención de una medición sobre el estado de las políticas públicas para el desarrollo de las Pymes, ésta presentaba las siguientes limitaciones:

- Permite una limitada comparación de los resultados obtenidos en las diferentes regiones donde se aplicó el instrumento.
- No integra la información obtenida a través del instrumento del índice de Políticas Públicas a los sistemas de información estadística de los países, a las estadísticas de los organismos internacionales y a las evaluaciones de compañías independientes sobre el desempeño de las políticas públicas.

Con el propósito de mitigar estas limitaciones, se ha construido un nuevo marco metodológico en el cual se detallan con mayor precisión los procedimientos a seguir, al tiempo de complementar los procesos requeridos para el cálculo del Índice de Políticas Públicas para Pymes.

El proceso de aplicación del instrumento, la recolección de la información y la homogeneización y consolidación de los resultados, ha sido cuidadosamente diseñado atendiendo a la naturaleza cualitativa de la información obtenida a través del IPPALC. En este sentido, a continuación se exponen de forma esquemática las cinco fases requeridas para la implementación del IPPALC.

⁴ OCDE, et al. (2015), SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2016: Assessing the Implementation of the Small Business Act for Europe, Publicaciones OCDE, Paris

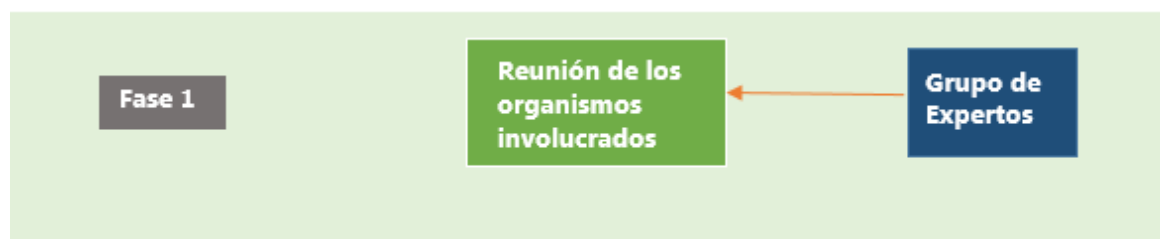
⁵ Para mayor detalle sobre la metodología original consulte SELA (2015)

FASE 1

La primera fase de la implementación del índice de Políticas Públicas para Pymes propone la realización de una o más reuniones en las cuales se identifiquen los organismos involucrados (responsables del proyecto e informantes calificados) y sus responsabilidades.

GRÁFICO 14

Estructura de la Fase 1 de la implementación del IPPALC



Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

El equipo a cargo del desarrollo del proyecto debe ser multidisciplinario, contando con la participación de agencias de gobierno especializadas en temas de pequeñas y medianas empresas, el sector académico, incubadoras de empresas, laboratorios tecnológicos y del SELA en calidad de asesor metodológico.

En este sentido, una vez lograda la conformación del equipo responsable, se procede a la selección de los entes públicos y privados y a la selección de una muestra representativa de Pymes a las cuales se les aplicará el instrumento de recolección de información del IPPALC. Para ello, la selección debe estar apegada a la búsqueda de entes especializados en los temas que se abordan en la herramienta, con el propósito de lograr respuestas ajustadas a la realidad de las Pymes. A continuación, y de acuerdo a las dimensiones del indicador, se sugieren algunos entornos para la selección de las instituciones a consultar:

- 1. Marco Institucional y Regulatorio:** Miembros de agencias de gobierno encargadas de la recaudación tributaria, entes involucrados en los mecanismos de resolución de conflictos, muestra representativa de Pymes, cámaras de comercio, asociaciones empresariales, agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes.
- 2. Acceso al financiamiento:** Bancos, agencias de gobierno encargadas de otorgar financiamiento a las Pymes, muestra representativa de Pymes, asociaciones empresariales, cámaras de comercio, corporaciones de fomento a la producción, agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes y Fondos de financiamiento y garantía.
- 3. Ambiente Operativo / Simplificación de procedimientos:** Agencias de gobierno involucradas en el proceso de creación y desarrollo de las Pymes, muestra representativa de Pymes, asociaciones empresariales, cámaras de comercio y agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes.
- 4. Educación empresarial:** Universidades e instituciones educativas (ciclo diversificado y técnico), muestra representativa de Pymes, cámaras de comercio, asociaciones empresariales

38

y agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes.

5. **Entrenamiento y capacitación:** Institutos especializados en la capacitación y apoyo para emprendedores y empresarios, muestra representativa de Pymes, cámaras de comercio, asociaciones empresariales y agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes.
6. **Innovación, adecuación tecnológica y transferencia de tecnología:** Parques tecnológicos y científicos, muestra representativa de Pymes, incubadoras de empresas, organismos especializados en investigación y desarrollo, cámaras de comercio y agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes.
7. **Servicios de desarrollo empresarial:** Incubadoras de empresas, cámaras de comercio, muestra representativa de Pymes, parques tecnológicos y agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes.
8. **Asociatividad y articulación productiva:** Corporaciones de fomento a la producción, incubadoras de empresas, cámaras de comercio, muestra representativa de Pymes, parques tecnológicos, agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes y asociaciones empresariales.
9. **Internacionalización de las Pymes:** Cámaras de comercio, muestra representativa de Pymes, asociaciones empresariales, corporaciones de fomento a la producción, agencias de gobierno promotoras de exportaciones y agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales especializadas en el apoyo a las Pymes.

Esta primera fase de la implementación del IPPALC también contempla la realización de una presentación detallada de la herramienta para conocimiento de todos los organismos y entes involucrados. Se prevé que esta fase pueda ser completada en un lapso de dos (2) meses.

FASE 2

En el Gráfico 15 se observa la estructura de la segunda fase. Una vez seleccionadas las instituciones públicas y privadas a consultar (de acuerdo a su área temática de especialización y vinculación con el desarrollo de las Pymes), se procede a la aplicación del instrumento. De esta manera se obtienen dos evaluaciones cuyas valoraciones de los indicadores pueden reportar diferencias. Esta fase requiere del acompañamiento permanente de expertos locales e internacionales y de los organismos coordinadores del proyecto para garantizar respuestas insesgadas y consistentes.

GRÁFICO 15
Estructura de la Fase 2 de la implementación del IPPALC



Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

Para efectos de la agregación de las evaluaciones individuales de las instituciones públicas y privadas y la obtención de una evaluación por cada sector institucional, se asume que todos los entes consultados tienen el mismo peso relativo. Por tanto, la valoración de cada sector institucional (público y privado) se obtiene a través de un promedio simple de las valoraciones de cada indicador realizadas por los entes que pertenecen a cada sector institucional.

Como puede apreciarse en la Cuadro 5, y tomando como ejemplo la dimensión 4 del IPPALC, al obtener las valoraciones de los sectores público y privado, se observan discrepancias en las calificaciones de los indicadores 4.2.1 y 4.3.1. Estas diferencias serán sometidas a discusión (en las fases posteriores) para obtener un consenso y lograr una valoración única que se ajuste con mayor precisión a la realidad.

El proceso de evaluación del IPPALC reporta algunos cambios respecto a la estructura planteada en la metodología original. A pesar de que el instrumento de evaluación, las ponderaciones y los niveles de valoración de los indicadores se mantienen inalterados según el planteamiento conceptual de la metodología anterior, se añade en esta fase el proceso de control de calidad de la información recabada.

Para asegurar la correcta recolección de la información, en esta fase se incorpora el proceso de control de calidad sobre los datos. El proceso de verificación de calidad de los datos, por parte de los agentes coordinadores del proyecto, requiere de tres controles regulares:

- a) Asegurarse de que el proceso de recolección de la información se cumpla en los plazos establecidos. De no ser así, se deben tomar las medidas y correctivos necesarios que garanticen la oportunidad en la recepción de las respuestas.
- b) Revisar de forma exhaustiva que los campos de respuesta estén respondidos de forma correcta.
- c) Encontrar y corregir los errores generados al ingresar las respuestas en la plataforma web.

40

CUADRO 8

Valoraciones por Sectores Institucionales

		Sector Público	Sector Privado	Ponderación
4	EDUCACIÓN EMPRESARIAL			
4.1	Marco de políticas públicas para la educación empresarial			3
4.1.1	Estrategia para la promoción de la educación empresarial formal	4	4	3
4.1.2	Estrategia para la promoción de la educación empresarial no formal	4	4	3
4.1.3	Monitoreo y evaluación de políticas de educación empresarial	4	4	2
4.1.4	Coordinación gubernamental y delegación de responsabilidades para la educación empresarial	3	3	2
4.1.5	Estrategia para la promoción de la educación empresarial de la mujer	4	4	1
4.2	Educación empresarial en la educación primaria y secundaria			3
4.2.1	Penetración de la educación empresarial en la educación primaria	3	4	3
4.2.2	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación primaria	4	4	1
4.2.3	Penetración de la educación empresarial en la educación secundaria	2,5	2,5	3
4.2.4	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación secundaria	1,5	1,5	1
4.3	Educación empresarial en la educación superior			3
4.3.1	Penetración de la educación empresarial en la educación superior	4	3	3
4.3.2	Cooperación entre la empresa privada y las universidades	3,5	3,5	2
4.3.3	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación superior	3	3	1

Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

El procedimiento óptimo para la aplicación del instrumento de recolección de información, es a través del diseño de un sistema en la web que permita el acceso a los usuarios desde su ubicación geográfica con la creación de perfiles individuales por institución. Los informantes, tendrán la posibilidad de acceder al sistema en las oportunidades que consideren necesario, y tendrán un lapso de dos meses para completar el instrumento. Los coordinadores del proyecto tendrán la oportunidad de acceder a todo el sistema creado y deberán monitorear el proceso de recolección de información. Esta fase 2 de la implementación del índice de Políticas Públicas puede completarse en un lapso de tres (3) meses.

Nuevo cuestionario de la OCDE

El equipo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Europea, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y la Fundación Europea de Entrenamiento, han desarrollado un nuevo instrumento de recolección de información con una estructura y procedimientos novedosos y de mayor robustez.

De acuerdo a OCDE (2016), el nuevo instrumento de recolección de información consiste en un cuestionario con más de 400 preguntas, desarrollado por dimensiones y que aborda las subdimensiones a través de preguntas divididas en 3 bloques temáticos asociados a la toma de decisiones de políticas públicas: 1) Diseño, 2) Implementación y 3) Monitoreo y evaluación.

El cuestionario consta de dos tipos de preguntas:

- a) **Preguntas centrales:** Estas preguntas permiten obtener las calificaciones de la evaluación y se dividen en:

- a.1)** Preguntas binarias: Permiten respuestas "sí" o "no", recibiendo la opción "sí" la calificación máxima y "no" la calificación mínima; y
 - a.2)** Preguntas de selección: Cada pregunta despliega un conjunto de opciones para la selección del informante calificado. Adicionalmente, los informantes podrán brindar sus comentarios y apreciaciones para complementar la información suministrada. Cada opción tendrá una valoración de acuerdo a la escala de calificaciones.
- b) Preguntas abiertas:** Estas preguntas permiten obtener evidencia descriptiva más precisa sobre los temas abordados. Estas preguntas no tienen una calificación cuantitativa.

En el Cuadro 6 se puede apreciar una muestra de la nueva composición del instrumento de recolección de información empleado en el cálculo del Índice de Políticas Públicas. Como se puede observar, la pregunta 3.1.1 se corresponde a la categoría de pregunta central binaria, en tanto que la pregunta 3.1.3 es una pregunta central de selección, cuyas opciones se ubican en la columna de respuestas. Por su parte, la columna de comentarios está a disposición de los informantes para agregar cualquier elemento de relevancia.

CUADRO 9
Diseño del nuevo cuestionario OCDE

		Respuestas	Comentarios
3	Diseño de reglas de acuerdo al principio "pensar pequeño primero"		
3.1	Diseño del entorno institucional		
3.1.1	¿Existe una definición de pequeñas y medianas empresas en el país?		
Si la respuesta es Sí:	La definición incluye un criterio por cantidad de empleados La definición incluye un criterio por volumen de ventas La definición incluye un criterio por ingresos		
3.1.3	¿Existe una estrategia plurianual para el desarrollo de las Pymes?	<p>Opciones:</p> <p>A) La estrategia está en proceso de desarrollo.</p> <p>B) Existe una estrategia preliminar aún no aprobada por las agencias de gobierno.</p> <p>C) Existe una estrategia aún no aprobada por las agencias de gobierno.</p> <p>D) No existe una estrategia</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2016)

Las preguntas correspondientes a las sub-dimensiones son segmentadas de acuerdo a la etapa en la cual se ubiquen en el proceso de toma de decisiones. Como se muestra en el Gráfico 16, las preguntas correspondientes a cada etapa tendrán una ponderación diferente sugiriéndose un peso de 35% para la etapa del diseño, 45% para la implementación y 20% para la etapa de monitoreo y evaluación.

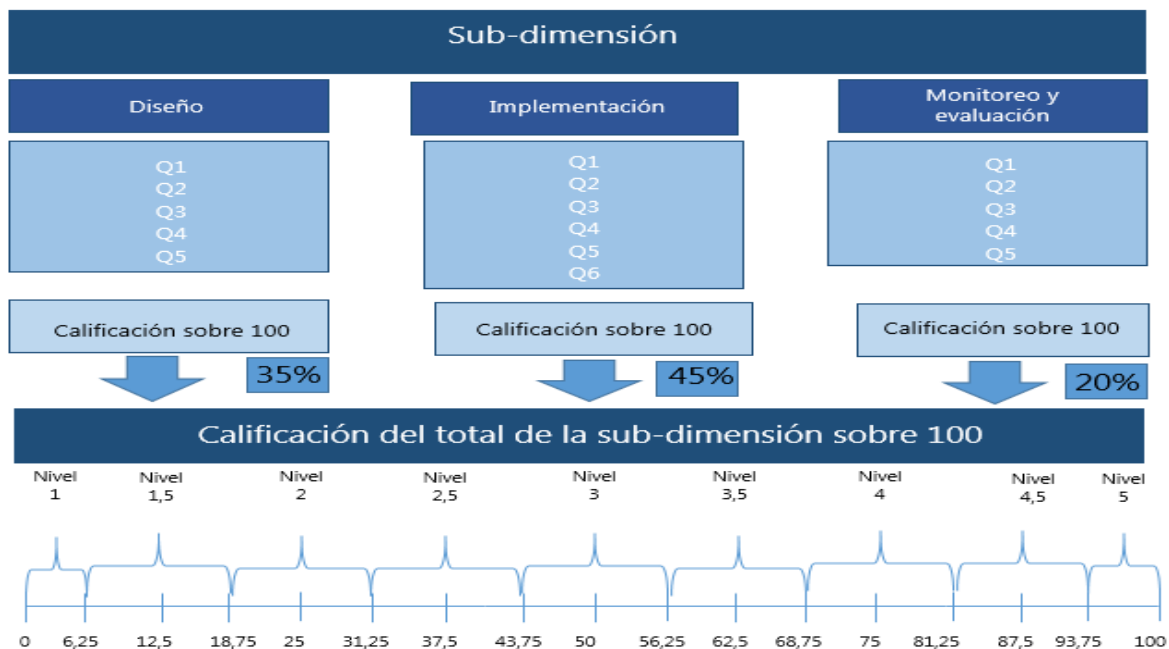
Las calificaciones del nuevo cuestionario aplicado por la OCDE oscilan en el rango de 0 a 100. Sin embargo, se garantiza la comparabilidad con los resultados obtenidos siguiendo la metodología anterior a través de la armonización de escalas de calificaciones. Asimismo, el nuevo marco procedimental de la OCDE es explícito en mantener los procedimientos de cálculo de la metodología

42

original para las dimensiones asociadas a la educación empresarial y la formación de capital humano (dimensiones 1 y 8a del Índice de Políticas Públicas de la OCDE)⁶.

GRÁFICO 16

Procedimiento de cálculo de las calificaciones (Nueva metodología de la OCDE)



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2016)

FASE 3

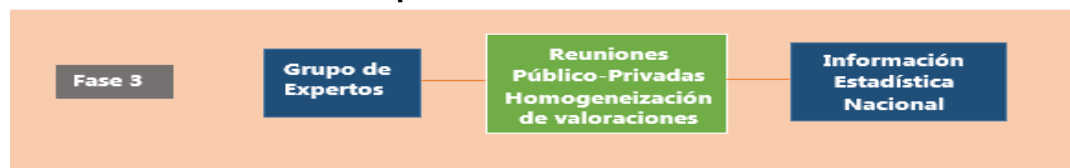
A continuación, en la Fase 3 del proceso de implementación del IPPALC se procede a la realización de Reuniones Público – Privadas con el propósito de homogeneizar las valoraciones de los sectores público y privado. Al igual que en el marco procedimental de la metodología original, en este proceso participa un grupo de expertos locales e internacionales cuya opinión facilita la obtención de una única calificación por indicador. No obstante, y tal como puede apreciarse en el Gráfico 17, el nuevo marco procedimental añade en esta fase el proceso de contraste de la información recolectada a través del IPPALC con información estadística de los países.

Particularmente, la información del IPPALC es contrastada con datos macroeconómicos que permitan obtener información de la actividad económica del país, datos estadísticos sobre el impacto de políticas públicas e información sobre evaluaciones a empresas (por ejemplo la Encuesta de Ambiente de Negocios y Desempeño Empresarial del Banco Mundial). Esta información puede ser recabada de los organismos encargados de las estadísticas nacionales y de organismos multilaterales. El cumplimiento de esta fase se prevé en un lapso de dos (2) meses.

GRÁFICO 17

⁶ Ver Anexo 33.

Estructura de la Fase 3 de la implementación del IPPALC



Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

Como puede apreciarse en el Cuadro 7, en el ejemplo de las evaluaciones obtenidas en la dimensión 4 del IPPALC y las diferencias en las valoraciones de las dimensiones 4.2.1 y 4.3.1, es necesario lograr una homogeneización y obtener un resultado único. Para ello, en las Reuniones Público-Privadas se desarrollan discusiones técnicas en las cuales se define una calificación única producto del consenso entre las partes. Aquellas discrepancias que no puedan ser solventadas en esta etapa, serán objeto de discusión en la siguiente fase.

CUADRO 10
Proceso de Homogeneización de valoraciones

		Sector Público	Sector Privado	Homogeneización	Ponderación
4	EDUCACIÓN EMPRESARIAL				
4.1	Marco de políticas públicas para la educación empresarial				3
4.1.1	Estrategia para la promoción de la educación empresarial formal	4	4	4	3
4.1.2	Estrategia para la promoción de la educación empresarial no formal	4	4	4	3
4.1.3	Monitoreo y evaluación de políticas de educación empresarial	4	4	4	2
4.1.4	Coordinación gubernamental y delegación de responsabilidades para la educación empresarial	3	3	3	2
4.1.5	Estrategia para la promoción de la educación empresarial de la mujer	4	4	4	1
4.2	Educación empresarial en la educación primaria y secundaria				3
4.2.1	Penetración de la educación empresarial en la educación primaria	3	4	4	3
4.2.2	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación primaria	4	4	4	1
4.2.3	Penetración de la educación empresarial en la educación secundaria	2,5	2,5	2,5	3
4.2.4	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación secundaria	1,5	1,5	1,5	1
4.3	Educación empresarial en la educación superior				3
4.3.1	Penetración de la educación empresarial en la educación superior	4	3	4	3
4.3.2	Cooperación entre la empresa privada y las universidades	3,5	3,5	3,5	2
4.3.3	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación superior	3	3	3	1

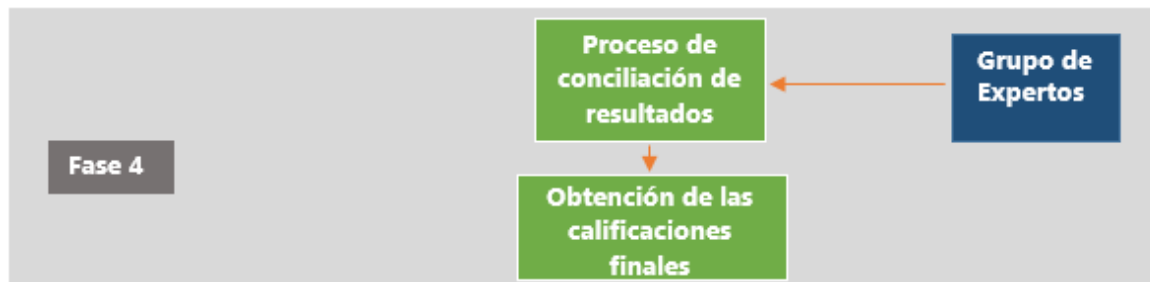
Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

FASE 4

44

Seguidamente, en la fase 4, aquellas valoraciones en las cuales no se haya logrado un consenso a través de las Reuniones Público-Privadas, se ajustan en un proceso de conciliación de resultados donde sólo participan los expertos locales e internacionales involucrados en la implementación de la herramienta y que culmina con la obtención de las calificaciones finales por indicadores. Esta fase puede ser completada en un lapso de un (1) mes.

GRÁFICO 18
Estructura de la Fase 4 de la implementación del IPPALC

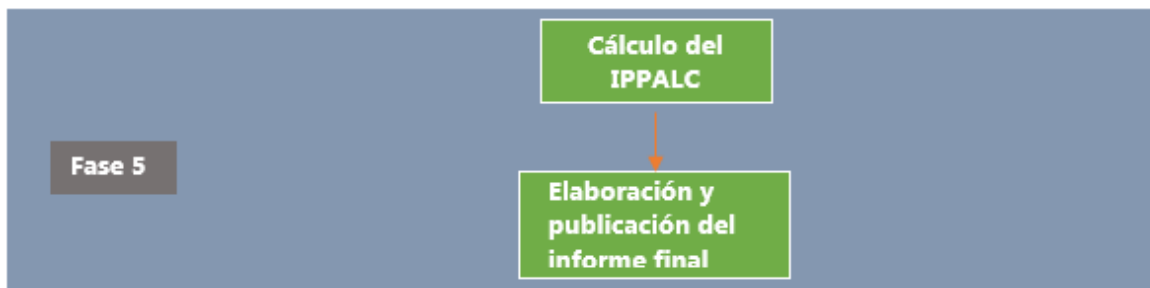


Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

FASE 5

Por último, en la fase 5 del proceso de implementación del IPPALC, una vez obtenidas las calificaciones finales, se procede con el cálculo del IPPALC.

GRÁFICO 19
Estructura de la Fase 5 de la implementación del IPPALC



Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

Manteniendo la misma estructura procedimental de la metodología original, en el proceso de agregación de los datos se emplea la fórmula⁷:

ECUACIÓN 1

⁷ En la Ecuación 1, la variable Ind_i hace referencia al i-ésimo indicador de la k-ésima sub-dimensión de la j-ésima dimensión. Asimismo, $Pond_i$ hace referencia al i-ésimo ponderador de la k-ésima sub-dimensión de la j-ésima dimensión. Finalmente, $PondSD_k$ hace referencia al ponderador de la k-ésima sub-dimensión de la j-ésima dimensión.

$$\sum_{k=1}^n \left\{ \left[\sum_{i=1}^n \left(Ind_i \times \frac{Pond_i}{\sum_{i=1}^n Pond_i} \right) \right] \times \frac{PondSD_k}{\sum_{k=1}^n PondSD_k} \right\}$$

Como se puede apreciar en el Cuadro 8, haciendo uso de los ponderadores definidos previamente, primero se agregan los resultados de los indicadores para la obtención de los resultados por sub-dimensiones. Luego, se procede a la agregación de los resultados por sub-dimensiones para la obtención de la valoración de las dimensiones. El valor final del IPPALC es producto de un promedio simple de la evaluación de todas las dimensiones consideradas.

CUADRO 11
Procedimiento de agregación y cálculo del IPPALC

		Resultado Conciliado	Ponderación
4	EDUCACIÓN EMPRESARIAL	3,54	
4.1	Marco de políticas públicas para la educación empresarial	3,82	3
4.1.1	Estrategia para la promoción de la educación empresarial formal	4	3
4.1.2	Estrategia para la promoción de la educación empresarial no formal	4	3
4.1.3	Monitoreo y evaluación de políticas de educación empresarial	4	2
4.1.4	Coordinación gubernamental y delegación de responsabilidades para la educación empresarial	3	2
4.1.5	Estrategia para la promoción de la educación empresarial de la mujer	4	1
4.2	Educación empresarial en la educación primaria y secundaria	3,13	3
4.2.1	Penetración de la educación empresarial en la educación primaria	4	3
4.2.2	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación primaria	4	1
4.2.3	Penetración de la educación empresarial en la educación secundaria	2,5	3
4.2.4	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación secundaria	1,5	1
4.3	Educación empresarial en la educación superior	3,67	3
4.3.1	Penetración de la educación empresarial en la educación superior	4	3
4.3.2	Cooperación entre la empresa privada y las universidades	3,5	2
4.3.3	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación superior	3	1

Fuente: Elaboración propia con base en SELA (2015)

Finalmente, la elaboración y publicación del informe final es un procedimiento que se incorpora en la nueva metodología y en el cual los organismos coordinadores del proyecto exponen los resultados obtenidos. En este informe, se realiza un análisis de las fortalezas y debilidades del proceso de toma de decisiones de políticas públicas para Pymes y se ofrece un marco de referencia para su optimización. Esta fase puede ser cubierta en un lapso de tres (3) meses.

CONSIDERACIONES FINALES

Las Pymes son importantes fuentes de crecimiento económico y empleo. Sin embargo, su creación, desarrollo, crecimiento y permanencia en el mercado, presentan con frecuencia diversos obstáculos. En este sentido, la OCDE desarrolló un Índice de Políticas Pública capaz de abordar de forma integral y detallada aspectos que están estrechamente vinculados con el funcionamiento de las Pymes.

Esta herramienta fue aplicada en distintos bloques de países, tales como: la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), los Países Balcanes Occidentales y los Países del Medio Oriente y el Norte de África. Si bien el instrumento aplicado fue el desarrollado por la OCDE, cada región realizó sus respectivas adaptaciones de acuerdo a las características estructurales de las Pymes en esos países.

En el caso de los países de la ASEAN, se le otorga mayor importancia a las dimensiones vinculadas con el marco institucional, la promoción de la innovación tecnológica y las transferencias de tecnologías y la internacionalización de las Pymes. Además, la aplicación del índice permitió el desarrollo de un Plan de Acción Estratégica para el Desarrollo de las Pymes 2016-2025, el cual atenderá los principales obstáculos identificados.

En cuanto a la experiencia de los países Balcanes Occidentales, el índice se destacó por incluir dentro de su evaluación las facilidades para el emprendimiento de las mujeres, además de abordar el índice bajo el enfoque del desarrollo sustentable y las economías verdes. Por otro lado, esta evaluación incluye en la dimensión de internacionalización de las Pymes el tema de la integración de los países Balcanes Occidentales con las economías de la Euro-Med.

La información disponible sobre la situación de las Pymes en América Latina y el Caribe, permite reconocer que sus retos no difieren en gran magnitud de las dificultades evidenciadas en otras regiones. Particularmente, se identifican importantes obstáculos comunes en materia de acceso al financiamiento, incorporación de nuevas tecnologías y promoción de procesos productivos innovadores, inserción de las pymes en los mercados internacionales y en la necesidad de simplificar procedimientos administrativos para el funcionamiento de las empresas.

Cabe destacar, que el sector público cumple un rol determinante en el desarrollo de políticas y planes de acción que faciliten el desempeño eficiente del ecosistema empresarial de los países de la región. No obstante, este proceso debe ser ejecutado en coordinación con el sector privado, específicamente aquellos que canalizan la política aplicada tales como la banca, las cámaras de comercio e institutos de capacitación de Pymes. El trabajo mancomunado entre ambos sectores, permitirá detectar las fallas en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas para promover la optimización del desempeño económico de las Pymes.

De esta manera, surge la necesidad de realizar un diagnóstico que permita identificar aquellas áreas donde existan deficiencias en lo que a promoción de Pymes se refiere. Si bien el Índice de Políticas Públicas para Pymes ha sido implementado en distintas regiones, América Latina y el Caribe aún no cuenta con esta experiencia. A este respecto, desde 2015 el SELA realiza esfuerzos en adaptar el indicador a las necesidades y características estructurales de los países latinoamericanos y caribeños haciendo énfasis en la promoción de la transformación y articulación productiva como principal eje de acción.

48

En este sentido, el Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe ha sido estructurado en 9 dimensiones, 25 sub-dimensiones y 120 indicadores donde se abordan las áreas temáticas de mayor impacto en el desempeño de las Pymes en la región. Para llevar a cabo una efectiva implementación de esta herramienta es necesario el cumplimiento de cada una de las fases consideradas en el marco procedimental propuesto. Además, es necesario concretar acuerdos que promuevan la participación de instituciones vinculadas con el funcionamiento de las Pymes, tomando en cuenta las responsabilidades y las ventajas comparativas en el manejo de la información y las competencias técnicas.

El proceso de implementación del índice que se propone en este documento, requiere un lapso de 11 meses e incorpora la participación de diversos actores vinculados al desempeño de las Pymes, seleccionados a través del uso de procedimientos rigurosos y robustos que permitan la obtención de una muestra representativa de informantes calificados. En el proceso de aplicación del instrumento se obtendrán dos evaluaciones agregadas correspondientes a los sectores público y privado, cuyas apreciaciones sobre los aspectos consultados pueden discrepar.

Para ello, y siendo esta una de las bondades principales del IPPALC, se propone la realización de Reuniones Público- Privadas, donde, con la participación de un grupo de expertos previamente seleccionados y el contraste con información estadística nacional, se logre un consenso sobre las valoraciones. Adicionalmente, y como procedimiento complementario para la obtención de las calificaciones finales, se propone la realización de jornadas de conciliación de resultados donde se ajusten aquellas valoraciones sin consenso en las fases previas.

La implementación del IPPALC debe estar enmarcada en un cronograma que permita el cumplimiento de cada una de estas fases, de esta forma se podrán obtener los resultados definitivos que serán analizados en un informe final, siendo éste, la pieza clave para la optimización del proceso de toma de decisiones de políticas públicas para el desarrollo de las Pymes.

Con el desarrollo del IPPALC, el SELA orienta esfuerzos para promover la implementación de esta valiosa herramienta como estrategia para el impulso de la transformación y articulación productiva en América Latina y el Caribe.

**PRINCIPIOS DE LA LEY DE PEQUEÑAS EMPRESAS DE EUROPA
(SMALL BUSINESS ACT FOR EUROPE)**

Principios de la Ley de Pequeñas Empresas de Europa y su relación con las dimensiones y sub-dimensiones del Índice de Políticas Públicas para Pymes

SBA principle	Related policy dimension	Related sub-dimension
1. Create an environment in which entrepreneurs and family businesses can thrive and entrepreneurship is rewarded	1. Entrepreneurial learning and women's entrepreneurship	Policy framework for entrepreneurial learning
		Upper secondary education (ISCED 3)
		Women's entrepreneurship
2. Ensure that honest entrepreneurs who have faced bankruptcy quickly get a second chance	2. Bankruptcy and second chance for SMEs	Bankruptcy procedures
		Second chance
3. Design rules according to the "think small first" principle	3. Regulatory framework for SME policy making	Institutional framework for SME policy development
		Legislative simplification and regulatory impact analysis
		Public-private consultations
4. Make public administration responsive to SMEs	4. Operational environment for SMEs	Company registration
		Interaction with government services (e-government)
5. Adapt public policy tools to SME needs	5a. Support services for SMEs and start-ups	Information services for SMEs
		Business services for SMEs
		Business services for start-ups
	5b. Public procurement	Public procurement
6. Facilitate SME access to finance and develop a legal framework and business environment supportive of timely payments in commercial transactions	6. Access to finance for SMEs	Sources of external finance for SMEs
		Legal and regulatory framework
		Other factors that affect demand and supply of finance
7. Help SMEs to benefit more from the opportunities offered by the Single Market	7. Standards and technical regulations	Standards and technical regulations
8. Promote the upgrading of skills and all forms of innovation	8a. Enterprise skills	Enterprise skills
	8b. Innovation policy for SMEs	Policy framework for innovation
		Support services for innovative companies
9. Enable SMEs to turn environmental changes into opportunities	9. SMEs in a green economy	SMEs in a green economy
10. Encourage and support SMEs to benefit from growth markets	10. Internationalisation of SMEs	Internationalisation of SMEs

Fuente: OCDE (2014-c)

**ÍNDICE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(IPPALC)**

Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe (IPPPALC)

		Ponderación
1	MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO	
1.1	Marco institucional	3
1.1.1.	Definición de PYME	2
1.1.2.	Coordinación gubernamental para formulación de políticas dirigidas a PYMES	3
1.2.3	Agencia para la implementación de políticas públicas dirigidas a PYMES	2
1.1.4	Estrategia de desarrollo para PYMES	3
1.1.5	Políticas de apoyo para la migración de las PYMES al sector formal	1
1.2	Legislación eficaz y simplificación administrativa	2
1.2.1	Delegación de responsabilidades de la reforma regulatoria y simplificación administrativa	3
1.2.2	Estrategia para la simplificación administrativa	3
1.2.3	Simplificación del marco regulatorio actual	2
1.2.4	Eliminación de regulaciones redundantes	2
1.2.5	Aplicación de análisis de impacto regulatorio	1
1.3	Consultas público-privadas	2
1.3.1	Frecuencia y transparencia de las consultas público-privadas	3
1.3.2	Influencia y representatividad de las consultas público-privadas	2
1.4	Pensar pequeño primero	1
1.4.1	El diseño de políticas públicas y regulaciones consideran explícitamente los intereses de las PYMES	1
2	ACCESO AL FINANCIAMIENTO	
2.1	Marco legal y regulatorio	3
2.1.1	Normativas para el mercado crediticio	3
2.1.2	Normativas para el colateral	2
2.1.3	Recolección de información sobre créditos a PYMES	2
2.1.4	Catastro	3
2.2	Procedimientos eficientes para el tratamiento de la quiebra	2
2.2.1	Revisión del estado de las leyes sobre la quiebra	3
2.2.2	Tiempo de quiebra (Banco Mundial, Doing Business)	1
2.2.3	Costo de quiebra, % de bienes (Banco Mundial, Doing Business)	1
2.2.4	Tasa de recobro, % de bienes (Banco Mundial, Doing Business)	1
2.2.5	Acceso a crédito tras bancarrota	1
2.2.6	No discriminación contra emprendedores después de quiebra (segunda oportunidad)	1
2.3	Fuentes de financiamiento para PYMES	3
2.3.1	Acceso a mercados de valores	2
2.3.2	Acceso a capital de riesgo	2
2.3.3	Acceso a inversiones ángeles	1
2.3.4	Acceso a microfinanzas	2
2.3.5	Acceso a arrendamiento financiero	2
2.3.6	Ratings crediticios para PYMES	2
2.3.7	Garantías crediticias	2
2.4	Ambiente impositivo propicio para la inversión	2

56

2.4.1	Análisis de barreras impositivas para el financiamiento de PYMES mediante emisión de acciones y capital de riesgo	1
2.4.2	Análisis actualizado de carga impositiva para PYMES	2
2.4.3	Análisis de costos de cumplimiento tributario	1
2.4.4	Tratamiento de pérdidas	2
2.5	Educación financiera	1
2.5.1	Programas de difusión de conocimientos financieros para emprendedores	1
3	AMBIENTE OPERATIVO/ SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS	
3.1	Registro de compañías	2
3.1.1	Costo de obtener certificados de registro	2
3.1.2	Tiempo para obtener certificados de registro (Banco Mundial, Doing Business)	1
3.1.3	Número de procedimientos administrativos para obtener certificados de registro (Banco Mundial, Doing Business)	1
3.1.4	Costo para la entrada en operación de la empresa (Banco Mundial, Doing Business)	2
3.1.5	Tiempo para la entrada en operación de la empresa (Banco Mundial, Doing Business)	1
3.1.6	Ausencia de respuesta equivale a consentimiento para procedimientos de registro	2
3.1.7	Requerimientos de capital	2
3.1.8	Registro mediante ventanillas únicas	3
3.2	Gobierno electrónico	2
<i>3.2.1</i>	<i>Provisión de servicios de gobierno electrónico</i>	
3.2.1.1	Pago de impuestos	2
3.2.1.2	Seguridad Social	2
3.2.1.3	Catastros	2
3.2.1.4	Pensiones	2
3.2.1.5	Reporte de estadísticas empresariales	1
3.2.1.6	Registros virtuales	1
<i>3.2.2</i>	<i>Infraestructura de gobierno electrónico</i>	
3.2.2.1	Información actualizada en portales de gobierno electrónico	1
3.2.2.2	Conexión entre bases de datos en portales de gobierno electrónico	1
3.2.2.3	Interfaces amigables al usuario en portales de gobierno electrónico	1
3.2.2.4	Uso de firmas digitales	2
4	EDUCACIÓN EMPRESARIAL	
4.1	Marco de políticas públicas para la educación empresarial	3
4.1.1	Estrategia para la promoción de la educación empresarial formal	3
4.1.2	Estrategia para la promoción de la educación empresarial no formal	3
4.1.3	Monitoreo y evaluación de políticas de educación empresarial	2
4.1.4	Coordinación gubernamental y delegación de responsabilidades para la educación empresarial	2
4.1.5	Estrategia para la promoción de la educación empresarial de la mujer	1
4.2	Educación empresarial en la educación primaria y secundaria	3
4.2.1	Penetración de la educación empresarial en la educación primaria	3
4.2.2	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación primaria	1
4.2.3	Penetración de la educación empresarial en la educación secundaria	3

4.2.4	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación secundaria	1
4.3	Educación empresarial en la educación superior	3
4.3.1	Penetración de la educación empresarial en la educación superior	3
4.3.2	Cooperación entre la empresa privada y las universidades	2
4.3.3	Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación superior	1
5	ENTRENAMIENTO Y CAPACITACIÓN	
5.1	Promoción del entrenamiento y la capacitación para el emprendimiento	3
5.1.1	Programas de investigación sobre necesidades de entrenamiento	3
5.1.2	Disponibilidad de programas de entrenamiento	2
5.1.3	Disponibilidad de entrenamiento dirigido a empresas nacientes	2
5.1.4	Disponibilidad de entrenamiento sobre estándares internacionales y estructura de mercados internacionales	1
5.1.5	Disponibilidad de entrenamiento para mujeres empresarias	2
5.1.6	Implementación de un sistema de garantía de calidad para los entrenamientos ofrecidos	1
5.1.7	Fondos públicos para consultorías, información y capacitaciones a empresas en crecimiento	1
5.1.8	Disponibilidad de entrenamiento dirigido a empresas de crecimiento acelerado	2
6	INNOVACIÓN, ADECUACIÓN TECNOLÓGICA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	
6.1	Marco institucional para la innovación y la transferencia de tecnología	3
6.1.1	Estrategias de política pública para la innovación	3
6.1.2	Delegación de competencias en la formulación e implementación y seguimiento de políticas de innovación	2
6.1.3	Provisiones presupuestarias para proyectos relacionados a innovación	2
6.1.4	Marco de Derechos de Propiedad Intelectual promotor de innovación	3
6.2	Servicios de apoyo para la innovación y la transferencia de tecnología	2
6.2.1	Establecimiento de centros de innovación y parques de tecnología	2
6.2.2	Servicios de información y apoyo para la innovación	1
6.2.3	Conexión entre centros de investigación y empresa privada	2
6.2.4	Becas y premios para investigación dirigida a la empresa privada	1
6.2.5	Incubadoras de tecnología	2
6.3	Financiamiento para la innovación	2
6.3.1	Créditos fiscales para actividades relacionadas a innovación	2
6.3.2	Apoyo financiero para la innovación	2
6.3.3	Mecanismos de garantías para la inversión en proyectos innovadores	1
7	SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL	
7.1	Servicios de apoyo	3
7.1.1	Rango de servicios de desarrollo empresarial	2
7.1.2	Disponibilidad de servicios de desarrollo empresarial	2
7.1.3	Acceso a servicios de desarrollo empresarial	2
7.1.4	Servicios de apoyo para empresas nacientes	1
7.1.5	Plan de acción de servicios de desarrollo empresarial	3
7.1.6	Delegación de competencias en cuanto a la promoción, provisión y evaluación de servicios de desarrollo empresarial	3

58

7.1.7	Establecimiento de Ventanillas Únicas de servicios de desarrollo empresarial	3
7.2	Información y promoción de servicios de apoyo	2
7.2.1	Información de servicios de desarrollo empresarial por canales tradicionales	2
7.2.2	Información de servicios de desarrollo empresarial por canales electrónicos	2
7.2.3	Promoción del comercio electrónico	1
7.2.4	Promoción del gobierno electrónico	1
7.2.5	Portal exclusivo para la promoción de PYMES	1
8	ASOCIATIVIDAD Y ARTICULACIÓN PRODUCTIVA	
8.1	Redes y asociaciones empresariales	2
8.1.1	Grado de consolidación de asociaciones y redes empresariales	3
8.1.2	Provisión de servicios por parte de las asociaciones empresariales	1
8.1.3	Frecuencia de diálogo entre sector público y asociaciones empresariales	2
8.2	Promoción de aglomeraciones productivas	3
8.2.1	El gobierno incorpora criterios de economías de aglomeración en su diseño de políticas públicas para PYMES	3
8.2.2	Diseño de incentivos para la aglomeración	2
8.2.3	Intercambio de mejores prácticas en temas de aglomeración productiva	1
8.2.4	Existencia de parques industriales	2
8.2.5	Infraestructura de banda ancha para rápida conexión y flujo de conocimientos en clúster productivos	1
9	INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES	
9.1	Implementación de una política comercial pro-activa	3
9.1.1	Estrategia de promoción de exportaciones de PYMES	3
9.1.2	Agencia de promoción de exportaciones de PYMES	2
9.1.3	Provisión de información y asesoramiento a PYMES sobre estructura de mercados internacionales	2
9.1.4	Creación de capacidades para la exportación	2
9.1.5	Intercambio de buenas prácticas en cuanto a capacitación de PYMES para la exportación	1
9.1.6	Facilidades financieras para la exportación	1
9.2	Simplificación de procesos para el comercio internacional	2
9.2.1	Nivel de computarización de procesos para el comercio internacional	2
9.2.2	Información y asesoramiento sobre regulación y procedimientos relacionados al comercio internacional	1
9.2.3	Información sobre requerimientos para la entrada de productos en los principales socios comerciales de la nación	1
9.2.4	Establecimiento de ventanillas únicas para el comercio internacional	1
9.3	Realización de los beneficios derivados de la integración latinoamericana y caribeña	3
9.3.1	Información para PYMES sobre oportunidades y facilidades derivadas de la integración subregional	3
9.3.2	Estrategia gubernamental para la formación de clúster regionales o subregionales	2
9.3.3	Estrategia gubernamental para la formación de encadenamientos productivos regionales o subregionales	2

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2010). Base de datos *Enterprise Surveys*.
- Banco Mundial (2016). Reporte "Doing Business" 2016: Midiendo la calidad y la eficiencia regulatoria. Washington, DC.
- Cohen, Marcos (2012). La situación de las Pymes en América Latina, IREALPyme, Buenos Aires.
- Dini, Marco (2014). Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para pymes en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ferraro, Carlos (compilador) (2011). Apoyando a las Pymes: Políticas de Fomento en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ferraro, Carlos (2010). Clúster y políticas de articulación productiva en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile.
- FUNDES, (2010). Redes empresariales para la internacionalización, FUNDES Colombia.
- Katua, Ngui Thomas (2014) The Role of SMEs in Employment Creation and Economic Growth in Selected Countries. International Journal of Education and Research.
- Morfin, Antonio (2015). Garantías y apoyo al comercio exterior de las pymes en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE, et al. (2008). Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans: 2007 SME Policy Index. Publicaciones OCDE, París.
- OCDE, et al. (2009). Western Balkans: Progress in the Implementation of the European Charter for Small Enterprises: 2009 SME Policy Index. Publicaciones OCDE, París.
- OCDE, et al. (2014-a) ASEAN SME Index 2014: Towards competitive and innovative ASEAN SMEs. Publicaciones OCDE, París.
- OCDE, et al. (2014-b) SME Policy Index 2014: The Mediterranean Middle East and North Africa 2014. Publicaciones OCDE, París.
- OCDE, et al. (2014-c). Concept Note: Revision of the SME Policy Index Methodology for the Small Business Act for Europe Assessment in the EU pre-accession region and the Eastern Partnership Countries. Publicaciones OCDE, París.
- OCDE, et al. (2015). SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2016: Assessing the Implementation of the Small Business Act for Europe, Publicaciones OCDE, París.
- OIT, et al. (2006). Manual del Índice de precios al consumidor: Teoría y práctica. Washington DC.
- Pietrobelli, Carlo (2005). Pequeñas y medianas empresas en América Latina e internacionalización. Apertura, liberalización y políticas, CAF, Caracas.

60

Poblete Melis, Rolando (2004). Capacitación laboral para las pyme: una mirada a los programas de formación para jóvenes en Chile, CEPAL, Santiago de Chile.

SELA (2010). Tendencias y Oportunidades de la Cooperación Internacional para Apoyar el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina y el Caribe. Caracas.

SELA (2015). Consideraciones metodológicas para la elaboración de un Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe. Caracas.