

Experiencia de la implementación del Índice de Políticas Públicas para PYMES en la ASEAN

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) | Caso de Estudio Número 1 | Enero – Marzo 2016

Durante la última década, los Estados Miembros de la [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático \(ASEAN\)](#) se han caracterizado por un favorable desempeño económico, impulsado por una estrategia de crecimiento orientada al comercio internacional, y en específico, a la exportación de bienes de alta intensidad tecnológica. Los resultados obtenidos muestran que la ASEAN ha tenido una expansión promedio anual de 7% del PIB en el período 2001-2014, medido en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), alcanzando una participación de 6% en el PIB mundial para 2014, según cifras del Banco Mundial (2016).

En los planes de desarrollo adoptados por la ASEAN, las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) han sido de vital importancia, es por ello que los Estados Miembros han adoptado una serie de medidas para impulsar su desarrollo. Una de ellas es la implementación del Índice de Políticas Públicas para Pymes, con el cual se identifican y evalúan aquellos aspectos que promueven u obstaculizan el desempeño de las Pymes. A partir de la implementación del índice se elaboró un plan estratégico en la ASEAN para 2016-2025, cuyo principal objetivo es el de atender los obstáculos que enfrentan las Pymes en estos países.

En América Latina y el Caribe, al igual que en la ASEAN, las Pymes cumplen un papel fundamental en el impulso de las economías, representando alrededor del 99% de las empresas de la región, las cuales a su vez generan aproximadamente dos tercios de los empleos formales (OCDE, CEPAL & CAF, 2012).

Para América Latina y el Caribe, el desarrollo de las Pymes se perfila como una estrategia para la diversificación y el desarrollo productivo, además de ser una opción para mitigar los efectos de la volatilidad de los precios de las materias primas. El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), con el fin de avanzar hacia tal objetivo, se ha abocado a profundizar en los principales aspectos que influyen en la dinámica de las Pymes, con el estudio "[Consideraciones metodológicas para la elaboración de un Índice de Políticas Públicas para Pymes en América Latina y el Caribe \(IPPALC\)](#)" realizado en el año 2015; y, más recientemente, en el año 2016, a explicar detalladamente el marco procedimental a seguir para la implementación de un Índice de Políticas Públicas en la región, a través del "Estudio de actualización del Índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe (IPPALC)". En el presente informe, se expone la "Experiencia de la implementación del Índice de Políticas Públicas para PYMES en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)", donde se describen las dimensiones abordadas en esta implementación y los resultados obtenidos con dicha práctica.



Experiencia de la implementación del Índice de Políticas Públicas para PYMES en la ASEAN

I. Las Pymes como motor del crecimiento económico.

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). Adicionalmente, las PYMES generan externalidades positivas en la economía ya que logran aumentar la competitividad y el incentivo al emprendimiento. De esta manera permiten alcanzar niveles superiores de eficiencia (Beck and Levin, 2005).

En el caso de la Unión Europea (UE), el 99% de las empresas son Pymes y éstas han creado alrededor del 85% de los nuevos empleos en los últimos 5 años. De esta forma, la Comisión Europea considera a las Pymes como un factor clave para impulsar el crecimiento, la innovación, la creación de empleos y la integración social en la UE.

En cuanto a los Estados Miembros de la ASEAN¹, las Pymes cumplen un papel fundamental dentro de sus economías, al representar entre un 89% y 99% de las empresas creadas. Generan además entre el 23% y 58% del PIB, entre 10% y 30% de las exportaciones (ERIA, 2014) y a su vez son la mayor fuente de empleos en todos los sectores económicos, tanto en áreas urbanas como rurales (SAPASD: 2010-2015, 2009).

En la literatura económica se reconocen algunas de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las

Pymes, entre las cuales se cuentan las distorsiones que genera el sector público y las imperfecciones latentes en la economía de mercado, entre ellas se destacan principalmente: las excesivas regulaciones, los poderes monopólicos, las amplias asimetrías de información, los problemas de coordinación, el bajo desempeño e incumplimiento de los contratos, entre otras externalidades (ERIA, 2015). Aunado a esto, generalmente, las Pymes son más vulnerables que las grandes empresas, frente a la volatilidad económica; es por ello que, más allá de ofrecer a los pequeños y medianos empresarios un marco institucional sólido, también es necesario crear un entorno promotor del emprendimiento. (ASEAN, 2009).

Las Pymes en la ASEAN confrontan una serie de retos estructurales y financieros, requiriendo para su fortalecimiento, elevar la calidad de su recurso humano; acceder a mejores fuentes de financiamiento; promover una mayor apertura hacia los mercados e impulsar su internacionalización.

Es por todo esto, que el sector público debe trabajar de la mano con el sector privado y asumir roles complementarios para manejar los retos de los mercados globales, regionales y nacionales.

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 (IPPPO), herramienta que los países de la ASEAN han implementado con éxito².



¹ Los Estados Miembros de la ASEAN son: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

² Este Índice fue diseñado para evaluar y hacer seguimiento a políticas públicas para Pymes en economías emergentes. Fue desarrollado en 2006

por la OCDE, conjuntamente con la Comisión Europea, el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y la Fundación Europea de Formación (ETF, por sus siglas en inglés).

II. Estrategias para el desarrollo de las Pymes en la ASEAN.

Las iniciativas de apoyo para el desarrollo de las Pymes en la ASEAN comenzó con la creación, en 1995, del Grupo de Trabajo para Pymes (SMEWG, según sus siglas en inglés); que además de tener las funciones de formulación de políticas y programas de desarrollo para Pymes, fungiría como un órgano consultivo y de cooperación.

Seguidamente, emerge el Proyecto Original para el Desarrollo de Políticas para Pymes en la ASEAN (APBSD, según sus siglas en inglés) desarrollado en el período 2004-2014, que luego fue reemplazado por el Plan de Acción Estratégico para el Desarrollo de las Pymes en la ASEAN (SAPASD, según sus siglas en inglés) para el período 2010-2015.

Originalmente, el APBSD fue un proyecto de 10 años, formulado para facilitar el surgimiento de pequeñas y medianas empresas, que se caracterizaran por ser emprendedoras e innovadoras, y que están orientadas a los mercados internacionales, además de ser competitivas y resilientes. Dicho proyecto se fundamenta en programas estratégicos y de políticas, enfocadas en 5 prioridades: a) Desarrollo de recursos humanos y de capacidades gerenciales, b) Acceso al financiamiento, c) Mejoras de las capacidades de marketing de las Pymes, d) Acceso a las tecnologías, y e) La creación de políticas que propicien un entorno para el normal desarrollo de las Pymes.

En el año 2009, los Ministros de Economía de la ASEAN decidieron presentar en la XIV Cumbre de la ASEAN, el "Plan SAPASD: 2010-2015" con el objetivo de acelerar la implementación del APBSD, al aumentar la competitividad y resiliencia de las Pymes por medio de algunas actividades específicas que se llevarían a cabo en el mediano y largo plazo, enfocándose en ofrecer mejoras en temas de acceso al financiamiento y a tecnologías, en fortalecer la capacidad exportadora y la capacidad para innovar, a través del desarrollo de recursos humanos por medio de programas regionales de capacitación. (SAPASD: 2010-2015, 2009).

Sin embargo, ambos planes tenían un sesgo hacia iniciativas regionales, sin darle la importancia adecuada a las políticas a nivel nacional. De esta forma, se propone el Índice de Políticas Públicas para Pymes en la ASEAN (IPPPA) como una versión

más completa al incluir en su medición dimensiones de alcance regional y nacional.

III. Índice de Políticas Públicas para Pymes de la ASEAN (IPPPA): Función, objetivos e importancia.

El Índice de Políticas Públicas para Pymes de la ASEAN (IPPPA) se deriva del Índice de Políticas Públicas para Pymes de la OCDE (IPPPO) y es una adaptación al contexto específico de los Estados Miembros de esta región del sudeste asiático. Específicamente, el índice de la OCDE fue desarrollado en 2006, en un esfuerzo conjunto con el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y, se implementó, de forma exitosa, en los países balcánicos de occidente (OCDE, 2007). Es utilizado como una herramienta para monitorear y facilitar el diálogo, la coordinación y la promoción de buenas prácticas.

Por su parte, el IPPPA 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 herramienta permite hacer una evaluación de las decisiones, programas e instituciones y conocer su impacto en el desarrollo de las Pymes de la región, además de identificar los vacíos que se presentan en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Similar al IPPPO, el IPPPA tiene los siguientes objetivos (ERIA, 2014):

a) Evaluación estructurada

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

b) 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.

c) Colaboración regional y revisión de homólogos.

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

d) Participación del sector privado y público

i. Ofrecer una herramienta simple y transparente para la comunicación con potenciales emprendedores o inversores; y

ii. Establecer un proceso de medición que incentive la consulta público/privada.

e) Planificación y asignación de recursos

i. Facilitar la planificación a mediano plazo, particularmente para las dimensiones que requieren varios años para su desarrollo; y

ii. Proporcionar una herramienta para la movilización y asignación de recursos, identificando los puntos fuertes y las áreas susceptibles de mejoras.

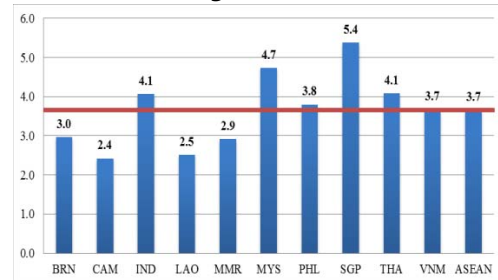
IV. Dimensiones y resultados obtenidos

El IPPPA está conformado por 8 dimensiones:

1. Marco Institucional y Regulatorio
2. Acceso a Servicios de Apoyo
3. Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos
4. Acceso al Financiamiento
5. Innovación, Adecuación Tecnológica y Transferencia de Tecnologías
6. Internacionalización de las Pymes
7. Promoción de la Educación Empresarial
8. Representación efectiva de los intereses de las Pymes

Al implementar el IPPPA, la herramienta muestra que los Estados Miembros presentan niveles desiguales en el rendimiento de la implementación de políticas para el desarrollo de las Pymes a nivel nacional. Los resultados se pueden dividir en dos grupos: a.) Los países menos desarrollados (**PMD**): Camboya (CAM), Laos (LAO), Myanmar (MMR) y Vietnam (VNM) y b.) Los países más avanzados (**ASEAN-6**): Brunei (BRN), Filipinas (PHL), Malasia (MYS), Indonesia (IND), Singapur (SGP) y Tailandia (THA) (ERIA, 2014). Sin embargo, hay una excepción en el caso de Brunei, el cual tiene una puntuación menor a la de Vietnam.

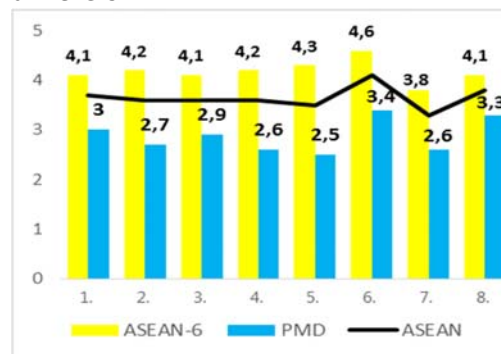
Gráfico 1- IPPPA según País



Fuente: ERIA, 2014.

El siguiente gráfico nos muestra el estado de los grupos de países por dimensión. Las mayores brechas entre los PMD y ASEAN-6 se observan en las siguientes dimensiones: Innovación, Adecuación Tecnológica y Transferencia de Tecnologías, Acceso al Financiamiento, y Acceso a Servicios de Apoyo.

Gráfico 2- IPPPA por grupo de países y por dimensión



Fuente: ERIA, 2014.

Legenda: 1.) Marco Institucional y Regulatorio / 2.) Acceso a Servicios de Apoyo / 3.) Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos / 4.) Acceso al Financiamiento / 5.) Innovación, Adecuación Tecnológica y Transferencia de Tecnologías / 6.) Internacionalización de las Pymes / 7.) Promoción de la Educación Empresarial / 8.) Representación efectiva de los intereses de las Pymes.

La dimensión de **Innovación, Adecuación Tecnológica y Transferencia de Tecnologías** presenta la brecha más acentuada entre los grupos de países. Esta dimensión se centra en la evaluación de políticas dirigidas a promover la innovación, evaluando desde las políticas para incentivar el uso de tecnologías hasta el fomento de alianzas con universidades para la I&D. Entre las causas de la brecha está 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 Investigación y Desarrollo (R&D).

El **Acceso al Financiamiento** es de vital importancia para las Pymes, ya que estas suelen tener restricciones de recursos, lo cual limita sus posibilidades de maniobra para enfrentar la alta volatilidad de los mercados. Las posibilidades de apalancamiento se incrementan con el acceso al capital. La brecha de Acceso al Financiamiento, entre los grupos de países, se exagera por el deficiente funcionamiento del sistema de catastro, por los estrictos requisitos de garantías y la protección inadecuada de los derechos de los acreedores. En el caso de los sistemas de garantía del riesgo de crédito y las instituciones encargadas de la información crediticia, esenciales para promover el financiamiento sin colaterales, no parecen estar bien establecidos o tienen un bajo desempeño. Existiendo también un retraso en el marco legal para promover financiamientos alternativos.

El capital humano es un factor determinante para el éxito de las Pymes, siendo de gran importancia la **Promoción de la Educación Empresarial**. Esta dimensión tiene una puntuación baja a nivel de la ASEAN, esto se debe a que la mayoría de los Estados 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. Aspectos claves de los programas de formación empresarial no están adecuadamente incorporados en los sistemas educativos.

La fase de la constitución de las empresas es el momento más frágil de las Pymes, por ello es importante que el proceso de registro no retrase ni obstaculice el comienzo de sus operaciones.

En la ASEAN las políticas de **Ambiente Operativo y Simplificación de Procedimientos** presentan variaciones entre los países. 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. En la mayoría de los países avanzados se realiza el registro de sus empresas en línea y tienen acceso a una serie de servicios de apoyo financiero para emprendedores, no obstante, la brecha no es significativa, entre ellos.

El **Acceso a los Servicios de Apoyo** se encuentra seriamente obstaculizado para las Pymes en los países menos avanzados, debido a la falta de planes de acción para la prestación de dichos servicios, a la baja calidad prestada en los Centros de Servicios de Apoyo Empresarial, a la falta de marco legal, y al sub-uso de herramientas de gobierno electrónico orientadas a la simplificación de procedimientos.

La brecha existente entre las políticas para facilitar la **Internacionalización de las Pymes** es relativamente la más estrecha entre los 2 grupos. Esto se debe a que en los países más avanzados (ASEAN-6) los programas de promoción de las exportaciones y la prestación de asesoramiento e información están mejor estructuradas.

En la dimensión de **Marco Regulatorio e Institucional** vemos que su desarrollo es desigual entre los Estados Miembros; siendo Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia los que muestran un marco institucional más desarrollado. En estos países ha sido adoptada una definición común de las Pymes y, aunado a esto, han desarrollado planes de acción de mediano plazo para el impulso de las Pymes. Además, sus mecanismos de revisión, seguimiento y evaluación del plan de acción están en funcionamiento, y programas/medidas para facilitar la transición de las Pymes del sector informal al sector formal están siendo adoptados. Por su parte, los demás Estados Miembros no poseen un marco legal ni la capacidad institucional apropiada. Adicionalmente, prevalece la necesidad de capital humano y financiero para poder coordinar y formular políticas.

La brecha en la **Representación efectiva de los intereses de las Pymes** entre ASEAN-6 y los PMD es la más pequeña debido a la 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 el propósito de dar voz a los intereses de las Pymes a nivel nacional e internacional.

V. Conclusiones y Plan de acción estratégico para el desarrollo de las Pymes 2016-2025.

Con la construcción del IPPPA ha sido posible identificar, para los países de la ASEAN, los principales obstáculos que enfrentan las Pymes de los países que la integran. Es así que se han podido determinar los temas, que prioritariamente hay que atender, 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 IPPPA permitieron a la Secretaría de la ASEAN desarrollar el Plan de Acción Estratégica para el Desarrollo de las Pymes en la ASEAN 2016-2025 ([ASEAN Strategic Action Plan for SME Development 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 27ª Cumbre de la ASEAN, teniendo como objetivo para el año 2025 que la ASEAN logre 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.

En resumen, los objetivos de largo plazo, de este plan, son: a.) Promover la productividad, uso de tecnologías e innovación, b.) Incrementar el acceso al financiamiento, c.) Mejorar el acceso a los mercados y la internacionalización de las Pymes, d.) Mejorar las políticas y el entorno regulatorio y e.) Promover el emprendimiento y el desarrollo de capital humano (SAPASD: 2016-2025, 2015).

Bibliografía

ASEAN Secretariat (2009). Plan de Acción Estratégica para el Desarrollo de las Pymes en la ASEAN: 2010-2015 = [ASEAN Strategic Action Plan for SME Development \(2010 – 2015\)](#).

ASEAN Secretariat (2015). Plan de Acción Estratégica para el Desarrollo de las Pymes en la ASEAN: 2016-2025 = [ASEAN Strategic Action Plan for SME Development 2016-2025](#).

[ASEAN SME \(2016\)](#). About us. ASEAN SME Service Center.

[Banco Mundial \(2016\)](#). Base de datos. (Página web visitada el 15 de marzo de 2016).

ERIA, OCDE, ASEAN Secretariat (2014). [ASEAN SME POLICY INDEX 2014 TOWARDS COMPETITIVE AND INNOVATIVE ASEAN SMES](#).

European Commission (2016) - [Entrepreneurship and Small and medium-sized enterprises \(SMEs\)](#).

Katua, Ngui Thomas (2014) [The Role of SMEs in Employment Creation and Economic Growth in Selected Countries](#). International Journal of Education and Research. December.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), (2009). [Progress in the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans, SME Policy Index 2009](#). Paris: OECD.

OCDE (2007) ["Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans"](#).

OCDE, CAF & CEPAL (2012). [Perspectivas Económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el Cambio Estructural](#). París: OECDE-CEPAL.

Sato, Yuri (2013) ["Development of Small and Medium Enterprises in the ASEAN Economies"](#). En R. Sukma y Y. Soeya eds. Beyond 2015: ASEAN-Japan Strategic Partnership for Democracy, Peace, and Prosperity in Southeast Asia, Tokyo: Japan Center for International Exchange.