

# Consideraciones metodológicas para la elaboración de un índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe

**Cooperación Económica y Técnica**

Copyright © SELA, Abril de 2015. 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](mailto: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*

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I. EL INDICE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>5</b>
<b>II. DIMENSIONES Y SUB-DIMENSIONES</b>	<b>8</b>
1. Marco institucional y regulatorio	8
2. Acceso al financiamiento	10
3. Ambiente operativo/simplificación de procedimientos	12
4. Educación empresarial	14
5. Entrenamiento y capacitación	16
6. Innovación, adecuación tecnológica y transferencia de tecnología	17
7. Servicios de desarrollo empresarial	20
8. Articulación productiva	22
9. Internacionalización de las PYMES	24
<b>III. CUANTIFICACIÓN DE RESULTADOS</b>	<b>27</b>
<b>IV. EVALUACION</b>	<b>28</b>
<b>V. COMENTARIOS FINALES</b>	<b>29</b>
<b>ANEXO I. INDICE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>31</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>37</b>



---

***U U P R E S E N T A C***  
***I Ó N***

*El presente documento ha sido elaborado en cumplimiento con la Actividad II.2.7 del Programa de Trabajo del SELA para el año 2015, denominada "Consideraciones metodológicas para la elaboración de un índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe".*

*El documento consta de una nota introductoria y cinco secciones. La Sección I presenta al lector el Índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe (IPPALC) en su versión agregada. La Sección II del documento se centra en explicar, de forma desagregada, los elementos que conforman el IPPALC. Las secciones III y IV del documento se alejan del marco conceptual del Índice para adentrarse en su lado operativo, presentando al lector las metodologías de cuantificación y evaluación de la herramienta. La sección IV presenta una serie de reflexiones sobre las limitaciones del Índice y sobre algunos elementos que podrían complementar a futuras versiones del Índice.*

*Este documento ha sido elaborado por el Economista Daniel Stagno, encargado de la Dirección de Estudios y Propuestas de la Secretaría Permanente del SELA.*



## INTRODUCCION

El presente documento introduce el Índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe (IPPALC), una herramienta creada por el SELA con base en los Índices de Políticas Públicas de la OCDE. El IPPALC ha sido diseñado con la intención de servir a los hacedores de política de la región como un marco analítico que facilite la configuración de un ecosistema empresarial dinámico, productivo, innovador, articulado y competitivo en América Latina y el Caribe. Desde un punto de vista más amplio, el Índice ha sido diseñado para brindar herramientas que ayuden a los tomadores de decisiones a avanzar el proceso de transformación y articulación de las estructuras productivas de la región.

El documento está conformado por 5 secciones: la primera sección presenta al lector el IPPALC en su versión agregada, discute las principales características de la herramienta, sus similitudes con los Índices de Políticas Públicas implementados previamente por la OCDE en otras regiones y, asimismo, sus diferencias metodológicas y conceptuales fundamentales con respecto a otras versiones del Índice.

La segunda sección del documento se centra en explicar, de forma desagregada, los elementos que conforman el IPPALC, argumentando cómo cada área evaluada por el Índice cumple una función particular para el desarrollo productivo de la región. Asimismo, la segunda sección introduce los indicadores específicos propuestos por el SELA para la construcción de cada dimensión del IPPALC.

La tercera y cuarta secciones del documento se alejan del marco conceptual del Índice para adentrarse en su lado operativo. En dichas secciones se explica la metodología elegida para cuantificar la información cualitativa recogida por los indicadores. Posteriormente, se explican los procesos de evaluación paralela (por parte de actores en el Sector Público y en el Sector Privado) y de conciliación de resultados divergentes.

La quinta sección concluye el documento informando al lector sobre las principales limitaciones del IPPALC en su función de marco analítico para la formulación de políticas públicas para PYMES en la región. Asimismo, la sección analiza algunos elementos que, de estar presentes en futuras ediciones del IPPALC, dotarían a la herramienta de mayor poder analítico.





## I. EL ÍNDICE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El Índice de Políticas Públicas para PYMES es una herramienta diseñada por la OCDE - en cooperación con la Comisión Europea, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y la Fundación Europea de Entrenamiento - con la finalidad de evaluar el progreso en el diseño y la implementación de políticas públicas que promuevan la actividad económica de las PYMES. Desde 2006, la OCDE ha preparado versiones del Índice para diversas subregiones y bloques económicos, entre las que se encuentran los Balcanes Occidentales, Norte de África y Medio Oriente y el ASEAN.

El Índice brinda a los gobiernos un marco para la valoración de las políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo de las PYMES. En este sentido, el Índice está diseñado para identificar fortalezas y debilidades en el diseño y la implementación de las políticas para PYMES. Aunado a esto, el Índice permite la comparación entre naciones y facilita el diálogo y la cooperación en temas relacionados a las políticas para PYMES. En determinadas dimensiones de evaluación, el Índice puede ayudar a las naciones a medir la el grado de convergencia de su marco de políticas para PYMES con las mejores prácticas mundiales.

Los elementos que el Índice de Políticas Públicas para PYMES evalúa suelen variar de acuerdo a los objetivos prioritarios de desarrollo de cada subregión o bloque económico que implemente la herramienta. Sin embargo, las diversas versiones del Índice presentan estructuras similares, basadas en:

- **Dimensiones** o áreas temáticas para la aplicación de políticas públicas para PYMES (por ejemplo, el acceso al financiamiento). Se puede entender a las dimensiones como los pilares que soportan al ecosistema empresarial de una nación, y, por lo tanto, son los factores que interesa reforzar.
- **Sub-dimensiones** o aspectos de relevancia fundamental para el correcto funcionamiento de las políticas públicas en cada área temática (por ejemplo, el marco legal y regulatorio).
- **Indicadores** que evalúan el desempeño de las políticas públicas para PYMES en cada sub-dimensión (por ejemplo, la existencia de normativas para el mercado crediticio).

**GRÁFICO 1.**  
**Orden de prioridad del Índice de Políticas Públicas para PYMES**

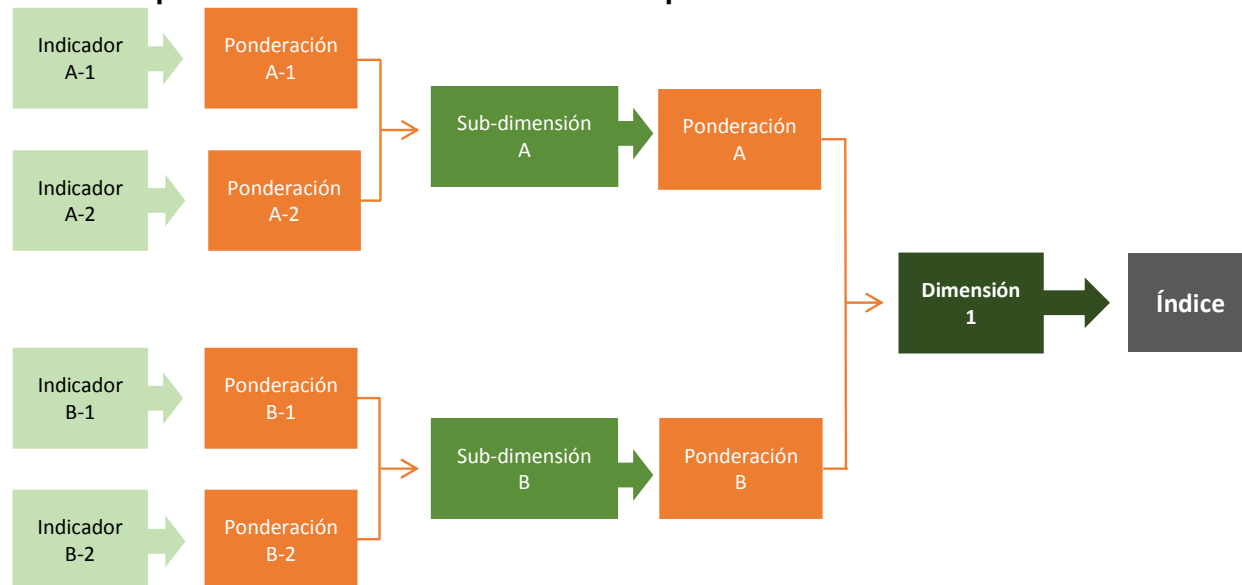


Fuente: Propia

## 6

Tomando en cuenta que no todos los elementos de política pública son igual de importantes para la configuración de un ecosistema empresarial dinámico e innovador, el Índice otorga ponderaciones diferenciadas los indicadores, así como también a las diversas sub-dimensiones. No obstante, reconociendo que la construcción de ecosistemas empresariales productivos y competitivos es una tarea multidimensional, el Índice suele otorgar a todas las dimensiones una misma ponderación<sup>1</sup>.

**GRÁFICO 2.**  
**Sistema de ponderación Índice de Políticas Públicas para PYMES**



Fuente: Propia

El Índice de Políticas Públicas para PYMES elaborado por la OCDE ha sido diseñado a partir de los diez principios – áreas temáticas – que conforman el Ley de las Pequeñas y Medianas Empresas de Europa<sup>2</sup> ; un marco estratégico conjunto que pretende explotar el potencial de crecimiento y de innovación de las PYMES europeas con el objetivo de promover la competitividad sostenible de la Unión Europea, así como su transición hacia una economía del conocimiento (ver UE, 2008). De igual forma, el Índice de Políticas Públicas para PYMES de la ASEAN se basa en los principios establecidos por el Plan de Acción Estratégico del ASEAN para el Desarrollo de PYMES (ver ASEAN, 2010). Es decir, los Índices hasta ahora implementados han sido diseñados sobre una base de criterios y prioridades de política pública comunes, previamente acordados por los países de una sub-región o bloque económico como parte de sus procesos de coordinación, articulación, cooperación y convergencia. El caso de América Latina y el Caribe se diferencia de los casos arriba mencionados puesto que, hasta el momento, no se dispone de un marco estratégico de alcance regional para el desarrollo de las empresas de pequeña y mediana escala productiva.

En orden de sobrellevar la ausencia de instituciones regionales que guíen el diseño e implementación de políticas públicas para empresas de mediana y baja escala productiva, el SELA propone un Índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe (IPPALC) con

<sup>1</sup> Cabe decir que a pesar de ser el común denominador, no todas las versiones del Índice otorgan pesos equitativos a las dimensiones de evaluación. Algunas versiones valoran con mayor ahínco algunos elementos de la política de PYMES que otros. Esto sin duda dependerá de lo que cada subregión o bloque económico considere más relevante para sus realidades internas.

<sup>2</sup> Conocida en inglés como Small Business Act for Europe.

base conceptual en un paradigma de particular interés para las naciones latinoamericanas y caribeñas como lo es la transformación y articulación productiva. En tal sentido, las dimensiones, sub-dimensiones e indicadores que conforman IPPCALC han sido diseñados en función de los principales requerimientos del proceso de desarrollo productivo de la región. Por lo tanto, desde el indicador más elemental hasta la dimensión más compleja del IPPALC tiene como objetivo la promoción de un ecosistema empresarial innovador, productivo, articulado y competitivo.

El IPPALC está conformado por nueve (9) dimensiones, veinticinco (25) sub-dimensiones y ciento veintidós (122) indicadores de política pública. En el próximo capítulo, el documento argumenta la importancia para el desarrollo productivo de la región de cada dimensión propuesta en el IPPALC. Asimismo, se explica la función que cumple cada sub-dimensión en la construcción de la herramienta y se hacen propuestas de indicadores para la evaluación del estado actual de las políticas públicas para PYMES en América Latina y el Caribe. El Cuadro 1 agrega las dimensiones y sub-dimensiones del Índice (se omiten los indicadores).

**CUADRO 1.**  
**Dimensiones y sub-dimensiones del Índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe**

Dimensión	Sub-dimensiones asociadas
MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO	Marco institucional Legislación eficaz y simplificación administrativa Consultas público-privadas Pensar pequeño primero
ACCESO AL FINANCIAMIENTO	Marco legal y regulatorio Procedimientos eficientes para el tratamiento de la quiebra Fuentes de financiamiento para PYMEs Ambiente impositivo propicio para la inversión Educación financiera
AMBIENTE OPERATIVO/ SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS	Registro de compañías Provisión de servicios de gobierno electrónico Infraestructura de gobierno electrónico
EDUCACIÓN EMPRESARIAL	Marco de políticas públicas para la educación empresarial Educación empresarial en la educación primaria y secundaria Educación empresarial en la educación superior
ENTRENAMIENTO Y CAPACITACIÓN	
INNOVACIÓN, ADECUACIÓN TECNOLÓGICA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	Marco institucional para la innovación y la transferencia de tecnología Servicios de apoyo para la innovación y la transferencia de tecnología Financiamiento para la innovación
SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL	Servicios de apoyo Información y promoción de servicios de apoyo
ASOCIATIVIDAD Y ARTICULACIÓN PRODUCTIVA	Redes y asociaciones empresariales Promoción de aglomeraciones productivas
INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES	Implementación de una política comercial pro-activa Simplificación de procesos para el comercio internacional Realización de los beneficios derivados de la integración latinoamericana y caribeña

Fuente: Propia

## II. DIMENSIONES Y SUB-DIMENSIONES

### 1. Marco institucional y regulatorio

Las naciones de América Latina y el Caribe transitan - cada vez con mayor determinación - hacia el paradigma de la transformación y la articulación productiva. Bajo esta lógica, un elemento de carácter prioritario en la agenda de políticas públicas de la región es la promoción de la competitividad agregada del sector empresarial. Tomando en cuenta que las Micro y PYMES representan alrededor del 99% de las empresas de la región, y generan aproximadamente dos tercios de los empleos formales en América Latina y el Caribe (ver OCDE, CEPAL & CAF (2013)), las políticas dirigidas a promover la competitividad generarán mejores resultados al enfocarse en las empresas de menor escala productiva.

La transformación productiva de América Latina y el Caribe requerirá de un ambiente macroeconómico estable, así como de un marco institucional y regulatorio que promueva el emprendimiento y la innovación, incentive la aglomeración (*cluster*) de empresas, suscite la articulación de procesos productivos y facilite la internacionalización de las PYMES. En este sentido, el Sector Público está llamado a jugar un papel fundamental como promotor y garante de las condiciones iniciales sobre las cuales se sustente el complejo proceso de desarrollo productivo de la región.

Si bien las políticas específicas para la transformación productiva de la región dependerán casi exclusivamente de las realidades de cada nación, cualquier intervención del Sector Público requerirá para su éxito de un marco institucional y regulatorio eficiente, así como también de una elevada adecuación institucional que potencia las capacidades del Estado para la coordinación y cooperación intersectorial.

Por otro lado, las intrincadas redes burocráticas de los sistemas de administración pública de la región, en conjunto con las múltiples trabas originadas por regulaciones redundantes, conforman una de las principales barreras para el desarrollo productivo de América Latina y el Caribe. La complejidad administrativa y la regulación ineficiente dificultan el crecimiento de las empresas al distraer recursos de actividades productivas o innovadoras hacia actividades que no generan valor agregado alguno. Por lo tanto, una legislación eficiente, junto a un sistema de administración pública depurado de burocracias excesivamente complejas, reducirán los factores institucionales que actualmente merman la eficiencia operativa de las PYMES latinoamericanas y caribeñas.

La primera dimensión del Índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe (IPPALC) procura brindar a los hacedores de política una herramienta para evaluar la adecuación, el dinamismo y la eficacia del entorno institucional y regulatorio de sus naciones. La dimensión hace hincapié en aspectos tocantes a las intervenciones del Sector Público para la promoción de las PYMES.

#### Evaluación

La evaluación de esta dimensión se realiza a través de cuatro sub-dimensiones: **i)** marco institucional, **ii)** legislación eficaz y eficiente, **iii)** consultas público-privadas y **iv)** pensar pequeño primero.

La sub-dimensiones *marco institucional* y *consultas público-privadas* agrupan elementos fundamentales para la elaboración de políticas públicas para PYMES coherentes y coordinadas. Por un lado, la sub-dimensión marco institucional evalúa el manejo de una definición coherente de PYMES que ayude a evitar la distribución asimétrica de costos y beneficios de la intervención pública entre los diferentes niveles de PYMES. Asimismo, la sub-dimensión evalúa la implementación de estrategias de corto y largo plazo para la formulación de políticas públicas para PYMES. De forma complementaria, la sub-dimensión valora la adecuación, capacitación y el grado de coordinación institucional para la implementación de políticas de PYMES.

Por otro lado, la sub-dimensión *consultas público-privadas* valora la frecuencia e intensidad con la cual los gobiernos consultan al Sector Privado sobre tópicos de referencia para la elaboración de políticas públicas acordes a las realidades de las PYMES.

La sub-dimensión *legislación eficaz y simplificación administrativa* tiene como objetivo evaluar la situación actual de las naciones en cuanto a la complejidad de su marco regulatorio. Aunado a esto, la sub-dimensión valora los esfuerzos realizados en términos de eliminación de regulaciones redundantes y la simplificación burocrática.

La sub-dimensión *pensar pequeño primero* complementa la valoración del marco institucional y regulatorio. Con esta sub-dimensión se procura evaluar qué tanto incorpora el Sector Público a los intereses y necesidades particulares de las PYMES al momento de diseñar políticas públicas y regulaciones.

**CUADRO 2.**  
**Marco institucional y regulatorio. Sub-dimensiones e indicadores**

1. MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO			
Marco institucional	Legislación eficaz y simplificación administrativa	Consultas público-privadas	Pensar pequeño primero
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definición de PYME</li> <li>▪ Coordinación gubernamental para la formulación de políticas dirigidas a PYMES</li> <li>▪ Agencia para la implementación de políticas públicas dirigidas a PYMES</li> <li>▪ Estrategia de desarrollo para PYMES</li> <li>▪ Políticas de apoyo para la migración de las PYMES al sector formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Delegación de responsabilidades de la reforma regulatoria y simplificación administrativa</li> <li>▪ Estrategia para la simplificación administrativa</li> <li>▪ Simplificación del marco regulatorio actual</li> <li>▪ Eliminación de regulaciones redundantes</li> <li>▪ Aplicación de análisis de impacto regulatorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Frecuencia y transparencia de las consultas público-privadas</li> <li>▪ Influencia y representatividad de las consultas público-privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El diseño de políticas públicas y regulaciones consideran explícitamente los intereses de las PYMES</li> </ul>

*Fuente: Propia*

# 10

## 2. Acceso al financiamiento

El acceso a las fuentes externas de financiamiento brinda a las empresas una amplia gama de posibilidades de apalancamiento para cubrir requerimientos operativos de capital, sobrellevar problemas de liquidez, expandir su capacidad productiva y, en general, implementar buenas ideas. En este sentido, la disponibilidad de financiamiento puede afectar de forma directa al proceso de transferencia tecnológica y, de esta manera, a la intensidad de la innovación en una determinada nación. Asimismo, el acceso a recursos externos puede generar importantes efectos sobre el grado de internacionalización de las empresas y la generación de empleos de calidad. Por lo tanto, el acceso al financiamiento juega un papel transversal para la transformación productiva de América Latina y el Caribe.

Poder acceder a las fuentes de financiamiento es de particular importancia para las Micro y PYMES, puesto que generalmente estas empresas disponen de limitados recursos propios, lo que reduce su resiliencia ante cambios repentinos en la dinámica de los mercados. No obstante, el acceso de las PYMES al financiamiento suele ser desproporcionalmente bajo en la región.

Los marcos regulatorios rígidos y desactualizados que reducen el abanico de opciones de financiamiento no tradicional, así como los sistemas tributarios inadecuados para las empresas de baja escala, suelen imponer barreras a la oferta y la demanda de créditos para PYMES. Asimismo, las severas asimetrías de información existentes entre los agentes superavitarios y los agentes deficitarios, en conjunto con la baja adecuación crediticia de las PYMES, dificultan el acceso de dichas empresas a los recursos que efectivamente estén disponibles en el mercado.

Datos del informe de OCDE & CEPAL (2012) sugieren que, en términos generales, el acceso de las PYMES latinoamericanas y caribeñas al crédito es limitado. De hecho, el informe señala que menos del 15% de los créditos de la región se dirigen a las empresas de mediana y baja escala productiva. Por otro lado, el informe sugiere que una proporción relativamente alta de las PYMES que solicitan financiamiento lo obtienen. Esto indica que una limitante del acceso al financiamiento en la región es la auto-selección, ocasionada por complejos requerimientos y altos estándares de elegibilidad en los mercados crediticios tradicionales.

Por lo tanto, adicionalmente a la instrumentación de marcos regulatorios que faciliten e incentiven el financiamiento de las PYMES, la región se beneficiaría de la aplicación de medidas que ayuden a generar un ambiente crediticio dinámico y diversificado. Asimismo, los gobiernos latinoamericanos y caribeños tienen ante sí la primordial tarea de brindar los incentivos adecuados para la expansión, sofisticación e interconexión de los mercados financieros de la región.

El acceso al financiamiento debe ser tomado en cuenta como un aspecto de primer orden para el desarrollo productivo de América Latina y el Caribe. En este sentido, la dimensión de acceso al financiamiento del IPPALC pretende dotar a los tomadores de decisiones de la región con información clave para el diseño de políticas públicas orientadas, por un lado, a promover el surgimiento de fuentes externas de financiamiento para empresas de baja escala, y, por otro lado, a expandir el acceso de las PYMES a las fuentes de financiamiento existentes.

### Evaluación

La evaluación del acceso al financiamiento se realiza a través de cinco sub-dimensiones: **i)** marco legal y regulatorio, **ii)** procedimientos eficientes para el tratamiento de la quiebra, **iii)** fuentes de financiamiento para PYMES, **iv)** ambiente impositivo propicio para la inversión y **v)** educación financiera.

La sub-dimensión *marco legal y regulatorio* evalúa una serie de aspectos institucionales y normativos fundamentales para la facilitación del acceso a las fuentes externas de financiamiento para PYMES. En tal sentido, se incorpora la evaluación del estado actual de las normativas que rigen el acceso al crédito y el uso de colateral. Por otro lado, la sub-dimensión incorpora una medición del alcance actual de los sistemas de catastro en las diferentes naciones y una medición de la calidad de la información existente sobre créditos para PYMES.

La sub-dimensión *procedimientos eficientes para el tratamiento de la quiebra* complementa a la sub-dimensión anterior en cuanto a la evaluación de condiciones necesarias para la asignación eficiente de recursos financieros a las PYMES. En el caso de esta sub-dimensión, el énfasis se encuentra en la evaluación de los costos directos e indirectos de la insolvencia, así como en la no discriminación y la facilitación del acceso al crédito en casos de insolvencia no fraudulenta.

En la sub-dimensión *ambiente impositivo propicio para la inversión* se examinan diversos factores tributarios que pueden afectar tanto las decisiones de inversión por parte de las PYMES como la cantidad y calidad del financiamiento al que estas empresas puedan acceder. De particular relevancia para esta sub-dimensión es 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.

La sub-dimensión *fuentes de financiamiento* evalúa las principales opciones no bancarias a las que pueden acudir las PYMES para financiar su operación. Por ejemplo, se evalúa la penetración de los mercados de capital, así como la provisión de servicios de micro-finanzas<sup>3</sup>.

Por último, la sub-dimensión *educación financiera* evalúa la implementación de programas de difusión de conocimientos financieros básicos para pequeños empresarios; conocimientos que puedan ayudar a reducir la auto-selección de empresas a la hora de solicitar financiamiento.

**CUADRO 3.**  
**Acceso al financiamiento. Sub-dimensiones e indicadores**

2. ACCESO AL FINANCIAMIENTO				
Marco legal y regulatorio	Procedimientos eficientes para el tratamiento de la quiebra	Fuentes de financiamiento para PYMES	Ambiente impositivo propicio para la inversión	Educación financiera
<ul style="list-style-type: none"> <li>Normativas para el mercado crediticio</li> <li>Normativas para el colateral</li> <li>Recolección de información sobre créditos a PYMES</li> <li>Catastro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión del estado de las leyes sobre la quiebra</li> <li>Tiempo de quiebra (Banco Mundial, Doing Business)</li> <li>Costo de quiebra, % de bienes (Banco Mundial, Doing Business)</li> <li>Tasa de recobro, % de bienes (Banco Mundial, Doing Business)</li> <li>Acceso a crédito tras bancarrota</li> <li>No discriminación contra emprendedores después de quiebra (segunda oportunidad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso a mercados de valores</li> <li>Acceso a capital de riesgo</li> <li>Acceso a inversiones ángeles</li> <li>Acceso a micro finanzas</li> <li>Acceso a arrendamiento financiero</li> <li>Ratings crediticios para PYMES</li> <li>Garantías crediticias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de barreras impositivas para el financiamiento de PYMES mediante emisión de acciones y capital de riesgo</li> <li>Análisis actualizado de carga impositiva para PYMES</li> <li>Análisis de costos de cumplimiento tributario</li> <li>Tratamiento de pérdidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de difusión de conocimientos financieros para emprendedores</li> </ul>

Fuente: Propia

<sup>3</sup> Si bien existe un gran número de opciones para el financiamiento de las PYMES y por fuerza muchas quedan fuera de esta sub-dimensión, la selección se basa en la lista de fuentes de financiamiento alternativas incluida en la Acta de la Pequeña Empresa para Europa.

## 12

**3. Ambiente Operativo/ Simplificación de Procedimientos**

Las regulaciones y los procedimientos administrativos desempeñan una labor fundamental para la formación de mercados competitivos, dinámicos e innovadores. Entre otras cosas, las normas y procedimientos administrativos facilitan la provisión de bienes públicos, corrigen fallas de mercado que atenten contra la competitividad y coadyuvan a la internalización de efectos externos negativos provenientes del Sector Privado. No obstante, dichas regulaciones y procedimientos administrativos 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.

Desde el momento en el que una buena idea se transforma en un emprendimiento, los emprendedores deben interactuar con el Sector Público para cumplir con procedimientos administrativos y regulatorios tales como registros, licencias, patentes y permisos. Una vez que la idea de negocios se configura en una empresa tangible, ésta debe seguir interactuando periódicamente con el Sector Público para cumplir regulaciones, pagar impuestos, realizar aportes para la seguridad social, etc. Tales interacciones pueden ser entendidas como nodos de paso; si la interacción es sencilla, rápida y de bajo costo, la empresa superará dicho nodo sin pérdidas de eficiencia. Si, por el contrario, la interacción es procedimentalmente compleja e implica elevados costos financieros, la empresa perderá parte de su eficiencia al transitar por el nodo.

CAF (2011) argumenta que los ambientes operativos complejos tienden a disminuir la productividad de las empresas que hacen vida en ellos, al tiempo que desincentivan el emprendimiento y reducen la formalización. Asimismo, los ambientes operativos complejos limitan la entrada de IED y abren espacios para la burocracia excesiva y la corrupción. Tales efectos redundan en pérdidas de competitividad y, de esta forma, ralentizan el ritmo de crecimiento económico de los países con ambientes operativos complejos.

**CUADRO 4.****Facilidad de hacer negocios. Estadísticas comparativas América Latina y el Caribe vs OCDE**

	Comenzar un negocio			Registro de propiedad	Resolver insolvencia	
	Días	Número de procedimientos	Costo (% ingreso per cápita)	Días	Tiempo (años)	Tasa de recobro (centavos por dólar)
ALC	30,1	8,3	31,1	63,3	2,9	36
OCDE	9,2	4,8	3,4	24	1,7	71,9

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business 2015*

Como se observa en el Cuadro 4, una empresa que decida operar en América Latina y el Caribe deberá dedicar tres veces el tiempo y 10 veces los recursos que dedicaría si abriese sus puertas en las naciones de mayor ingreso. Asimismo, si dicha empresa se declarase en bancarrota, requeriría 14 meses más para resolver sus procesos legales insolvencia y recuperaría 35,9 centavos por dólar menos que si operase en los confines de la OCDE. Si bien los indicadores incluidos en la Cuadro - obtenidos del reporte *Doing Business 2015*, publicado por el Banco Mundial - solo representan un esbozo del ambiente operativo en América Latina y el Caribe, la evidencia sugiere que los



complejos procedimientos administrativos y los elevados costos de cumplimiento se imponen como una barrera para la actividad empresarial en la región.

El Sector Público puede mejorar el ambiente operativo en el cual hacen vida las empresas, y, de esta forma, reducir significativamente sus costos transaccionales. El progreso de las TIC, dota a los gobiernos de numerosas herramientas – como los servicios de gobierno electrónico – a través de las cuales se pueden agilizar procedimientos administrativos. Asimismo, la puesta en marcha de Ventanillas Únicas (virtuales o físicas) para procedimientos cotidianos puede ayudar a brindar mayor dinamismo el ambiente operativo e incrementar el nivel general de productividad y competitividad en la región. Por lo tanto, una política integral para la transformación productiva de América Latina y el Caribe deberá prestar especial atención a la simplificación administrativa como elemento dinamizador de los mercados y promotor de la eficiencia.

Generar un ambiente operativo transparente y fluido será una condición esencial para potenciar el desarrollo productivo de la región. En este sentido, la presente dimensión del IPPALC procura brindar a los hacedores de política una herramienta para evaluar el dinamismo de sus entornos operativos. La dimensión enfatiza en los elementos regulatorios y administrativos que puedan generar elevados costos transaccionales para las PYMES de la América Latina y el Caribe.

### **Evaluación**

La evaluación del ambiente operativo se realiza a través de dos sub-dimensiones: **i)** registro de compañías y **ii)** gobierno electrónico

La sub-*dimensión registro de compañías* incluye una serie de indicadores que permiten establecer la eficiencia del proceso administrativo previo al inicio de actividades de una compañía (varios de los cuales se extraen de la base de datos del indicador Doing Business). Entre dichos indicadores se encuentra el costo y el tiempo requerido para obtener certificados de registro, así como también el costo medio y el tiempo medio de entrada en operación de las empresas en cada nación. Asimismo, la sub-dimensión incorpora una evaluación del uso de Ventanillas Únicas como herramienta fundamental para la simplificación de procedimientos y la reducción de costos administrativos en la región.

Por otro lado, la sub-*dimensión gobierno electrónico* incluye indicadores dirigidos a valorar el estado de avance del Sector Público en términos de incorporación de tecnologías de la información en sus procedimientos administrativos. La sub-dimensión evalúa la provisión de servicios de gobierno electrónico tales como el pago de impuestos, cotizaciones de seguridad social, servicios de catastro y registro de compañías. Asimismo, la sub-dimensión evalúa la magnitud y calidad de la infraestructura de gobierno electrónico a través de indicadores de conectividad, periodicidad de la actualización y accesibilidad en los diversos portales a través de los cuales los gobiernos presten sus servicios.

**CUADRO 5.**

**Ambiente operativo/ Simplificación de procedimientos. Sub-dimensiones e indicadores**

3. AMBIENTE OPERATIVO/ SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS		
Registro de compañías	Gobierno electrónico	
	Provisión de servicios	Infraestructura
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Costo de obtener certificados de registro</li> <li>▪ Tiempo para obtener certificados de registro (Banco Mundial, Doing Business)</li> <li>▪ Número de procedimientos administrativos para obtener certificados de registro (Banco Mundial, Doing Business)</li> <li>▪ Costo para la entrada en operación de la empresa (Banco Mundial, Doing Business)</li> <li>▪ Tiempo para la entrada en operación de la empresa (Banco Mundial, Doing Business)</li> <li>▪ Ausencia de respuesta equivale a consentimiento para procedimientos de registro</li> <li>▪ Requerimientos de capital</li> <li>▪ Registro mediante ventanillas únicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pago de impuestos</li> <li>▪ Seguridad Social</li> <li>▪ Catastros</li> <li>▪ Pensiones</li> <li>▪ Reporte de estadísticas empresariales</li> <li>▪ Registros virtuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información actualizada en portales de gobierno electrónico</li> <li>▪ Conexión entre bases de datos en portales de gobierno electrónico</li> <li>▪ Interfaces amigables al usuario en portales de gobierno electrónico</li> <li>▪ Uso de firmas digitales</li> </ul>

Fuente: Propia

**4. Educación Empresarial**

Desde los estudios de Nelson y Phelps en la década de los 60s, Lucas y Mincer en la década de los 80s y posteriormente Barro (1992), la teoría económica ha tendido a vincular la acumulación de capital humano con el crecimiento del ingreso de las naciones. El capital humano es un factor transversal para el desarrollo productivo, puesto que en el largo plazo las inversiones en educación, capacidades y habilidades técnicas derivan en niveles superiores de productividad, adecuación tecnológica e innovación. Al mismo tiempo, la acumulación de capital humano brinda a la fuerza laboral mayor flexibilidad y por lo tanto mayor capacidad de adaptación ante entornos adversos. Por lo tanto, una agenda de políticas públicas orientadas a fomentar la productividad y competitividad de la región no podrá dejar por fuera a la acumulación de capital humano.

Las políticas públicas de educación empresarial, en conjunto al entrenamiento y capacitación técnica, pueden coadyuvar a potenciar la acumulación de capital humano a través de la generación de conocimientos y capacidades productivas, y, por otro lado, a través de la consolidación de una cultura empresarial en la región. Un plan integral de educación empresarial debe cubrir tres objetivos específicos: lograr la educación permanente de la fuerza productiva, formar las capacidades generales y específicas para los emprendedores, y fomentar una cultura orientada al emprendimiento y la innovación.

En las primeras instancias educativas, los programas de educación empresarial deben concentrarse en la generación de capacidades fundamentales para el emprendimiento, tales como la innovación, el trabajo en equipo y la toma de riesgos. En instancias posteriores, la educación empresarial deberá enfocarse en crear competencias de utilidad específica para el emprendedor,

como el manejo de contabilidad básica, planificación financiera y técnicas para la comunicación efectiva de ideas.

Aunado a esto, los hacedores de políticas públicas deben tomar en cuenta que una porción significativa del aprendizaje empresarial se realiza fuera del ambiente académico formal. Por lo tanto, una estrategia integral de educación empresarial deberá incluir políticas para la creación de competencias en el plano informal, a través de programas especialmente diseñados para la formación desde el trabajo, desde los centros comunitarios o desde las diversas plataformas virtuales.

Llevar a cabo una progresiva incorporación de conocimiento y capacidades empresariales al marco educativo tradicional requerirá de una elevada adecuación institucional que permita la coordinación de los diversos sectores involucrados, así como la efectiva división de competencias y la planeación estratégica de largo plazo.

Para poder converger con los niveles de productividad de las naciones de mayores ingresos, la región necesitará alcanzar órdenes superiores de incorporación tecnológica así como también un acervo creciente de capital humano. Tanto la cuarta como la quinta dimensión del IPPALC evalúan un conjunto factores estratégicos para la acumulación de capital humano en forma de conocimiento y capacidades técnicas, mientras que la sexta dimensión del índice se encarga de evaluar el avance de las políticas públicas en aspectos necesarios para la configuración de un sector empresarial innovador.

### **Evaluación**

La evaluación de la educación empresarial se realiza a través de tres sub-dimensiones: **i)** marco de políticas públicas para la educación empresarial, **ii)** educación empresarial en la educación primaria y secundaria y **iii)** educación empresarial en la educación superior.

La sub-dimensión marco de políticas públicas para la educación empresarial evalúa la existencia y grado de implementación de estrategias de largo plazo para la promoción de la educación empresarial, tanto en el plano formal como en el informal. Como complemento a los indicadores anteriores se incluye una valoración del nivel de coordinación gubernamental y de la delegación de responsabilidades institucionales para la educación empresarial. Asimismo, la sub-dimensión incorpora una medida del nivel de monitoreo y evaluación de las políticas de educación empresarial que actualmente se lleven a cabo en la región. Además, se valora la existencia e implementación de una estrategia de largo plazo para la educación empresarial en grupos que - por su capacidad particular para generar beneficios sociales - se consideren de importancia estratégica. Tales grupos incluyen a las mujeres empresarias, las empresas nacientes y las empresas de crecimiento acelerado.

Las sub-dimensiones educación empresarial en la educación primaria, secundaria y en la educación superior evalúan la penetración actual de las políticas públicas dirigidas a crear capacidades generales y específicas para el emprendimiento en todos los niveles de educación formal. Como complemento, se incorporan indicadores para la valoración del intercambio de buenas prácticas de política pública para el aprendizaje empresarial.

**CUADRO 6.**  
**Educación empresarial. Sub-dimensiones e indicadores**

4. EDUCACIÓN EMPRESARIAL		
Marco de políticas públicas para la educación empresarial	Educación empresarial en la educación primaria y secundaria	Educación empresarial en la educación superior
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estrategia para la promoción de la educación empresarial formal</li> <li>▪ Estrategia para la promoción de la educación empresarial no formal</li> <li>▪ Monitoreo y evaluación de políticas de educación empresarial</li> <li>▪ Coordinación gubernamental y delegación de responsabilidades para la educación empresarial</li> <li>▪ Estrategia para la promoción de la educación empresarial de la mujer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penetración de la educación empresarial en la educación primaria</li> <li>▪ Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación primaria</li> <li>▪ Penetración de la educación empresarial en la educación secundaria</li> <li>▪ Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación secundaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penetración de la educación empresarial en la educación superior</li> <li>▪ Cooperación entre la empresa privada y las universidades</li> <li>▪ Intercambio de buenas prácticas sobre educación empresarial en la educación superior</li> </ul>

*Fuente: Propia*

**5. Entrenamiento Y Capacitación**

A diferencia de la educación empresarial, que se enfoca en la creación de una cultura emprendedora e innovadora, los programas de entrenamiento se dirigen a la capacitación de empleados y emprendedores en habilidades específicas para determinadas actividades productivas. Los programas de entrenamiento incluyen - más no se limitan a - la preparación de ciudadanos en técnicas especializadas de negociación, manejo de softwares específicos para la administración empresarial, manejo de maquinarias, uso de las TIC, y elaboración de proyecciones y planes de negocio.

En conjunto con la educación empresarial, el entrenamiento coadyuva a la acumulación de capital humano, y a través de éste, al crecimiento de la productividad y la competitividad de las PYMES. Al mismo tiempo, la acumulación de habilidades específicas a determinadas actividades empresariales facilita la puesta en marcha de nuevos emprendimientos. Aunado a esto, los programas de entrenamiento diversifican la caja de herramientas de los trabajadores, incentivando así el surgimiento de empleos de remuneración diferenciada y disminuyendo las rigideces estructurales de los mercados laborales.

Por otro lado, disminuir de la brecha de habilidades y conocimientos entre las empresas de gran escala y las PYMES, a través de programas de entrenamiento, facilitaría la transferencia de tecnología y el flujo de conocimientos tácitos; efectos externos que, en el largo plazo, redundarían en un mayor productividad para las empresas de pequeña y mediana escala de la región.

Las PYMES - y 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. Por otro lado, aun en el caso de disponer de dichos recursos, las empresas suelen invertir una cantidad sub-óptima en el entrenamiento de su fuerza laboral, puesto que al realizar su análisis costo beneficio no incluyen las ganancias externas (sociales) de un mayor acervo de habilidades.

El Sector Público - bien sea como proveedor directo de servicios de entrenamiento, o como garante de la provisión privada de entrenamiento de calidad - está llamado a jugar un papel preponderante para la construcción de un ecosistema empresarial dinámico, productivo e innovador. Es por esto que la quinta dimensión del IPPALC tiene como objetivo suministrar a los tomadores de decisiones un mapa para la evaluación del estado actual y las oportunidades futuras para el entrenamiento de los trabajadores y emprendedores de América Latina y el Caribe.

### **Evaluación**

La dimensión de entrenamiento y capacitación no se divide por sub-dimensiones como en los casos anteriores, sino a través de ocho indicadores dirigidos a proporcionar una representación integral del estado actual y las oportunidades futuras para el avance de los programas de entrenamiento profesional. La dimensión hace especial hincapié en evaluar la disponibilidad de entrenamiento para grupos que, por su elevada capacidad para la generación de beneficios sociales, se consideran de interés especial - como lo son las mujeres empresarias, las empresas nacientes y las empresas de crecimiento acelerado.

### **CUADRO 7.**

#### **Entrenamiento y capacitación. Indicadores**

##### **5. ENTRENAMIENTO Y CAPACITACIÓN**

- Programas de investigación sobre necesidades de entrenamiento
- Disponibilidad de programas de entrenamiento
- Disponibilidad de entrenamiento dirigido a empresas nacientes
- Disponibilidad de entrenamiento dirigido a empresas de crecimiento acelerado
- Disponibilidad de entrenamiento sobre estándares internacionales y estructura de mercados internacionales
- Disponibilidad de entrenamiento para mujeres empresarias
- Implementación de un sistema de garantía de calidad para los entrenamientos ofrecidos
- Fondos públicos para consultorías, información y capacitaciones a empresas en crecimiento

*Fuente: Propia*

### **6. Innovación, adecuación tecnológica y transferencia de tecnología**

Tal como argumentara Robert Solow hace más de cinco décadas, el cambio tecnológico – junto a la acumulación de factores productivos – es un componente fundamental del crecimiento económico de las naciones. Siguiendo al BID (2014)<sup>4</sup>, dicho cambio tecnológico, o innovación, puede ser entendido como “la implementación de productos, procesos, servicios o modelos organizacionales nuevos o significativamente mejorados”. Si bien la innovación suele estar asociada a la evolución de las tecnologías productivas, ésta también incluye el avance en términos de mercadeo, logística y demás procesos gerenciales que permitan incrementar la eficiencia operativa de las empresas. La innovación abarca desde los avances más sutiles que permitan

<sup>4</sup> A su vez obtenido de OCDE (2005)

## 18

modestas ganancias de productividad a nivel de la empresa, hasta los cambios tecnológicos más radicales que redefinan las dinámicas de los mercados internacionales.

No obstante la compleja naturaleza del cambio tecnológico, la literatura especializada ha identificado numerosas variables aproximadas para cuantificar la intensidad de la innovación; en este sentido, tal vez el proxy más utilizado sea la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D). BID (2014) argumenta que mientras que una empresa mediana de la OCDE invierte 4% de sus ingresos en I+D, la empresa latinoamericana mediana tan solo asigna 2,5% de sus ingresos a dicho concepto. Asimismo, mientras que en un país típico de la OCDE se identifican alrededor de 9 investigadores por cada 1.000 personas, en América Latina y el Caribe hay únicamente 1,1 investigadores por cada 1.000 personas<sup>5</sup>.

Sin embargo, la innovación no solo se logra a través de la I+D. Parte importante del cambio tecnológico se deriva de los procesos de transferencia de tecnología y de conocimientos tácitos. Tal como argumentan Javorcik (2012) y SELA (2014-a), para que ocurran dichas transferencias, las empresas receptoras –generalmente PYMES - deben encontrarse dentro de un determinado umbral de adecuación tecnológica, tanto en términos de maquinarias y equipos como en términos de habilidades y conocimientos. Niveles de adecuación tecnológica por debajo o por encima de dicho rango dificultarían la absorción de tecnología y conocimientos por parte de las empresas locales. Como demuestran los datos del Reporte de Competitividad Global (Foro Económico Mundial, 2014), el nivel de adecuación tecnológica de las naciones latinoamericanas y caribeñas suele ser relativamente bajo, hecho que impone una limitación para el cambio tecnológico originado a través de la transferencia de tecnología y de la absorción de conocimientos tácitos en la región.

La baja inversión en I+D, en conjunto a la baja adecuación tecnológica de la región ha impactado negativamente la velocidad del cambio tecnológico en América Latina y el Caribe. Banco Mundial (2014-b) señala que las empresas de la región sufren de una brecha de innovación crónica y significativa con respecto a las naciones y regiones de mayor desarrollo relativo. Tal brecha no existe únicamente en términos de inversión en I+D o número de patentes, sino también en términos de innovación de productos y procesos productivos.

Por su parte, el rezago de la innovación en América Latina y el Caribe ha contribuido a la apertura de la brecha de productividad entre la región y las naciones operando en la frontera de posibilidades de producción (ver SELA, 2014-a). En un entorno económico globalizado, altamente competitivo y de creciente incorporación tecnológica, los elevados diferenciales de productividad se traducen en tasas mediocres de crecimiento económico para la región.

La transformación productiva de América Latina y el Caribe requerirá de la conformación de ecosistemas innovadores que le permitan a la región alcanzar órdenes superiores de complejidad económica. El cambio tecnológico será un elemento primordial para la transición de la matriz actual de actividades productivas de la región - caracterizada por la explotación de recursos naturales y la producción de manufacturas intensivas en mano de obra - hacia actividades con mayor contenido local de conocimiento y tecnología.

Un ambiente de elevada innovación permitirá a la región alcanzar mayores tasas de crecimiento económico. Asimismo, permitirá ampliar la oferta de empleos de remuneración diferenciada,

---

<sup>5</sup> Valor promedio para la región, las cifras desagregadas por nación muestran una varianza significativa.

estimulará el consumo y coadyuvará a reducir la elevada desigualdad en la distribución del ingreso en la región.

Esta dimensión del IPPALC se centra en la evaluación de políticas dirigidas específicamente a la promoción del cambio tecnológico y a la construcción de sistemas nacionales de innovación en América Latina y el Caribe. Cabe decir que dichas políticas son necesarias, más no suficientes, para lograr una mayor intensidad de innovación en la región. Reconociendo la necesidad de un abordaje multidimensional para el logro de órdenes superiores de innovación en América Latina y el Caribe, algunos aspectos tangenciales a la promoción del cambio tecnológico son cubiertos - de forma indirecta - en las demás dimensiones del indicador.

### **Evaluación**

La evaluación de esta dimensión se realiza a través de tres sub-dimensiones: **i)** marco institucional para la innovación y la transferencia de tecnología, **ii)** servicios de apoyo para la innovación y la transferencia de tecnología y **iii)** financiamiento para la innovación.

La sub-dimensión *marco institucional para la innovación y la transferencia de tecnología* evalúa la existencia y el grado de implementación de estrategias de largo plazo para la promoción de la innovación en la región. Asimismo, la sub-dimensión incluye una valoración del nivel de coordinación gubernamental y la delegación de responsabilidades institucionales para la formulación, implementación y seguimiento de políticas de innovación. Adicionalmente, la sub-dimensión incorpora la valoración de un elemento fundamental para las decisiones privadas de inversión en actividades innovadoras: el marco de derechos de propiedad intelectual.

La sub-dimensión *servicios de apoyo para la innovación y la transferencia de tecnología* evalúa, por un lado, la existencia de programas públicos de diversa índole que incentiven a las pequeñas y medianas empresas a innovar. De igual manera, la sub-dimensión evalúa la provisión de servicios que disminuyan los costos de innovación para las PYMES; tales servicios incluyen la reducción de asimetrías de información y la provisión de servicios de apoyo tecnológico y gerencial (en la forma de incubadoras y parques de tecnología). Esta sub-dimensión también evalúa la capacidad del Sector Público para solventar fallas de coordinación, en particular para enCuadrar puentes entre las PYMES y los centros de investigación (como universidades y "think-tanks").

La sub-dimensión *financiamiento para la innovación* incorpora al análisis los incentivos de tipo financiero para la innovación de las PYMES. Se incluye un indicador de apoyo financiero directo para proyectos innovadores (por ejemplo, en forma de subsidios o bajo esquemas de "matching" de pagos). De igual manera, se evalúa la existencia de créditos fiscales para empresas que incurran en actividades innovadoras y asimismo se evalúa la existencia de mecanismos de garantías que permitan a las PYMES con potencial innovador el apalancamiento de sus actividades con recursos externos.

**CUADRO 8.**  
**Innovación, adecuación tecnológica y transferencia de tecnología. Sub-dimensiones e indicadores**

6. INNOVACIÓN, ADECUACIÓN TECNOLÓGICA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA		
Marco institucional para la innovación y la transferencia de tecnología	Servicios de apoyo para la innovación y la transferencia de tecnología	Financiamiento para la innovación
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estrategias de política pública para la innovación</li> <li>▪ Delegación de competencias en la formulación e implementación y seguimiento de políticas de innovación</li> <li>▪ Provisiones presupuestarias para proyectos relacionados a innovación</li> <li>▪ Marco de Derechos de Propiedad Intelectual promotor de innovación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Establecimiento de centros de innovación y parques de tecnología</li> <li>▪ Servicios de información y apoyo para la innovación</li> <li>▪ Conexión entre centros de investigación y empresa privada</li> <li>▪ Becas y premios para investigación dirigida a la empresa privada</li> <li>▪ Incubadoras de tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Créditos fiscales para actividades relacionadas a innovación</li> <li>▪ Apoyo financiero para la innovación</li> <li>▪ Mecanismos de garantías para la inversión en proyectos innovadores</li> </ul>

*Fuente: Propia*

**7. Servicios de desarrollo empresarial**

Las empresas de baja escala productiva – y en particular las microempresas – suelen poseer un acervo limitado de conocimientos y habilidades gerenciales; siendo, en numerosas ocasiones, administradas por sus propios dueños. Tal restricción de habilidades gerenciales dificulta a dichas empresas el manejo óptimo de sus recursos, limitando así su competitividad. Aunado a esto, la falta de capacidades administrativas envía señales negativas a los mercados crediticios, imponiendo importantes barreras para el apalancamiento financiero de las PYMES. 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.

Ceteris paribus, los incrementos del acervo de conocimientos y habilidades gerenciales promoverán la consolidación de un ecosistema empresarial más productivo y competitivo en la región, facilitando la generación de círculos virtuosos y el derrame de beneficios externos para el resto de la sociedad.

Sin embargo, la adquisición de tales herramientas requiere de una inversión significativa de recursos, particularmente para las empresas de baja escala productiva. Dado que los beneficios sociales no suelen ser incorporados por los agentes económicos en su función de toma de decisión, las PYMES únicamente invertirán en ampliar su acervo de conocimiento y habilidades gerenciales mientras las ganancias percibidas sean superiores al costo de adquirir dichas herramientas. En términos sociales, lo anterior llevaría a niveles de conocimientos y habilidades gerenciales sub-óptimos, lo que podría traducirse en una limitación para la competitividad de las empresas locales y para el desarrollo productivo de la región. En tal sentido, la intervención del Sector Público en este ámbito suele estar justificada desde el punto de vista microeconómico.

Una posibilidad para la intervención del Sector Público en aras de incrementar el acervo de conocimientos y habilidades gerenciales es la provisión de servicios de desarrollo empresarial. Este



documento se apega a la definición de BID (1996) y contempla a los servicios de desarrollo empresarial como la “capacitación, transferencia de tecnología, apoyo en mercadeo, asesoramiento empresarial, tutorías e información destinadas a ayudar a los pequeños y microempresarios a mejorar el desempeño de sus empresas”. En términos generales, los servicios de desarrollo empresarial ayudan a las PYMES a absorber capacidades fundamentales para su proceso productivo, sin necesidad de invertir grandes cantidades de dinero o tiempo en ello.

Tales servicios pueden ser provistos de forma directa por el Sector Público (por ejemplo, a través de sistemas nacionales o regionales de capacitación), o pueden, en el otro extremo, ser provistos enteramente por el Sector Privado (con o sin participación del Sector Público en calidad de pagador o coordinador). Independientemente del papel que juegue el Estado en términos de provisión y pago de dichos servicios, la estrategia de desarrollo productivo de América Latina y el Caribe se verá beneficiada si los gobiernos de la región disponen de una estrategia de largo plazo para la provisión de servicios de desarrollo empresarial, así como también de una efectiva división institucional de labores y responsabilidades, disminuyendo así el solapamiento de esfuerzos y permitiendo el uso eficiente de recursos escasos en favor del desarrollo de las PYMES.

Esta dimensión del IPPALC recolecta información sobre el estado actual de un conjunto de aspectos fundamentales para la provisión efectiva y eficiente de servicios de desarrollo empresarial para PYMES. Tomando en consideración la asimetría de conocimientos y habilidades existentes entre las empresas de pequeña escala, la dimensión hace hincapié en la provisión de dichos servicios para las empresas nacientes.

### **Evaluación**

La evaluación de los servicios de desarrollo empresarial se realiza a través de dos sub-dimensiones: **i)** servicios de desarrollo empresarial e **ii)** información y promoción de servicios de desarrollo empresarial.

La sub-dimensión *servicios de desarrollo empresarial*, incluye indicadores dirigidos a evaluar la oferta, la disponibilidad y la facilidad de acceso a dichos servicios para las PYMES. Asimismo, se evalúa la disponibilidad de servicios de desarrollo empresarial orientados específicamente a las empresas nacientes. De forma complementaria, la sub-dimensión evalúa la delegación institucional de responsabilidades y competencias en cuanto al diseño, promoción y provisión de servicios de desarrollo empresarial para PYMES.

En muchas ocasiones, las PYMES no disponen de información sobre la provisión de servicios de desarrollo empresarial, por lo que a pesar de estar interesadas y dispuestas a utilizarlos, no acceden a éstos. Por lo tanto, la provisión - directa o indirecta - de servicios de desarrollo empresarial debe ser complementada con información adecuada y estratégicamente dirigida a los grupos objetivo: empresas de pequeña escala y empresas nacientes. La sub-dimensión *información y promoción de servicios de desarrollo empresarial* se encarga precisamente de evaluar el estado actual de las naciones en este importante aspecto de la estrategia de provisión de servicios de apoyo a las PYMES.

**CUADRO 9.**

**Servicios de desarrollo empresarial. Sub-dimensiones e indicadores**

7. SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL	
Servicios de apoyo	Información y promoción de servicios de apoyo
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rango de servicios de desarrollo empresarial</li> <li>▪ Disponibilidad de servicios de desarrollo empresarial</li> <li>▪ Acceso a servicios de desarrollo empresarial</li> <li>▪ Servicios de apoyo para empresas nacientes</li> <li>▪ Plan de acción de servicios de desarrollo empresarial</li> <li>▪ Delegación de competencias en cuanto a la promoción, provisión y evaluación de servicios de desarrollo empresarial</li> <li>▪ Establecimiento de ventanillas únicas de servicios de desarrollo empresarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información de servicios de desarrollo empresarial por canales tradicionales</li> <li>▪ Información de servicios de desarrollo empresarial por canales electrónicos</li> <li>▪ Promoción del comercio electrónico</li> <li>▪ Promoción del gobierno electrónico</li> <li>▪ Portal exclusivo para promoción de PYMES</li> </ul>

*Fuente: Propia*

**8. Articulación productiva**

Las empresas que llevan a cabo sus operaciones dentro de ecosistemas de elevada articulación<sup>6</sup> y coordinación participan en una serie de dinámicas colectivas que, en el largo plazo, suelen redundar en beneficios para dichas empresas que difícilmente podrían realizar operando por sí solas. De acuerdo a BID (2014), los beneficios de la aglomeración incluyen la “disminución de las asimetrías de información, la generación de externalidades de transferencia de conocimientos, el fortalecimiento de las economías de escala y más facilidades para generar bienes públicos”. Los mecanismos que operan a lo interno de las aglomeraciones permiten a las empresas locales insertarse en círculos virtuosos que potencian su productividad y competitividad, facilitando al mismo tiempo la inserción de las empresas locales en actividades con mayor contenido tecnológico y de conocimiento, ampliando así la complejidad del espacio económico latinoamericano y caribeño. En este sentido, las aglomeraciones empresariales suelen ser más productivas que la suma de sus partes.

Sin embargo, no todas las interacciones entre empresas son de la misma “calidad”. Es decir, no todas las interacciones optimizan los beneficios privados de las empresas ni generan la misma cantidad de efectos externos positivos para la sociedad. La probabilidad de que las interacciones empresariales generen círculos virtuosos y beneficios externos es directamente dependiente del grado de articulación y coordinación existente entre las empresas involucradas en dicha interacción. Por tal motivo, es imperativo para el proceso de transformación productiva de América Latina y el Caribe que las naciones avancen hacia órdenes superiores de articulación productiva, y particularmente de aglomeración geográfica de actividades e industrias.

<sup>6</sup> Siguiendo a SELA (2014-a), por articulación se hace referencia al “proceso de engranaje de esfuerzos y búsqueda de consensos bajo esquemas coordinados, cooperativos [y, asimismo, competitivos] y de geometría variable con el fin de avanzar hacia una meta común. Al igual que en el caso de la coordinación, la articulación tiene como objetivo mejorar una situación específica en términos del resultado esperado un escenario no cooperativo.”

Es importante tomar en consideración que la coordinación y cooperación entre empresas no es siempre el resultado de los mecanismos de mercado. Por el contrario, dichos mecanismos pueden llevar a equilibrios en los que la elevada competencia imponga costos para la coordinación y cooperación, dificultando la obtención de algunos de los potenciales beneficios derivados de la aglomeración productiva. Bajo esquemas de elevada competencia, información asimétrica y poca confianza, la intervención del Estado puede mejorar la coordinación entre empresas y, de esta forma, incrementar la productividad agregada, ayudando así a generar derrames positivos para el resto de la sociedad.

En este sentido, una estrategia de articulación productiva coherentemente diseñada y eficientemente implementada posee el potencial para generar un conjunto de condiciones que impulsen la competitividad de las empresas de mediana y baja escala en la región. En particular, las políticas de articulación productiva pueden facilitar la transmisión de conocimientos tácitos entre empresas locales, así como también la transferencia de tecnología de empresas multinacionales hacia proveedores locales. Adicionalmente, las políticas de articulación productiva pueden ayudar a las empresas locales a aprovechar economías de escala, reducir los costos de servicios especializados y facilitar la internacionalización de su producción.

La octava dimensión del IPPALC se concentra en la evaluación de múltiples condiciones necesarias para la promoción de aglomeraciones productivas dinámicas y competitivas en América Latina y el Caribe. Para esto, la dimensión valora iniciativas directamente relacionadas a la formación de aglomeraciones (clusters), parques industriales y tecnológicos, etc. Asimismo, la dimensión evalúa el estado de avance en términos de la adecuación y capacitación institucional necesarias para la elaboración y puesta en marcha de estrategias de articulación productiva. Por último, la dimensión evalúa el grado de consolidación de las asociaciones y redes empresariales como un elemento complementario, pero esencial, para el éxito de las políticas de articulación productiva.

### **Evaluación**

La evaluación de la articulación productiva se realiza a través de dos sub-dimensiones: **i)** redes y asociaciones empresariales y **ii)** promoción de aglomeraciones productivas.

La sub-dimensión *redes y asociaciones empresariales incluye* indicadores dirigidos a evaluar la consolidación de las asociaciones empresariales, así como el rango y la calidad de servicios que éstas proveen a sus miembros. De igual forma, la sub-dimensión incorpora un indicador dirigido a evaluar la frecuencia del diálogo entre asociaciones empresariales y el sector público, como elemento fundamental para la elaboración de políticas públicas alineadas a las realidades del sector privado.

La sub-dimensión *promoción de aglomeraciones productivas* evalúa la presencia de una serie de condiciones necesarias para la efectiva aplicación de políticas de aglomeración productiva. Por un lado, se incluye una valoración de las capacidades institucionales para la implementación de políticas de aglomeración productiva. Asimismo, la sub-dimensión evalúa la puesta en marcha de políticas para la aglomeración, tanto en la forma de incentivos financieros, como a través de intervenciones directas (creación de parques industriales). Se incorpora, de igual manera, una evaluación del grado de provisión de servicios elementales que ayuden a las PYMES a internalizar los efectos externos de la aglomeración.

**CUADRO 10.****Asociatividad y articulación productiva. Sub-dimensiones e indicadores**

8. ASOCIATIVIDAD Y ARTICULACIÓN PRODUCTIVA	
Redes y asociaciones empresariales	Promoción de aglomeraciones productivas
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grado de consolidación de asociaciones y redes empresariales</li> <li>▪ Provisión de servicios por parte de las asociaciones empresariales</li> <li>▪ Frecuencia de diálogo entre sector público y asociaciones empresariales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El gobierno incorpora criterios de economías de aglomeración en su diseño de políticas públicas para PYMES</li> <li>▪ Diseño de incentivos para la aglomeración</li> <li>▪ Intercambio de mejores prácticas en temas de aglomeración productiva</li> <li>▪ Existencia de parques industriales</li> <li>▪ Infraestructura de banda ancha para rápida conexión y flujo de conocimientos en clusters productivos</li> </ul>

*Fuente: Propia*

## 9. Internacionalización de las PYMES

Las PYMES representan aproximadamente al 99% de las empresas que operan en América Latina y el Caribe y generan alrededor del 67% de los empleos en la región. Sin embargo, la participación de dichas empresas en el total de exportaciones regionales se ubica en niveles relativamente bajos; entre el 5% y el 10% de las exportaciones totales. De acuerdo a OCDE, CEPAL & CAF (2013), en el año 2010, menos del 12% de las empresas de mediana escala y menos del 10% de las empresas de pequeña escala en la región exportaba - directa o indirectamente - parte de su producción<sup>7</sup>. Por otro lado, tal como muestra BID (2014), las empresas de América Latina y el Caribe presentan niveles de exportación inferiores a lo que cabría esperar al tomar en cuenta el grado de desarrollo relativo de la región. Asimismo, el estudio revela que la diversificación exportadora de las naciones latinoamericanas y caribeñas es generalmente inferior a la diversificación observada en otras naciones con niveles equiparables de ingreso per cápita.

En el ámbito intrarregional los resultados no son muy distintos. A pesar de la notable reducción de la carga arancelaria y la creciente movilidad de los factores productivos - logros incuestionables de los mecanismos de integración subregional - las PYMES latinoamericanas y caribeñas suelen obtener poco provecho de las oportunidades de internacionalización que brindan los mercados de la región<sup>8</sup>.

Una proporción significativa de los factores que determinan la orientación exportadora de las PYMES son de carácter estructural y por lo tanto no dependen del marco institucional, regulatorio y de políticas públicas que imperen en los diversos mercados de la región. Sin embargo, existe una amplia gama de aspectos en los cuales el Sector Público puede intervenir en aras de promover la

<sup>7</sup> Porcentaje que, para el mismo año, alcanzaba al 25% y 20% de las empresas, respectivamente, en la Unión Europea.

<sup>8</sup> Ver SELA, 2014-a & 2014-b para una explicación de posibles causas.

internacionalización de las PYMES. Dichos factores suelen estar asociados a las importantes asimetrías de información presentes en el comercio internacional, así como a la falta de competencias básicas entre productores locales, al escaso acceso al financiamiento y las fallas de coordinación a lo interno del sector privado - como también entre sectores institucionales.

Las PYMES que logran posicionar sus productos en los mercados internacionales suelen obtener una serie de ventajas adicionales sobre las empresas que se limitan a operar dentro de los confines de sus propios mercados. Siguiendo los argumentos de Harrison y Rodríguez-Clare (2010) las empresas que compiten en los mercados internacionales participan en dinámicas que facilitan la incorporación de conocimientos tácitos a su producción a través de procesos del tipo "learning by doing" (aprender haciendo). Asimismo, dichas empresas logran aprovechar mayores economías de escala y suelen absorber tecnología a ritmos significativamente más elevados que las empresas operando a lo interno de sus propios mercados.

Desde el punto de vista microeconómico, los efectos anteriormente mencionados podrían redundar en aumentos de la competitividad de las PYMES en la región, mientras que desde el punto de vista macroeconómico, los aumentos generalizados en los niveles de competitividad se podrían traducir en mayores tasas de crecimiento económico para América Latina y el Caribe. Por lo tanto, un aspecto fundamental para la estrategia de desarrollo productivo de la región será la consolidación de órdenes superiores de internacionalización de las PYMES latinoamericanas y caribeñas.

La novena dimensión del IPPALC presenta a los tomadores de decisión una visión amplia del estado de avance de sus naciones en términos de políticas para la internacionalización de las PYMES. La dimensión pretende identificar diversos puntos focales para la intervención eficiente del Sector Público en aras de la internacionalización. Puesto que las políticas de internacionalización cubren una variada gama de intervenciones, la dimensión se acota a la evaluación de políticas de promoción, simplificación de procesos exportadores, atracción de la IED y formación de encadenamientos productivos. Asimismo, la dimensión incorpora una evaluación particular de iniciativas dirigidas a maximizar las exportaciones intrarregionales de las PYMES latinoamericanas y caribeñas.

### **Evaluación**

La evaluación de la internacionalización de las PYMES se realiza a través de cuatro sub-dimensiones: **i)** implementación de una política comercial pro-activa, **ii)** simplificación de procesos para el comercio internacional, **iii)** política de atracción de IED y encadenamientos productivos, y **iv)** realización de beneficios derivados de la integración latinoamericana y caribeña.

La sub-dimensión *implementación de una política comercial pro-activa* contempla la evaluación el estado actual de las naciones latinoamericanas y caribeñas en términos de promoción de exportaciones para PYMES. La sub-dimensión evalúa, asimismo la provisión de información y asesoramiento técnico a las PYMES sobre las estructuras de los mercados internacionales y oportunidades de exportación. Por último, con una ponderación relativamente baja, puesto que ha sido evaluado indirectamente en otras dimensiones, se valora la existencia de facilidades financieras para la exportación de las PYMES en la región.

La sub-dimensión *simplificación de procesos para el comercio internacional* está dirigida a evaluar el estado actual de las iniciativas de reducción de costos y tiempos para las exportaciones. En específico, la sub-dimensión evalúa el nivel de computarización de procesos para el comercio

## 26

internacional y el establecimiento de ventanillas únicas para la exportación. Asimismo, tomando en cuenta los elevados costos de conseguir información para las PYMES, la sub-dimensión evalúa la provisión de información específica sobre regulaciones y requerimientos técnicos para las exportaciones.

La tercera sub-dimensión evalúa el estado de la política de atracción de IED y de formación de encadenamientos productivos, pues ambos aspectos son fundamentales para fomentar la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas. Por un lado, la mayor parte de las exportaciones de la región tiene como origen las empresas transnacionales y las PYMES suelen cumplir como proveedores para dichas empresas. En este sentido, la atracción de Inversión Extranjera Directa puede ayudar a la internacionalización indirecta de la producción de las PYMES. Por otro lado, las políticas dirigidas a la inserción de las empresas locales como eslabones en las Cadenas Globales de Valor (CGV) complementan a las políticas de aglomeración en el ámbito subnacional, permitiendo que las PYMES de la región comercialicen sus productos y servicios fuera de sus mercados convencionales sin necesidad de incurrir en la totalidad de los costos asociados a la internacionalización de su producción.

La última sub-dimensión evalúa múltiples iniciativas dirigidas a incrementar la participación de las PYMES en los mercados latinoamericanos y caribeños. Si bien tales iniciativas son conceptualmente diferentes, avanzar en cualquiera se traduciría en un mayor aprovechamiento - por parte de las PYMES - de las condiciones comerciales preferenciales a lo interno de los mecanismos de integración sub-regional, así como entre las naciones de América Latina y el Caribe que suscriben Tratados de Libre Comercio.

### CUADRO 11.

#### Internacionalización de las PYMES. Sub-dimensiones e indicadores

9. INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES		
Implementación de una política comercial pro-activa	Simplificación de procesos para el comercio internacional	Realización de los beneficios derivados de la integración latinoamericana y caribeña
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estrategia de promoción de exportaciones de PYMES</li> <li>▪ Estrategia para la inserción de las PYMES en las Cadenas Globales de Valor</li> <li>▪ Provisión de información y asesoramiento a PYMES sobre estructura de mercados internacionales</li> <li>▪ Creación de capacidades para la exportación</li> <li>▪ Intercambio de buenas prácticas en cuanto a capacitación de PYMES para la exportación</li> <li>▪ Facilidades financieras para la exportación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nivel de computarización de procesos para el comercio internacional</li> <li>▪ Información y asesoramiento sobre regulación y procedimientos relacionados al comercio internacional</li> <li>▪ Información sobre requerimientos para la entrada de productos en los principales socios comerciales de la nación</li> <li>▪ Establecimiento de ventanillas únicas para el comercio internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información para PYMES sobre oportunidades y facilidades derivadas de la integración subregional</li> <li>▪ Estrategia gubernamental para la formación de clusters regionales o subregionales</li> <li>▪ Estrategia gubernamental para la formación de encadenamientos productivos regionales o subregionales</li> </ul>

Fuente: Propia

### III. CUANTIFICACIÓN DE RESULTADOS

Tal como se mencionara anteriormente, el Índice de Políticas Públicas para PYMES en América Latina y el Caribe El IPPALC está conformado por nueve (9) dimensiones, veinticinco (25) sub-dimensiones y ciento veintidós (122) indicadores de política pública. Cada indicador es valorado en una escala de 5 niveles. En términos generales, la escala de valoración se centra en el nivel de implementación de una política, legislación o regulación para PYMES. El nivel 1 es usado para representar la ausencia total de políticas públicas o instituciones en área temática determinada, mientras que el nivel 5 representa a las mejores prácticas internacionales en el tema específico a ser evaluado. Es decir, una mejor implementación de políticas públicas para PYMES se ve correspondida con una puntuación de mayor magnitud. El Cuadro 12 contiene una escala conceptual de valoración del IPPALC; tomada de la metodología original de la OCDE.

#### CUADRO 12.

##### Escala conceptual 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: OCDE (2014)*

Uno de los procesos fundamentales para la construcción del IPPALC se centra en el establecimiento de escalas de valoración particulares para cada indicador, sin apartarse, por supuesto, de la lógica común de evaluación presentada en la Cuadro 12. En este sentido, un aspecto fundamental para la implementación del IPPALC es la búsqueda de consenso entre las naciones en cuanto a los criterios específicos para la evaluación de cada indicador. La elección de las parrillas de evaluación debe ser lograda en las primeras etapas de implementación de la herramienta para garantizar la homogeneidad de la información recogida en las fases posteriores.

Para agregar los resultados individuales de los indicadores en sub-dimensiones y, posteriormente, en dimensiones, el IPPALC utiliza un sistema de ponderaciones que reconoce la existencia de prioridades en la implementación de políticas públicas para PYMES que faciliten el desarrollo productivo de la región. Los indicadores y sub-dimensiones de mayor importancia relativa para la transformación del ecosistema empresarial reciben una puntuación de 3 puntos, mientras que los indicadores y sub-dimensiones que cumple funciones complementarias en el desarrollo productivo de la región reciben una puntuación de 2 puntos o 1 punto.

Al igual que en el caso de los criterios comunes para la evaluación de indicadores, el logro de consensos tempranos en cuanto a la ponderación de indicadores y sub-dimensiones será un elemento clave para la implementación del IPPALC. La conciliación de ponderaciones evitará dificultades derivadas de la divergencia de criterios entre los países en fases posteriores de la implementación de la herramienta. La ponderación que presenta el SELA en este documento se basa en la metodología de la OCDE para la elaboración de los Índices en otras subregiones.

**ECUACIÓN 1.**

Proceso de agregación de indicadores y sub-dimensiones en dimensiones del IPPALC.

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

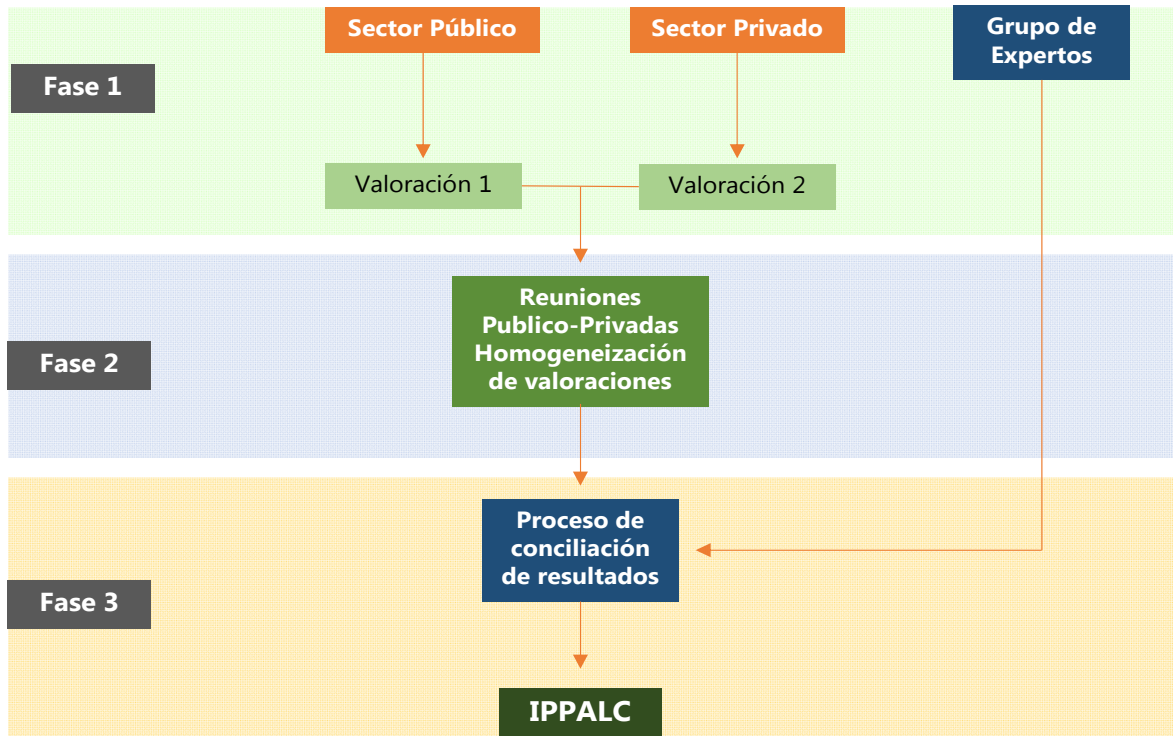
La Ecuación 1 muestra el proceso de agregación de indicadores y sub-dimensiones<sup>9</sup>. Por su parte, el resultado más agregado de la herramienta, el Índice, se obtiene a través de un promedio simple de las diversas dimensiones de política pública para PYMES<sup>10</sup>.

**IV. EVALUACIÓN**

Tomando en cuenta la naturaleza cualitativa de la información que alimenta al IPPALC, el proceso de evaluación de los indicadores de política pública para PYMES ha sido cuidadosamente diseñado y deberá ser rigurosamente implementado para evitar sesgos y mediciones inconsistentes. En tal sentido, el IPPALC contempla un proceso de valoraciones paralelas y conciliación de resultados en tres fases, tal como se muestra en el Gráfico 3.

**GRÁFICO 3.**

**Proceso de evaluación del IPPALC**



Fuente: Propia

<sup>9</sup> En la Ecuación 1, la variable  $Ind_{it}$  hace referencia al i-ésimo indicador de la k-ésima sub-dimensión de la j-ésima dimensión. Asimismo,  $Pond_{it}$  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.

<sup>10</sup> El uso de un promedio simple para las dimensiones se basa en la idea de que todas las áreas temáticas incluidas en el indicador son necesarias para la configuración de un ecosistema empresarial productivo y competitivo en ALC.



En la primera fase del proceso de evaluación, los organismos del Sector Público con competencia en cada materia reciben las parrillas de evaluación previamente aceptadas por todas las naciones. En paralelo, diversas organizaciones no gubernamentales de cada nación – con experiencia demostrada en el área específica a ser valorada - son provistas con las parrillas de evaluación. Posteriormente, los agentes en ambos sectores institucionales proceden a evaluar los indicadores de políticas públicas para PYMES de acuerdo a los cinco niveles previamente establecidos.

En la segunda fase del proceso de evaluación se llevan a cabo reuniones público-privadas que permitan la homogeneización de las valoraciones de los agentes en ambos sectores institucionales. Las valoraciones que en esta fase logren converger a un resultado único aceptado por ambos sectores institucionales pasan al proceso de ponderación y agregación para la conformación del IPPALC.

No obstante, los indicadores que no puedan ser conciliados en las reuniones público-privadas pasan a la tercera fase del proceso de evaluación. En esta fase, las evaluaciones divergentes son ajustadas por grupos de expertos en consulta los organismos que se encarguen de la implementación del IPPALC. Los resultados obtenidos al finalizar esta fase del proceso de evaluación pasan al proceso de ponderación y agregación, conformando así la versión definitiva del IPPALC.

## **V. COMENTARIOS FINALES**

El factor clave para el éxito del IPPALC como herramienta analítica para la elaboración de políticas públicas para PYMES en la región será el logro de consenso entre las naciones participantes. Desde la etapa incipiente de conceptualización de las dimensiones, sub-dimensiones e indicadores a ser incluidos en el Índice, los coordinadores elegidos por cada nación deberán participar en un proceso de diálogo abierto del cual derive un consenso en torno a tres elementos fundamentales: **i)** qué información deberá ser evaluada, **ii)** qué criterios se usarán para evaluar dicha información y **iii)** qué ponderación se le asignará a cada pieza de información recabada.

Al superar las posibles dificultades procedentes de la divergencia de criterios entre las naciones, el Índice demostrará ser una herramienta de gran utilidad para los hacedores de políticas públicas de la región. Aun así, el IPPALC está lejos de brindar un marco analítico completo para el diseño e implementación de políticas para PYMES. El Índice únicamente toma en consideración elementos directamente relacionados a la promoción de las PYMES en la región, sin embargo no incorpora otros elementos que, a pesar de no estar directamente relacionados a la política pública para PYMES, ayudan a configurar el ambiente en el cual dichas empresas operan. Entre estos elementos destacan la estabilidad del entorno macroeconómico, la educación básica y diversificada de calidad, la seguridad jurídica, la seguridad ciudadana, etc. En tal sentido, se sugiere el uso del IPPALC como herramienta complementaria, más no sustituta, a las herramientas analíticas tradicionales para la conformación de ecosistemas competitivos y dinámicos.

Por otro lado, la versión del IPPALC incluida en este documento adolece de indicadores que valoren la eficacia y la eficiencia de las políticas para PYMES en la región. Dichos indicadores han sido excluidos deliberadamente pues únicamente entorpecerían el objetivo que guía a la actual versión del Índice. No obstante, versiones sucesivas del IPPALC podrían verse ampliamente

## 30

favorecidas de incluir tales valoraciones. De hecho, la nueva metodología de la OCDE (a ser publicada entre 2015 y 2016) incluirá indicadores de eficacia y eficiencia para brindar a los hacedores de políticas una herramienta más completa para la toma de decisiones.

Asimismo, el SELA ha identificado un conjunto de elementos directamente relacionados al marco de políticas públicas para PYMES, cuya inclusión en el Índice podría ser de utilidad para la configuración de una herramienta holística que permita una mayor desagregación analítica de variables fundamentales para el desarrollo productivo de América Latina y el Caribe. Estos elementos incluyen (más no se limitan a):

- Capacitación técnica del Sector Público para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para PYMES.
- Conectividad entre PYMES y Empresas Multinacionales.
- Capacitación de PYMES para el cumplimiento de estándares y regulaciones técnicas.
- Políticas para la facilitación del proceso interno de descubrimiento de las PYMES.
- Uso de las compras públicas como herramienta dinamizadora del entorno de PYMES.
- Capacitación técnica del Sector Público para la resolución eficiente de fallas de coordinación.
- Emprendimiento de minorías y grupos excluidos.
- PYMES en una economía verde.
- Realización de ganancias derivadas de los procesos de integración subregional.

La implementación de un marco común, rigurosamente construido, para la evaluación de las políticas públicas para PYMES será una herramienta fundamental para la creación de un ecosistema empresarial que coadyuve a la transformación y articulación productiva de América Latina y el Caribe. En particular, el IPPALC será instrumental para el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a dinamizar el entorno de PYMES en la región y, asimismo, abrirá una nueva ventana de oportunidades para la cooperación, coordinación y articulación de esfuerzos entre las naciones latinoamericanas y caribeñas hacia la consecución de un objetivo común: el desarrollo productivo de la región.

**INDICE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PYMES  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**



		Ponderación
<b>1</b>	<b>MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO</b>	
<b>1.1</b>	<b>Marco institucional</b>	<b>3</b>
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
<b>1.2</b>	<b>Legislación eficaz y simplificación administrativa</b>	<b>2</b>
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
<b>1.3</b>	<b>Consultas público-privadas</b>	<b>2</b>
1.3.1	Frecuencia y transparencia de las consultas público-privadas	3
1.3.2	Influencia y representatividad de las consultas público-privadas	2
<b>1.4</b>	<b>Pensar pequeño primero</b>	<b>1</b>
1.4	El diseño de políticas públicas y regulaciones consideran explícitamente los intereses de las PYMES	1
<b>2</b>	<b>ACCESO AL FINANCIAMIENTO</b>	
<b>2.1</b>	<b>Marco legal y regulatorio</b>	<b>3</b>
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
<b>2.2</b>	<b>Procedimientos eficientes para el tratamiento de la quiebra</b>	<b>2</b>
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
<b>2.3</b>	<b>Fuentes de financiamiento para PYMES</b>	<b>3</b>
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
<b>2.4</b>	<b>Ambiente impositivo propicio para la inversión</b>	<b>2</b>

## 34

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
<b>2.5</b>	<b>Educación financiera</b>	<b>1</b>
2.5.1	Programas de difusión de conocimientos financieros para emprendedores	1
<b>3</b>	<b>AMBIENTE OPERATIVO/ SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS</b>	
<b>3.1</b>	<b>Registro de compañías</b>	<b>2</b>
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
<b>3.2</b>	<b>Gobierno electrónico</b>	<b>2</b>
<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
<b>4</b>	<b>EDUCACIÓN EMPRESARIAL</b>	
<b>4.1</b>	<b>Marco de políticas públicas para la educación empresarial</b>	<b>3</b>
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
<b>4.2</b>	<b>Educación empresarial en la educación primaria y secundaria</b>	<b>3</b>
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
<b>4.3</b>	<b>Educación empresarial en la educación superior</b>	<b>3</b>
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
<b>5</b>	<b>ENTRENAMIENTO Y CAPACITACIÓN</b>	
5.1	Programas de investigación sobre necesidades de entrenamiento	3
5.2	Disponibilidad de programas de entrenamiento	2
5.3	Disponibilidad de entrenamiento dirigido a empresas nacientes	2
5.4	Disponibilidad de entrenamiento sobre estándares internacionales y estructura de mercados internacionales	1
5.5	Disponibilidad de entrenamiento para mujeres empresarias	2
5.6	Implementación de un sistema de garantía de calidad para los entrenamientos ofrecidos	1
5.7	Fondos públicos para consultorías, información y capacitaciones a empresas en crecimiento	1
5.8	Disponibilidad de entrenamiento dirigido a empresas de crecimiento acelerado	2
<b>6</b>	<b>INNOVACIÓN, ADECUACIÓN TECNOLÓGICA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA</b>	
<b>6.1</b>	<b>Marco institucional para la innovación y la transferencia de tecnología</b>	<b>3</b>
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
<b>6.2</b>	<b>Servicios de apoyo para la innovación y la transferencia de tecnología</b>	<b>2</b>
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
<b>6.3</b>	<b>Financiamiento para la innovación</b>	<b>2</b>
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
<b>7</b>	<b>SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL</b>	
<b>7.1</b>	<b>Servicios de apoyo</b>	<b>3</b>
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
7.1.7	Establecimiento de Ventanillas Únicas de servicios de desarrollo empresarial	3

## 36

<b>7.2</b>	<b>Información y promoción de servicios de apoyo</b>	<b>2</b>
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
<b>8</b>	<b>ASOCIATIVIDAD Y ARTICULACIÓN PRODUCTIVA</b>	
<b>8.1</b>	<b>Redes y asociaciones empresariales</b>	<b>2</b>
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
<b>8.2</b>	<b>Promoción de aglomeraciones productivas</b>	<b>3</b>
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 clusters productivos	1
<b>9</b>	<b>INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES</b>	
<b>9.1</b>	<b>Implementación de una política comercial pro-activa</b>	<b>3</b>
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
<b>9.2</b>	<b>Simplificación de procesos para el comercio internacional</b>	<b>2</b>
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
<b>9.4</b>	<b>Realización de los beneficios derivados de la integración latinoamericana y caribeña</b>	<b>3</b>
9.4.1	Información para PYMES sobre oportunidades y facilidades derivadas de la integración subregional	3
9.4.2	Estrategia gubernamental para la formación de clusters regionales o subregionales	2
9.4.3	Estrategia gubernamental para la formación de encadenamientos productivos regionales o subregionales	2



## BIBLIOGRAFIA

- ASEAN (2013). ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA) - A Guidebook for Business and Investors. Jakarta.
- ASEAN (2010). ASEAN Strategic Action Plan for SME Development (2010-2015). Da Nang, Vietnam.
- Banco Mundial (2014). Reporte "Doing Business" 2015: Más allá de la eficiencia. Washington DC.
- Banco Mundial (2014-b). El Emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación. Washington DC.
- Barro, R. J. (1992). Human capital and economic growth. Policies for long-run economic growth, 199-216.
- BID (1996). Servicios de Desarrollo Empresarial. Un esquema de análisis. Washington DC.
- BID (2014). ¿Cómo Repensar el Desarrollo Productivo? Políticas e instituciones sólidas para el cambio económico. Washington DC.
- CAF (2011). El uso de las TIC para la simplificación de barreras administrativas a la inversión. Casos exitosos en América Latina. Caracas.
- CAF (2014). Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad. Caracas.
- CEPAL (2010). Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina y el Caribe. Santiago.
- CEPAL & BID (2011). Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: una mirada desde las PYMES. CEPAL, LC/L, 3371.
- Foro Económico Mundial (2014). The Global Competitiveness Report 2014-2015. Ginebra.
- Harrison, A., & Rodríguez-Clare, A. (2009). Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries (No. w15261). National Bureau of Economic Research.
- Javorcik, B. (2012). Does FDI Bring Good Jobs to Host Countries? Background paper for the WDR 2013.
- OCDE (2005). Innovation Policy and Performance: A Cross-Country Comparison. París.
- OCDE, CAF & CEPAL (2012). Perspectivas Económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el Cambio Estructural.

## 38

- OCDE, CAF & CEPAL (2013). Perspectivas Económicas de América Latina 2014. Logística y Competitividad para el Desarrollo.
- OCDE, et al. (2012). SME Policy Index: Western Balkans and Turkey 2012. Progress in the implementation of the Small Business Act for Europe.
- OCDE, et al. (2014-a). SME Policy Index: The Mediterranean Middle East and North Africa 2014. Implementation of the Small Business Act for Europe.
- OCDE, et al. (2014-a). ASEAN SME Index 2014: Towards competitive and innovative ASEAN SME.
- OCDE, et al. (2014). 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.
- SELA (2014-a). Oportunidades y retos para la articulación y convergencia de los mecanismos de integración subregional de América Latina y el Caribe. Caracas.
- SELA (2014-b). Cadenas de Valor, PYMES y Políticas Públicas. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe. Caracas.
- UE (2008). Think Small First. A Small Business Act for Europe. Commission of the European Communities. Brussels.
- UNCTAD (2010). Educación empresarial, innovación y fomento de la capacidad en los países en desarrollo. Ginebra.