

Índice de Políticas PYME: América Latina y el Caribe 2019

Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur

Este documento presenta una síntesis en español de los principales mensajes del primer estudio de la serie “Índice de Políticas PYME” de la OCDE en la región de América Latina y el Caribe. Este estudio es el resultado de un período de más de dos años de colaboración entre la OCDE, CAF – Banco de América Latina y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), en respuesta a la gran demanda de responsables de políticas en la región de América Latina y el Caribe de obtener asistencia para aprovechar mejor la política PYME como herramienta para el desarrollo económico sostenible. Esta primera aplicación de la metodología del Índice en la región incluye la participación de siete países, que incluyen a los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, Perú), así como a Argentina, Ecuador y Uruguay.

El marco del Índice de Políticas PYME tiene como objetivo proporcionar una evaluación independiente y rigurosa del entorno de las políticas para las PYMEs como parámetro para comparar dicha evaluación con las buenas prácticas internacionales y proporcionar orientaciones para la reforma y desarrollo de la política en base a dichos resultados.

Índice

Resumen Ejecutivo	4
Descripción general de los hallazgos claves	7
Hallazgos clave por dimensión a nivel regional	18
Hallazgos clave por país	30

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Resumen Ejecutivo

El desarrollo de las PYMEs es una clara prioridad para las autoridades responsables de formulación de políticas públicas en América Latina y el Caribe, incluyendo las siete economías evaluadas en el presente estudio (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, y Uruguay). Esto no resulta sorprendente, ya que la gran mayoría (99.5%) de las empresas de la región son PYMEs, y casi nueve de cada 10 compañías son clasificadas como microempresas, y las PYMEs son importantes generadores de empleo a nivel regional (60% del empleo productivo formal). Sin embargo, aunque es un fenómeno global normal que las PYMEs muestren niveles de productividad más bajos que las grandes empresas, las PYMEs latinoamericanas sufren una brecha de productividad particularmente significativa, en vista de que representan sólo una cuarta parte del valor de la producción total de la región. Esta diferencia es particularmente importante en el caso de las empresas de menor tamaño: las microempresas latinoamericanas representan alrededor del 3.2% de la producción, mientras que en Europa aportan seis veces más (20% del PIB) a pesar de que tienen una participación similar en términos de la fuerza laboral que emplean. Además, todos los países participantes en este informe tienen que hacer frente a la presencia de un gran sector informal como parte integral de la estructura económica y del sector PYME, con amplias repercusiones en el desarrollo social y económico de la región.

Por consiguiente, los siete países han identificado el crecimiento económico, la formalización y la diversificación como principales objetivos de sus políticas PYME en los últimos años, en concordancia con los planes de desarrollo nacional. Esto se hace cada vez más pertinente en la medida en que aumentan los ingresos y disminuyen las barreras comerciales, lo cual abre nuevas oportunidades para producir bienes y servicios. No obstante, otros objetivos, como la generación de empleos y la reducción de la pobreza y la desigualdad, también son relevantes, lo que requeriría un marco de política para PYMEs que incida sobre diversos segmentos de la población de PYMEs a través de varias iniciativas.

En este contexto, el presente informe examina el panorama de políticas para el desarrollo de las PYMEs, identifica potenciales brechas y ofrece recomendaciones. A pesar de la notable heterogeneidad, según se detalla para cada uno de los perfiles de país, los siete países han acumulado una significativa experiencia en materia de políticas PYME y han establecido marcos institucionales altamente articulados. Además, han desarrollado orientaciones estratégicas en políticas PYME en cuanto a desarrollo productivo a mediano plazo y planes de competitividad, así como instituciones operativas con directivas horizontales y específicas. En el plano horizontal, han dado prioridad a las medidas para reducir la burocracia y simplificar los procedimientos administrativos, incluso mediante el uso generalizado de servicios de gobierno electrónico. En el plano de apoyos específicos, se han centrado en medidas para mejorar la productividad y la innovación, con objetivos generales como reducir la dependencia de las materias primas y el petróleo, desarrollar manufacturas avanzadas y actividades de servicios, promover mejoras tecnológicas y profundizar la integración en cadenas de valor regionales y globales.

Aunque el enfoque estratégico está suficientemente articulado, cuando se trata de la aplicación en la práctica, la sofisticación de los mecanismos de implementación varía y los objetivos generales suelen ser bastante ambiciosos en lo referente a las herramientas a disposición de las instituciones responsables. Además, la medición de la efectividad de las políticas a través del monitoreo y evaluación es un área particularmente débil. Si bien los objetivos generales a menudo han sido claramente definidos, las implicaciones para las políticas en términos de objetivos específicos y metas medibles no siempre han sido completamente desarrolladas. Esto es particularmente importante porque, aun cuando las puntuaciones del Índice de Políticas PYME muestran un sólido nivel de implementación de las políticas, el impacto real de estos esfuerzos programáticos en muchos casos queda por verse.

Sobre la base de estos resultados, el informe hace las siguientes recomendaciones generales clave para fortalecer la formulación de políticas para PYMEs como una herramienta para el crecimiento económico sostenible y el desarrollo productivo:

- **Garantizar un enfoque integrado hacia las políticas PYME – mediante el cual las intervenciones sean estratégicas, secuenciadas y coherentes – con el fin de aumentar el impacto de las intervenciones y los programas.** La mayoría de los países persigue una mezcla objetivos de competitividad y de política social en sus políticas PYME. Lograr un equilibrio eficaz requiere el diseño y aplicación de programas dirigidos a diferentes segmentos de la población de las PYMEs, así como gestionar una gama más diversa de iniciativas, invertir más recursos y participar en un diálogo más amplio con varias categorías de PYMEs. Si bien dicho enfoque está orientado hacia la transformación productiva, también se deben identificar las tipologías específicas de empresas, sectores y áreas productivas. Los mecanismos de retroalimentación y coordinación entre gobierno central y local también podrían mejorarse en muchos países, ya que pueden aclarar los objetivos y facilitar la puesta en práctica.
- **Prestar atención a las buenas prácticas para la formulación de políticas durante todo el ciclo de la política (desde el diseño, adopción y aplicación hasta el monitoreo y evaluación) con el fin de contribuir a asegurar que el apoyo responda a las necesidades de las empresas.** Este propósito requerirá el desarrollo de planes de acción interministerial más robustos vinculados a documentos estratégicos y a la introducción de indicadores orientados mayormente al rendimiento. Esta recomendación es de especial importancia, ya que muchos países están entrando en una fase de renovación o revisión de sus planificaciones estratégicas. Se debe dar prioridad a la definición de los mecanismos de coordinación política; asegurar la coherencia entre objetivos, instrumentos de política y asignaciones presupuestarias; e integrar esquemas de evaluación de impacto desde el principio. Un esquema sistemático de evaluación de impacto puede ayudar a garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente, y puedan informar el diseño de futuras políticas. Las consultas entre los sectores público y privado también deberían institucionalizarse a lo largo del ciclo de política; además la representación del sector privado también podría ampliarse significativamente en la mayoría de los casos, a fin de incluir a las organizaciones que representan todo el espectro de la población de las PYMEs.
- **Fortalecer los mecanismos de implementación para un mayor involucramiento de los segmentos beneficiarios de la población PYME.** Esto debería incluir una revisión del sistema de convocatorias, que es ampliamente utilizado en la región, incluyendo sus procedimientos y mecanismos de aplicación, así como una experimentación con sistemas más directos para la gestión de los programas de apoyo público, incluyendo el desarrollo de alianzas público-privadas. También deberían revisarse los mecanismos institucionales para definir y separar las responsabilidades para la formulación y la aplicación de las políticas con mayor claridad. Esto podría conducir a la creación de organismos especializados en el desarrollo de las PYMEs, que puedan ser más eficaces en la comunicación con el sector empresarial y tener más flexibilidad operativa que los departamentos ministeriales.
- **Vincular el apoyo a PYMEs específicas con mejoras continuas en el entorno empresarial en general.** Los resultados de la evaluación para esta dimensión de política son relativamente débiles en comparación con los de otras dimensiones. En general, esto significa que el apoyo específico que se proporciona a las PYMEs en otras áreas (como la innovación, la asociatividad y la internacionalización) funciona dentro de un entorno de negocios por debajo de lo óptimo en general, enfrentando grandes barreras para la entrada

de las empresas y su competencia. En particular, la reforma regulatoria y el establecimiento de ventanillas únicas todavía están en una fase temprana, y los procedimientos para iniciar un negocio y declarar impuestos siguen siendo problemáticos. Es importante recomendar que los países consideren este panorama general y encuentren la combinación óptima de políticas entre mejorar el entorno empresarial general y proporcionar apoyo continuo y selectivo a las empresas con alto potencial de crecimiento.

- **Aumentar la disponibilidad de información consolidada y de fácil acceso para aumentar la concienciación y entendimiento sobre la oferta de apoyo existente entre las partes interesadas.** En general, se dispone de una amplia variedad de programas para los diferentes tipos de emprendedores y PYMEs, pero la disponibilidad de información útil sobre estos programas (incluyendo las descripciones de las actividades, los objetivos, la manera de participar y los resultados) varía en gran medida y la información a menudo resulta escasa o incompleta. Cuando existe información de alta calidad, a menudo se encuentra dispersa entre varios sitios Web, lo cual representa un desafío comprensible debido a la gran cantidad de actores públicos que están trabajando en áreas relevantes de las políticas para las PYMEs. La creación de plataformas en línea dedicadas a proporcionar información sobre la oferta de apoyo público integral para las PYMEs, así como la ampliación de las oficinas regionales con materiales impresos y personal dedicado a este mismo objetivo, podría ser mecanismos útiles para aumentar la utilización y el impacto de la amplia gama existente y disponible de apoyo público para las PYMEs

Descripción general de los hallazgos claves

Los países AL7 (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) dedican importantes esfuerzos a las políticas para las PYMEs y al desarrollo del sector privado, identificándolas como áreas cruciales para el crecimiento sostenible e inclusivo y el empleo. En particular, han hecho notables esfuerzos para crear un marco institucional para las políticas PYME, establecer una amplia variedad de servicios de desarrollo comercial y empresarial, y aprovechar a las PYMEs en los esfuerzos de transformación productiva. Los resultados de la evaluación indican que los países AL7 deben redoblar sus esfuerzos a este respecto, y al mismo tiempo intensificar sus esfuerzos de política a fin de aprovechar las oportunidades de aumentar la integración regional, los grandes mercados nacionales, las poblaciones jóvenes y una clase media emergente. En este sentido, también será importante redoblar esfuerzos para responder a los desafíos generalizados de la baja productividad y la alta informalidad entre las PYMEs (especialmente las empresas más pequeñas), los altos niveles de desigualdad y la necesidad de pasar a actividades con mayor valor añadido.

Las PYMEs de AL7 operan principalmente en los sectores de servicios tradicionales, con altos niveles de informalidad y una importante brecha en la productividad

Tal como se detalla en el Capítulo 1, las encuestas de hogares demuestran que en América Latina y el Caribe, la brecha de productividad entre las PYMEs y las grandes empresas es significativa: aunque las PYMEs representan el 60% del empleo productivo formal en la región, son responsables de sólo una cuarta parte del valor total de la producción. Esta diferencia resulta particularmente grande para las empresas al final del espectro de tamaño: las microempresas latinoamericanas representan alrededor del 3,2% de la producción, mientras que en Europa contribuyen 6 veces más (20% del PIB) aunque tienen niveles de participación de la mano de obra bastante similares.¹

Los servicios representan la mayor parte del empleo de las PYMEs en los países AL7, y una mayor participación en comparación con las grandes empresas (con excepción de las finanzas y los servicios públicos); además, las PYMEs presentan una amplia presencia en el comercio mayorista y minorista, así como en alimentos y alojamiento. Como se analiza en el Capítulo 1, la mayoría de las PYMEs de AL7 participan en sectores con bajos niveles de valor agregado y bajos niveles de capital humano, compitiendo en mercados con productos poco diferenciados (como el comercio minorista y la agricultura). Por lo tanto, estas empresas están altamente expuestas a operar con bajas tasas de rentabilidad y a ser desplazadas por empresas más grandes (que pueden beneficiarse de las economías de escala, los menores costos de producción y distribución, y la difusión de tecnologías claves y nuevas). En cambio, sólo una pequeña proporción de las PYMEs está integrada a las cadenas de valor, ya sea proporcionando bienes y servicios especializados de acuerdo con los requisitos específicos de sus clientes, o proporcionando bienes y servicios intermedios a empresas más grandes.

Todos los países AL7 deben hacer frente a la presencia de un gran sector informal. Los altos niveles de informalidad están presentes en la mayoría de las economías emergentes, pero en la región de América Latina (incluyendo países con ingresos medianos a altos, como los de AL7) la informalidad es una parte integral de la estructura económica, con amplias implicaciones para el desarrollo económico y social de la región. De hecho, la gran mayoría de las PYMEs que operan en AL7 son microempresas de base familiar, dedicadas principalmente a los sectores de servicios tradicionales y gestionadas en gran medida por

empresarios impulsados por la subsistencia. Estos tipos de empresas tienen más probabilidades de operar en el sector informal como respuesta al desempleo y/o para refugiarse de las regulaciones, complejidades y dificultades del mercado laboral formal.²

Las prioridades para políticas PYME y sus marcos estratégicos están ampliamente alineados en toda AL7, habiendo evolucionado recientemente para centrarse en la transformación productiva

En la última década, en respuesta a la crisis financiera mundial (2008-2010) y al final del súper-ciclo de los productos básicos (2014-2015), la mayoría de los países de AL7 han identificado la política PYME como una herramienta para estimular el crecimiento económico y el empleo, impulsando la transformación productiva y promoviendo la modernización tecnológica del sector empresarial.

En consecuencia, todos los países de AL7 persiguen una política pro-activa de desarrollo de las PYMEs. Al hacerlo, en lugar de desarrollar estrategias independientes para las PYMEs a mediano plazo, los países de AL7 han incluido orientaciones estratégicas de políticas PYME en otros documentos estratégicos a mediano plazo; éstos, se centran generalmente en los temas del desarrollo productivo y de la competitividad, y están en consonancia con el plan de desarrollo nacional general del país. La excepción es Argentina, que, durante el período de este estudio, se centró en desplegar una serie de nuevas iniciativas de apoyo a las PYMEs, en muchos casos vinculadas a la simplificación del entorno empresarial y la transformación productiva, y actualmente está trabajando en una ley que proporcionará un marco estratégico formal en el futuro. El objetivo general de este enfoque ha sido reducir la dependencia del país del sector de los productos básicos y el petróleo, desarrollar actividades avanzadas de fabricación y servicio, y seguir integrándose en las cadenas de valor regionales y mundiales. Sin embargo, aunque esta transformación productiva es a menudo el objetivo primordial de la política para las PYMEs, no es la única. Otros objetivos, como la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad, también son pertinentes.

Por lo tanto, el gran desafío es cómo estructurar una política PYME que apoye y promueva la transformación productiva, y que al mismo tiempo aborde el tema de la informalidad y responda a las necesidades básicas de la vasta población de microempresas. Como se ha comentado en la sección anterior, los principales actores de la transformación productiva son aquellas empresas impulsadas por la oportunidad, que tienen un considerable potencial de crecimiento y una buena gestión, representando una pequeña parte de toda la población de PYMEs. De este modo, lograr un equilibrio efectivo requerirá el diseño y la ejecución de programas dirigidos a diferentes segmentos de la población PYME, así como la gestión de una gama más amplia de iniciativas, la inversión de más recursos y la participación en un diálogo más extenso con diversas categorías de PYMEs.

La sofisticación de los mecanismos de aplicación de políticas varía; la mayoría de los países AL7 utiliza procesos de convocatoria para propuestas en lugar de un compromiso más directo a nivel de empresa

Aunque el enfoque estratégico en los países AL7 es suficientemente articulado, cuando se trata de la aplicación, las herramientas son relativamente débiles. Esto se debe a la limitada dependencia de los objetivos cuantitativos, la relativa ausencia de planes de acción robustos y la limitada coordinación interministerial. Además, si bien todos los países han establecido departamentos especializados o agencias relacionadas con las políticas para las PYMEs, bajo la responsabilidad de un Vice Ministro o Subsecretario, la línea divisoria entre el

diseño de políticas y la ejecución de dichas políticas no siempre está claramente definida. Sólo dos países (Chile y México) han establecido agencias de desarrollo de PYMEs; en los demás casos, la dirección general de política para las PYMEs es la encargada de gestionar el ciclo entero de la política, desde la elaboración de la misma hasta la implementación y el monitoreo y evaluación (M&E), con el apoyo de un número de agencias y entidades separadas. Esto podría crear confusión de roles y conflictos de intereses. Los funcionarios de los ministerios están a menudo mejor versados en ocuparse de cuestiones legales, presupuestarias y temas económicos generales que en interactuar con las empresas de pequeña escala. Las agencias especializadas pueden ser más eficaces en la comunicación con el sector de la empresa y tienen más flexibilidad que los departamentos ministeriales.

En todos los países de AL7, un enfoque estándar para la implementación de la política es organizar acciones de política a través de convocatorias periódicas de propuestas. La función principal del organismo encargado de la implementación de la política es definir el objetivo de la intervención política, elaborar los términos de referencia y los criterios de elegibilidad, y ejecutar la convocatoria. En muchos casos, la implementación de la política se delega de facto a instituciones intermediarias, tales como cámaras de comercio, asociaciones de productores, agencias de desarrollo local, consultores privados y redes empresariales. Este sistema permite contener los costos operativos, y al mismo tiempo promover la creación de redes de apoyo a la empresa a nivel nacional y local. Sin embargo, también distancia a la entidad principal a cargo de la implementación de las políticas para PYMEs de un diálogo permanente con las empresas de destino y limita el intercambio de información entre las PYMEs y los organismos públicos a cargo de las políticas para PYMEs a nivel central.

Procesos de monitoreo y evaluación (M&E) débiles o inexistentes complican la capacidad de los responsables de políticas a cargo de tomar decisiones basadas en el rendimiento

En todos los países de AL7, la evaluación es un área particularmente débil; sólo Chile se ha comprometido de manera consistente a realizar evaluaciones de impacto de programas específicos de apoyo para las PYMEs. Si bien los objetivos generales a menudo se han definido claramente, las implicaciones para las políticas PYME en términos de objetivos específicos y metas medibles no siempre se han desarrollado por completo; igualmente, la introducción de indicadores claves de rendimiento (ICRs), para hacer seguimiento de los avances en la implementación de la estrategia e incluso de los programas, sigue siendo muy limitada.

En cuanto a las estadísticas generales sobre PYMEs, la recolección de datos en los países de AL7 es relativamente buena, ya que todos recolectan con regularidad datos sobre las PYMEs relacionados con el empleo y el volumen de ventas por tipo de empresa. Algunos países de AL7 también recaban datos sobre el valor agregado, aunque sólo en los casos de México y Perú dichos datos se encuentran desagregados por sector y tipo de empresa. Las estadísticas basadas en encuestas se complementan con datos provenientes de un censo más exhaustivo realizado a intervalos regulares (en promedio cada cinco años) en todos los países AL7. Sin embargo, la alta incidencia de la informalidad hace más complejo recopilar datos integrales, particularmente para el segmento de las microempresas. Las encuestas sobre vivienda y fuerza laboral, así como los datos de los censos, proporcionan indicios sobre el grado de informalidad, y se enfocan específicamente en la informalidad laboral.

Hallazgos claves por dimensión

Dimensión 1: Marco institucional

Los responsables de las políticas en todos los países AL7 han acumulado gran experiencia en el área de desarrollo del sector privado, incluyendo las políticas para las PYMEs, y han diseñado marcos institucionales altamente articulados. En general, se han establecido instituciones encargadas de las políticas para PYMEs que están en funcionamiento, se han identificado las orientaciones estratégicas y se han puesto en práctica mecanismos de coordinación y consulta. Sin embargo, los países AL7 todavía enfrentan grandes desafíos en términos de introducir aún más las políticas para las PYMEs en sus estrategias nacionales más amplias para el desarrollo económico y social, volver más eficaces los mecanismos de consulta y coordinación, mejorar los mecanismos de monitoreo, y realizar evaluaciones de impacto a los niveles de las políticas y los programas. Los países AL7 también confrontan el gran desafío de asegurar una coherencia entre los objetivos generales de política, que suelen ser bastante ambiciosos, y las herramientas a disposición de las instituciones a cargo de la implementación de las políticas.

Además, la presencia de un gran sector informal en la mayoría de los países AL7 socava la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo políticas inclusivas para las PYMEs y para llegar a los sectores más vulnerables de la población de PYMEs. Todos los países AL7 han permanecido particularmente activos en la consecución de políticas con el objetivo de reducir la informalidad, y en muchos casos han estado a la vanguardia en cuanto al diseño y las pruebas de nuevos enfoques de política. Sin embargo, los esfuerzos actuales a menudo se centran en cuestiones específicas y carecen de una estrategia integral en diversos frentes (legislación laboral, legislación tributaria, simplificación legislativa y regulaciones locales, entre otros).

Dimensión 2: Entorno operativo / simplificación de los procedimientos

Los resultados de la evaluación de AL7 para esta dimensión son relativamente débiles en comparación con los de otras dimensiones. En general, esto significa que el apoyo proporcionado a las PYMEs en otras áreas (innovación, internacionalización y asociatividad) funciona dentro de un entorno de negocios por debajo de lo óptimo en general, enfrentando importantes barreras a la entrada de las empresas y la competencia. Es importante que los países AL7 consideren este panorama y encuentren la mezcla óptima de políticas entre mejorar el entorno empresarial general y proporcionar un apoyo continuo a las empresas con alto potencial de crecimiento.

La reforma regulatoria todavía está en una fase incipiente. Los países AL7, con las excepciones de Chile y México, aún no han realizado revisiones sistemáticas de la legislación y los reglamentos pertinentes a la actividad de las empresas, y tampoco han aplicado plenamente el análisis de impacto regulatorio (AIR). Los procedimientos para iniciar un negocio y declarar impuestos en los países de AL7 también siguen siendo problemáticos, a pesar de que la reforma de la administración fiscal es una prioridad para la mayoría de los países AL7, particularmente en lo referente a la lucha contra la informalidad. Ninguno de los países de AL7 aparece en el nivel del tercio superior del indicador *Doing Business* de 2019 para “apertura de un negocio”, que abarca un total de 190 economías. El establecimiento de ventanillas únicas está todavía en una fase muy temprana, aunque varios países están introduciendo portales electrónicos que incluyen instalaciones de registro de empresas en línea.

Por el contrario, se han desarrollado iniciativas de gobierno electrónico en todos los países AL7 y los servicios de declaración de impuestos en línea están plenamente operativos y ampliamente utilizados por las empresas. La interoperabilidad de los datos varía enormemente, y la mayoría de los países AL7 han introducido interoperabilidad parcial.

Dimensión 3: Acceso al financiamiento

La mayoría de los países AL7 tienen un sólido marco normativo e institucional y un entorno diversificado de oportunidades de financiación que propician la inclusión financiera de las PYMEs. Esto no implica que no exista margen de mejora con respecto al marco jurídico, pero sí subraya el entorno relativamente favorable que existe en la región.

Aún persisten desafíos concretos en relación con las estrategias de educación financiera para las PYMEs y la mejora de los procedimientos jurídicos para hacer frente a las quiebras. En cuanto a las primeras, los países AL7 deberían centrar sus esfuerzos en desarrollar una estrategia unificada – implementada correctamente a diferentes niveles de influencia y apoyada por un marco de evaluación adecuado – a fin de promover la universalización de conocimientos financieros básicos para permitir que las PYMEs tomen mejores decisiones empresariales. Con respecto al segundo aspecto, existe una necesidad apremiante de abordar procedimientos de bancarrota prolongados y costosos a través de medidas como la mejora del marco regulatorio para las transacciones garantizadas, la creación de registros de insolvencia y la mejora de los procedimientos para permitir a los empresarios reiniciar sus actividades comerciales después de iniciativas infructuosas.

Dimensión 4: Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y compras públicas para las PYMEs

En general, los países AL7 tienen un sistema establecido de SDE para PYMEs y emprendedores. Hay una amplia variedad de programas disponibles para diferentes tipos de empresarios, en algunos casos proporcionados a través de agencias especializadas que apoyan a beneficiarios específicos. Sin embargo, todavía falta un enfoque más coherente y *estratégico* para los programas de PYMEs focalizados, en este caso los SDE. Esto es importante en vista de: (a) la diversidad de las PYMEs y los empresarios; (b) la variedad de programas de apoyo y agencias de apoyo; y (c) el conjunto de prioridades gubernamentales identificadas en los planes de desarrollo nacionales o agendas económicas, que van desde lo general (por ejemplo, la diversificación económica y el aumento de la productividad) hasta los relativamente específicos (por ejemplo, aumentar las exportaciones, los vínculos empresariales, y la innovación en las empresas). En todos los casos, existe un vínculo débil entre el uso de los SDE como herramienta de política y los objetivos estratégicos generales. En particular, ninguno de los países AL7 tiene detalles explícitos sobre el impacto que tendrán sus acciones previstas de SDE en términos de productividad, sofisticación económica, diversificación u otros objetivos estratégicos establecidos en sus planes económicos y de competitividad.

En cuanto a las contrataciones públicas, todos los países AL7 tienen leyes y reglamentos que facilitan la participación de las PYMEs en este importante mercado, a través de (con variaciones de país a país), dividir las licitaciones grandes en lotes más pequeños, permitir la formación de consorcios para ofertas conjuntas, y garantizar que los pagos se realicen a tiempo, entre otras cosas. Todos los países también cuentan con sistemas de contratación electrónica y registros electrónicos de los proveedores. Sin embargo, no todas las plataformas de compras electrónicas manejan todo el proceso de compras. Además, sólo

unos pocos países han puesto en marcha programas de apoyo directo para ayudar a las PYMEs a aprovechar las oportunidades de contratación pública.

Dimensión 5: Innovación y tecnología

La promoción de las PYMEs innovadoras y el emprendimiento es una prioridad para todos los países de la región y un componente político importante para afrontar los desafíos del aumento de la productividad y la competitividad. Aunque los sistemas nacionales de innovación están en vigor en la mayoría de los países AL7, no hay pruebas concretas de que los sistemas incluyan elementos específicos para la promoción de la innovación en las PYMEs y las empresas emergentes. En particular, no hay comités específicos para las PYMEs y el emprendimiento que se centren en este importante ámbito político. El análisis apunta a una amplia oferta de servicios que cubren el apoyo a incubadoras, aceleradores, oficinas de transferencia de tecnología, acceso a financiación para empresas innovadoras, incentivos de investigación y desarrollo, etc. Sin embargo, la disponibilidad y accesibilidad de la información sobre estos esquemas, incluyendo M&E, a menudo se dispersan y a veces son limitadas. Por lo tanto, los países AL7 podrían considerar el desarrollo de mecanismos específicos para promover: (a) las PYMEs innovadoras y el emprendimiento dentro de sus sistemas nacionales de innovación y (b) un enfoque más estructurado para difundir información sobre los programas de apoyo a la innovación, incluso a través de plataformas en línea.

Dimensión 6: Transformación productiva

Como se indicó anteriormente en este capítulo, en la última década la mayoría de los países AL7 han identificado la política para las PYMEs como un medio crucial para impulsar la transformación productiva de sus economías, lo que a menudo la identifica como el objetivo primordial de sus esfuerzos de política para las PYMEs. En consecuencia, los gobiernos de AL7 han invertido claramente esfuerzos significativos para facilitar la transformación productiva mediante la identificación de los obstáculos a la competitividad, el crecimiento y el acceso a la información, y poniendo en marcha las correspondientes medidas políticas y programáticas. Durante los últimos cinco años, estos esfuerzos han incluido una creciente cantidad de medidas focalizadas en varios segmentos de la población de PYMEs, y a menudo diseñadas para fomentar la asociatividad y facilitar la inclusión en las cadenas de valor. Esto demuestra que las autoridades entienden que los esfuerzos para la liberalización del comercio y las inversiones no son suficientes; más bien, las políticas destinadas a promover la diversificación económica, construir capacidades productivas y desarrollar nuevas ventajas comparativas en los sectores manufacturero y de servicios son necesarias para ampliar y profundizar los flujos comerciales y permitir un papel más activo para las PYMEs.

La naturaleza piloto o relativamente nueva de muchos de los actuales programas AL7 en esta área subraya la importancia de los sistemas de M&E. Si bien los resultados del análisis demuestran un nivel sólido de aplicación de las políticas, queda por ver el impacto real de estos esfuerzos programáticos. La puesta en marcha de mecanismos robustos de M&E que midan los resultados y el impacto, en contraste con un enfoque estrecho en los productos (número de personas / empresas ayudadas; monto de financiamiento dado), será un paso importante y necesario para los gobiernos y las partes interesadas a medida que evalúen el desempeño de sus estrategias y sus correspondientes iniciativas programáticas, proporcionando información sobre los futuros ciclos de formulación de políticas.

Por último, es importante reiterar que un enfoque en el desarrollo de las PYMEs como herramienta de política industrial requiere una selección y un enfoque en el segmento de la población de las PYMEs que sea más capaz de contribuir y avanzar en la diversificación productiva del país, obtener ganancias en términos de eficiencia de la participación en las cadenas de valor y tener éxito en las actividades de exportación. Aunque a menudo está presente en programas específicos, esta prioridad es menos clara a nivel estratégico en los países AL7. Establecer áreas prioritarias para la transformación productiva a nivel estratégico (junto con los planes de acción correspondientes), incluso manteniendo la flexibilidad para futuros ajustes, podría ayudar a los encargados de formular las políticas pertinentes para separar más claramente entre las medidas de desarrollo de las PYMEs en general para toda la población de las PYMEs y las intervenciones más específicas en sectores prioritarios relacionados con el proceso de transformación productiva.

Dimensión 7: Acceso a los mercados e internacionalización

En general, los países AL7 están relativamente bien adelantados en las áreas cubiertas por esta dimensión, lo cual demuestra un sólido nivel de implementación de políticas, aunque algo menos en términos de integración regional. Por lo general, se puede encontrar un sólido respaldo político a la promoción de las exportaciones, destinada a las PYMEs mediante la formación y, en menor medida, el apoyo financiero subvencionado; una sólida infraestructura de facilitación del comercio en vigor, con programas específicos para reducir la carga de los pequeños exportadores; apoyo específico a las PYMEs para incorporar el comercio electrónico en sus operaciones y adherirse a las normas de calidad; y agendas de desarrollo de las PYMEs que estén alineadas con los esfuerzos de integración regional. En efecto, con respecto a este último punto, en la última década cada uno de los principales bloques comerciales regionales a los que pertenecen los países AL7 (Alianza del Pacífico, Mercado Común del Sur, Comunidad Andina) ha desarrollado marcos institucionales con programas específicos para apoyar el desarrollo de las PYMEs. Sin embargo, los países AL7 todavía tienden a quedarse cortos cuando se trata del M&E de estos esfuerzos, y deben priorizar la creación, o fortalecimiento, de los sistemas existentes de M&E para medir efectivamente el impacto de estas políticas y asegurar el uso eficaz de los fondos públicos para apoyar el acceso de las PYMEs a los mercados internacionales.

Puntuaciones del Índice de Políticas Públicas para PYMEs 2019 para AL7

El Cuadro 0.1 presenta las puntuaciones de la Evaluación 2019 para cada país de AL7, así como para el grupo completo de AL7 y la Alianza del Pacífico (AP). Se desglosó por dimensión, subdimensión y bloque temático, así como el promedio general, la desviación estándar (StD) y las ponderaciones utilizadas para cada elemento. Las puntuaciones oscilan entre 1 y 5, y una puntuación más alta indica un nivel más avanzado de desarrollo e implementación de las políticas. Para revisar en detalle la metodología de la evaluación, consulte el Capítulo 2.

Cuadro 0.1. Puntuaciones del SME PI 2019 para AL7

Dimensión / subdimensión / bloque temático	Ponderación	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom. AL7	Prom. AP4	StD
1. MARCO INSTITUCIONAL		3.47	3.44	3.74	3.86	4.05	4.46	3.64	3.81	4.00	0.33
1.1 Definición de PYMEs	20%	5.00	4.33	5.00	3.67	4.33	4.33	3.00	4.24	3.83	0.66
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	100%	5.00	4.33	5.00	3.67	4.33	4.33	3.00	4.24	3.83	0.66

Dimensión /subdimensión / bloque temático	Ponderación	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom. AL7	Prom. AP4	StD
1.2 Planificación Estratégica, Diseño y Coordinación de Políticas	40%	2.98	3.19	3.59	4.06	4.00	4.77	3.75	3.76	4.15	0.55
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	1.48	2.92	3.37	4.55	3.37	4.48	3.22	3.34	3.90	0.96
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.00	3.00	3.67	3.67	5.00	5.00	4.17	4.07	4.46	0.68
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.30	4.07	3.79	4.11	2.85	4.78	3.73	3.80	3.87	0.57
1.3 Consultas Público-Privadas	20%	2.62	3.50	2.92	3.43	3.76	4.26	3.67	3.45	3.78	0.50
Bloque Temático 1: Frecuencia y Transparencia	35%	2.41	4.29	3.51	3.67	4.06	4.68	3.59	3.74	4.00	0.67
Bloque Temático 2: Participación del Sector Privado	45%	3.20	4.00	2.13	3.73	3.87	3.60	4.33	3.55	3.88	0.66
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	1.67	1.00	3.67	2.33	3.00	5.00	2.33	2.71	3.17	1.23
1.4 Medidas para abordar la Economía Informal	20%	3.76	3.01	3.61	4.07	4.16	4.17	4.04	3.83	4.11	0.39
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	3.01	1.78	3.39	3.89	4.83	3.84	4.72	3.64	4.32	0.97
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	4.50	0.00
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.40	1.80	2.00	3.40	2.20	4.00	1.80	2.66	2.85	0.85
2. ENTORNO OPERATIVO / SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS		2.50	2.78	2.92	3.21	2.90	3.77	2.68	2.96	3.14	0.39
2.1 Simplificación Legislativa y Análisis del Impacto Regulatorio	30%	1.63	2.14	1.76	2.98	2.33	3.80	2.33	2.42	2.86	0.69
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	1.50	2.75	1.25	3.50	1.75	4.25	2.50	2.50	3.00	1.02
Bloque Temático 2: Implementación	45%	2.00	2.17	2.50	1.67	3.17	3.50	2.00	2.43	2.58	0.62
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	1.00	1.00	1.00	5.00	1.44	3.67	2.78	2.27	3.22	1.47
2.2 Registro de Empresas	25%	2.65	2.64	3.51	3.13	3.28	3.93	2.98	3.16	3.33	0.43
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	3.40	3.60	3.60	3.40	3.80	4.80	3.20	3.69	3.80	0.49
Bloque Temático 2: Rendimiento	45%	2.80	2.40	3.00	3.20	3.00	3.00	2.80	2.89	2.90	0.24
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	1.00	1.50	4.50	2.50	3.00	4.50	3.00	2.86	3.12	1.25
2.3 Facilidad para Declarar Impuestos	25%	2.33	2.33	2.33	3.22	2.33	2.78	2.33	2.52	2.67	0.32
Bloque Temático 1: Rendimiento	100%	2.33	2.33	2.33	3.22	2.33	2.78	2.33	2.52	2.67	0.32
2.4 Gobierno Electrónico	20%	3.84	4.46	4.64	3.63	3.98	4.76	3.26	4.08	3.91	0.52
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	5.00	5.00	5.00	3.67	5.00	5.00	5.00	4.81	4.67	0.47
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.20	3.80	4.20	3.00	4.07	4.47	2.47	3.74	3.50	0.68
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	1.00	5.00	5.00	5.00	2.00	5.00	2.00	3.57	3.50	1.68
3. ACCESO AL FINANCIAMIENTO		4.17	3.44	3.30	3.74	4.26	3.91	3.55	3.77	3.86	0.34
3.1 Marco legal, regulatorio e institucional sobre acceso al financiamiento	25%	4.60	4.07	4.25	3.48	3.96	4.73	4.29	4.20	4.11	0.39
3.1.1 Regulaciones bancarias	25%	5.00	4.20	4.20	1.00	1.00	5.00	5.00	3.63	3.00	1.70

Dimensión /subdimensión / bloque temático	Ponderación	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom. AL7	Prom. AP4	StD
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	100%	5.00	4.20	4.20	1.00	1.00	5.00	5.00	3.63	3.00	1.83
3.1.2 Marco Regulatorio Legal para Préstamos Comerciales	25%	3.40	2.07	3.47	3.57	4.85	4.57	2.17	3.44	3.79	0.98
Bloque Temático 1: Derechos de los Acreedores (Indicadores del Banco Mundial)	50%	2.00	1.33	2.33	2.33	5.00	4.33	3.33	2.95	3.75	1.23
Bloque Temático 2: Registro de Activos Tangibles e Intangibles	50%	4.80	2.80	4.60	4.80	4.70	4.80	1.00	3.93	3.83	1.37
3.1.3 Oficina(s) de Información de Crédito	25%	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	0.00
Bloque Temático 1: (Indicadores del Banco Mundial)	100%	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	0.00
3.1.4 Mercado de valores	25%	5.00	5.00	4.33	4.33	5.00	4.33	5.00	4.71	4.67	0.33
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	100%	5.00	5.00	4.33	4.33	5.00	4.33	5.00	4.71	4.67	0.36
3.2 Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas	25%	4.91	4.53	4.18	4.61	4.63	4.83	3.65	4.48	4.43	0.40
3.2.1 Crédito Bancario / deuda tradicional	65%	4.87	4.89	4.47	4.87	4.47	4.89	4.23	4.67	4.61	0.26
Bloque Temático 1: Productos Bancarios	50%	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	0.00
Bloque Temático 2: Esquemas de Garantía de Créditos	50%	4.56	4.64	3.22	4.56	3.22	4.64	2.42	3.90	3.71	0.85
3.2.2 Microfinanzas	10%	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	0.00
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	100%	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	0.00
3.2.3 Fuentes Alternativas de Financiamiento a PYMEs	25%	5.00	3.40	3.11	3.80	4.91	4.60	1.62	3.78	3.73	1.11
Bloque Temático 1: Finanzas basadas en Activos	40%	5.00	4.33	4.78	3.00	4.78	5.00	2.56	4.21	3.83	0.93
Bloque Temático 2: Crowdfunding (financiamiento colectivo)	30%	5.00	2.33	1.67	3.67	5.00	3.67	1.00	3.19	3.33	1.46
Bloque Temático 3: Instrumentos de Capital	30%	5.00	3.22	2.33	5.00	5.00	5.00	1.00	3.79	4.00	1.52
3.3 Educación Financiera	25%	4.10	3.05	1.91	2.86	4.28	3.33	3.08	3.23	3.39	0.74
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	3.08	2.75	2.58	4.25	4.25	3.75	2.50	3.31	3.69	0.71
Bloque Temático 2: Implementación	45%	5.00	4.20	1.80	2.60	5.00	3.40	4.20	3.74	3.80	1.12
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.86	1.00	1.00	1.00	2.71	2.43	1.57	1.94	1.93	1.02
3.4 Procedimientos eficaces para el tratamiento de la bancarrota	25%	3.05	2.13	2.86	3.99	4.17	2.75	3.16	3.16	3.52	0.66
Bloque Temático 1: Diseño e Implementación	50%	3.77	2.58	3.05	4.32	4.34	1.83	3.32	3.32	3.45	0.85
Bloque Temático 2: Rendimiento	50%	2.33	1.67	2.67	3.67	4.00	3.67	3.00	3.00	3.58	0.78
4. SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL (SDE) Y COMPRAS PÚBLICAS PARA LAS PYMES		4.14	3.29	4.39	4.75	4.08	4.21	3.80	4.09	4.21	0.42
4.1 Servicios de Desarrollo Empresarial	40%	4.03	2.85	4.65	4.78	4.35	4.59	4.13	4.20	4.46	0.61
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	3.00	3.00	4.50	4.50	4.75	4.50	4.00	4.04	4.44	0.69
Bloque Temático 2: Implementación	45%	5.00	2.67	5.00	5.00	4.33	4.67	4.33	4.43	4.58	0.77

Dimensión /subdimensión / bloque temático	Ponderación	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom. AL7	Prom. AP4	StD
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.67	3.00	4.11	4.78	3.67	4.56	3.89	3.95	4.22	0.55
4.2 Servicios de Desarrollo de Emprendedores	35%	4.17	3.41	4.37	4.68	4.07	3.86	3.50	4.01	4.03	0.42
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	3.40	3.40	4.20	4.20	4.20	4.20	3.40	3.86	4.00	0.40
Bloque Temático 2: Implementación	45%	5.00	4.09	4.82	5.00	4.45	4.27	4.09	4.53	4.45	0.37
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.67	1.89	3.67	4.78	3.00	2.33	2.33	3.10	3.11	0.93
4.3 Compras Públicas	25%	4.27	3.83	3.99	4.79	3.64	4.11	3.69	4.05	4.06	0.37
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	4.80	2.80	4.00	4.40	3.00	3.60	4.60	3.89	3.90	0.72
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.43	5.00	4.43	5.00	4.43	5.00	3.29	4.51	4.43	0.57
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.00	3.00	3.00	5.00	3.00	3.00	3.00	3.29	3.50	0.70
5. INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA		3.21	3.16	3.79	4.45	3.78	4.39	3.50	3.75	4.03	0.48
5.1 Marco Institucional	33%	3.23	2.54	4.10	4.75	4.63	4.53	2.98	3.82	4.22	0.83
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	2.79	1.88	4.14	4.66	4.89	4.03	3.13	3.64	4.18	1.01
Bloque Temático 2: Implementación	45%	3.67	3.44	4.56	5.00	4.56	5.00	3.44	4.24	4.50	0.65
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.00	1.67	3.00	4.33	4.33	4.33	1.67	3.19	3.67	1.11
5.2 Servicios de Apoyo	33%	2.39	3.73	3.32	3.91	2.79	3.75	3.27	3.31	3.43	0.51
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	20%	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	0.00
Bloque Temático 2: Implementación	60%	3.32	4.65	3.97	4.52	2.87	4.47	3.45	3.89	3.83	0.64
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	1.00	3.67	3.67	5.00	4.33	4.33	5.00	3.86	4.67	1.27
5.3 Financiamiento para la innovación	33%	4.00	3.21	3.95	4.70	3.94	4.88	4.24	4.13	4.44	0.51
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	4.33	3.00	4.67	5.00	4.67	4.67	4.33	4.38	4.67	0.60
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.00	4.00	4.00	4.50	4.50	5.00	4.00	4.29	4.50	0.36
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.40	1.80	2.60	4.60	1.40	5.00	4.60	3.34	3.90	1.34
6. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA		3.78	3.47	3.62	4.50	4.39	4.39	3.93	4.01	4.30	0.39
6.1 Estrategias para mejorar la Productividad	33%	3.05	3.85	3.29	4.52	4.37	4.55	4.08	3.96	4.38	0.55
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	2.57	3.93	4.14	4.29	4.36	4.36	4.71	4.05	4.43	0.64
Bloque Temático 2: Implementación	45%	3.40	3.40	3.00	5.00	4.60	5.00	4.20	4.09	4.70	0.76
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.10	4.71	2.43	3.86	3.86	3.86	2.71	3.50	3.57	0.74
6.2 Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas	33%	4.57	2.85	3.68	4.62	4.43	4.49	3.68	4.04	4.30	0.61
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	5.00	4.56	5.00	5.00	4.56	5.00	3.22	4.62	4.44	0.60
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.33	2.20	2.73	4.60	4.60	4.60	4.33	3.91	4.53	0.93
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	4.33	1.33	3.50	4.00	3.83	3.33	3.00	3.33	3.54	0.91
6.3 Integración a cadenas de valor regionales y mundiales	33%	3.74	3.70	3.89	4.37	4.38	4.13	4.04	4.04	4.23	0.26
Bloque Temático 1: Planificación y	35%	4.75	4.75	4.63	4.75	4.75	4.50	4.63	4.68	4.66	0.09

Dimensión / subdimensión / bloque temático	Ponderación	ARG	ECU	URU	CHI	COL	MÉX	PER	Prom. AL7	Prom. AP4	StD
Diseño											
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.17	3.50	4.00	4.17	5.00	4.50	4.50	4.26	4.54	0.44
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	1.00	2.33	2.33	4.17	2.33	2.67	2.00	2.40	2.79	0.87
7. ACCESO AL MERCADO E INTERNACIONALIZACIÓN		3.71	3.82	4.36	4.33	4.43	4.14	4.10	4.13	4.25	0.26
7.1 Programas de Apoyo a la Internacionalización	40%	3.91	4.02	4.78	4.49	4.74	4.53	4.54	4.43	4.58	0.31
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	3.60	5.00	5.00	4.20	4.80	4.20	5.00	4.54	4.55	0.51
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.84	3.49	4.63	4.71	4.92	4.92	4.43	4.56	4.74	0.47
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	2.38	3.50	4.75	4.50	4.25	4.25	4.00	3.95	4.25	0.74
7.2 Facilitación del Comercio	15%	4.25	4.33	4.25	4.67	4.67	3.58	4.67	4.35	4.40	0.36
Bloque Temático 1: Indicadores de Facilitación del Comercio	25%	4.00	3.33	4.00	4.67	4.67	4.33	4.67	4.24	4.58	0.46
Bloque Temático 2: Planificación y Diseño	25%	4.00	5.00	4.00	5.00	5.00	1.00	5.00	4.14	4.00	1.36
Bloque Temático 3: Transparencia y Previsibilidad	25%	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	0.00
Bloque Temático 4: Simplificación de los Procedimientos	25%	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	0.00
7.3 Uso del Comercio Electrónico	15%	4.08	4.30	4.33	4.39	4.66	4.25	2.79	4.11	4.02	0.57
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	4.00	5.00	5.00	5.00	5.00	4.00	2.50	4.36	4.13	0.87
Bloque Temático 2: Implementación	45%	5.00	4.20	4.20	4.60	5.00	5.00	3.80	4.54	4.60	0.45
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	2.14	3.29	3.43	2.86	3.29	3.00	1.00	2.71	2.54	0.80
7.4 Estándares de Calidad	15%	1.95	3.71	3.87	4.79	4.42	4.48	4.41	3.95	4.53	0.89
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	1.00	5.00	3.50	5.00	5.00	4.50	5.00	4.14	4.88	1.38
Bloque Temático 2: Implementación	45%	2.60	3.40	4.60	4.60	4.60	5.00	4.20	4.14	4.60	0.78
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	2.14	2.14	2.86	4.86	3.00	3.29	3.86	3.16	3.75	0.89
7.5 Aprovechando los beneficios de la integración regional	15%	4.02	2.41	3.87	3.03	3.15	3.20	3.33	3.29	3.18	0.50
Bloque Temático 1: Planificación y Diseño	35%	3.75	2.00	3.75	2.88	3.69	3.38	4.19	3.38	3.53	0.67
Bloque Temático 2: Implementación	45%	4.50	3.00	4.17	3.33	3.33	3.33	3.33	3.57	3.33	0.50
Bloque Temático 3: Monitoreo y Evaluación	20%	3.40	1.80	3.40	2.60	1.80	2.60	1.80	2.49	2.20	0.67

Nota: Para mayor información sobre cómo se calcularon las puntuaciones, véase el Capítulo 2.

Notas

¹ Para mayor información, véase el Cuadro 1.1 en el Capítulo 1.

² Véase el Capítulo 1 para información más detallada. También cabe resaltar que, tal como se indicó en el Capítulo 1, sería incorrecto concluir que la mayoría de los empresarios en la región operan en el sector informal, ya que la realidad es lo contrario: el número de micro-empresarios ya formalizados es mayor que el número de aquellos que continúan en condiciones informales.

Hallazgos clave por dimensión a nivel regional

Marco institucional (Dimensión 1)

Cuadro 0.2. Dimensión 1: Recomendaciones de políticas

Área de Política	Desafíos / Oportunidades	Recomendaciones de política
Definición de PYMEs	La definición de PYMEs expresa el alcance de la política sobre PYMEs; es importante que sea congruentemente utilizado en toda la administración pública y bien entendida por la población empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> • Basar la definición de PYMEs en criterios que sean fáciles de medir y verificar, evitando definiciones complejas sobre sectores específicos. La definición debe evitar cualquier posible tema de interpretación y, por tanto, es importante, por ejemplo, aclarar la condición de los trabajadores por cuenta propia e introducir una cláusula de independencia. El empleo es considerado un buen indicador del tamaño de la empresa, pero el criterio del empleo no es ampliamente utilizado en la AL7. Deben realizarse amplias consultas dentro de la administración pública y con el sector privado para garantizar que la definición sea aplicable en todas las diversas áreas de políticas y bien entendidas por el sector empresarial. • Avanzar hacia una definición coordinada de PYMEs dentro de los bloques de comercio regional y en particular dentro de la Alianza del Pacífico. A medida que progresa la integración económica, es importante que las definiciones de PYMEs converjan a nivel regional.
Planificación estratégica, diseño y coordinación de políticas	Las políticas sobre las PYMEs son más efectivas cuando se organizan alrededor de una estrategia a mediano plazo, contiene objetivos medibles y está anclada en la estrategia de desarrollo económico más amplia del país. Muchos países AL7 están entrando en una fase de nueva planificación estratégica o están revisando sus actuales estrategias de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Cerciorarse de que las políticas para las PYMEs estén totalmente integradas a un nuevo plan de desarrollo estratégico. Los planes deben estar basados en un sólido análisis de la evidencia e incluir un conjunto de objetivos asociados a las políticas PYME que, al mismo tiempo, sean realistas, medibles y relevantes. Si se orientan hacia la transformación productiva, los planes estratégicos deben también identificar las tipologías de empresas, sectores y áreas productivas a las que se dirigen. Debe prestarse atención a la definición de mecanismos de coordinación de políticas y en garantizar la coherencia entre los objetivos, herramientas de políticas y asignaciones presupuestarias. • Revisar los resultados obtenidos en la implementación de los actuales planes relevantes para el desarrollo de las PYMEs e incorporar las lecciones aprendidas en los nuevos planes estratégicos. A medida que los planes estratégicos de varios países AL7 llegan a su culminación, es importante realizar una revisión completa de los logros y fallas de los planes y asumir las lecciones aprendidas. • Elaborar planes de acción detallados e introducir indicadores clave de rendimiento (ICRs) para rastrear la implementación de la estrategia. Los planes de acción son instrumentos vitales en la implementación del plan estratégico, dado que señalan las acciones concretas que se emprenderán para llegar a los objetivos del plan, identificar la responsabilidad a nivel institucional y asignar presupuestos. ICRs son esenciales para rastrear el progreso de la implementación y reaccionar con la introducción de medidas correctivas en caso de interrupciones. • Revisar el sistema de convocatorias de propuestas. Realizar una revisión de los procedimientos actuales de convocatorias de propuestas y mecanismos de implementación y experimentar con sistemas más directos de gestión de programas de apoyo público, incluyendo el desarrollo de proyectos conjuntas pública-privadas. • Introducir una separación entre las funciones de planificación de políticas, implementación y supervisión y evaluación y también considerar el establecimiento de organismos gubernamentales especializados encargados del desarrollo del sector PYME, en caso de que no existan todavía. • Mejorar los sistemas de supervisión de programas y estrategias y echar las bases para realizar evaluaciones de impacto de los más importantes programas PYMEs. Actualmente los países AL7 asignan,

en promedio, demasiados pocos recursos a la supervisión y evaluación, con lo cual pierden oportunidades de ajustar y mejorar la calidad de sus intervenciones de políticas. La obligación de llevar a cabo las funciones de supervisión y evaluación debería estar claramente especificada en los planes estratégicos para las PYMEs, mientras que el cronograma y los recursos deberían estar incluidos en los planes de acción.

Consultas público-privadas	En muchos países AL7, el principal canal de consultas público-privadas es la participación del sector privado en los consejos consultivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Agrandar significativamente la representación privada en consejos consultivos pertinentes, de manera que las organizaciones que representan el espectro completo de la población de PYMEs esté incluido. Es importante que la representación de los consejos consultivos no sea totalmente capturada por las organizaciones que representan a las empresas más grandes y consolidadas. • Instituir un sistema de consultas público-privadas abierto y transparente, abriendo nuevos canales para la consulta, usando un abanico de modalidades, desde blogs hasta plataformas digitales, grupos de debate y encuentros informales. La población de PYMEs está en constante transformación y es importante que las instituciones públicas comprendan los cambios que se van desarrollando, para diseñar mejores políticas. • Utilizar las consultas público-privadas no sólo para obtener apoyo del sector privado sino también para construir sociedades público-privadas. Las consultas deberían cubrir todas las fases del ciclo de las políticas y animar a las instituciones públicas y privadas a avanzar hacia el desarrollo de proyectos conjuntos, en los que el apoyo esté condicionado al compromiso directo por parte del sector privado.
Medidas para enfrentar la economía informal	Los países de LA7 están aumentando sus esfuerzos para reducir los niveles de informalidad, pero con frecuencia se enfocan en temas específicos (informalidad del trabajo, evasión de impuestos) y carecen de una estrategia general	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un plan completo de mediano plazo, para abordar al mismo tiempo los diferentes aspectos de la informalidad, incluso la definición de objetivos medibles y realistas. La informalidad es un fenómeno complejo con extensas implicaciones sociales y económicas. Requiere operar en diversos frentes (legislación laboral, legislación fiscal, simplificación legislativa, regulaciones locales, etc.) y la creación de sinergias entre las diferentes medidas e incentivos, al mismo tiempo se fortalecen los mecanismos de cumplimiento de la ley. • Construir una amplia alianza contra la informalidad juntando a los representantes del sector empresarial, los sindicatos, las autoridades locales y las instituciones de la administración central. Frecuentemente las acciones conjuntas son más efectivas que las que carecen de coordinación, puesto que las empresas informales son rápidas en la detección de lagunas e incongruencias en las regulaciones. Aunque a nivel empresarial la informalidad puede traer beneficios a corto plazo, particularmente para las microempresas tradicionales, hay un claro beneficio colectivo en la reducción de la informalidad. Una amplia alianza permitirá un intercambio efectivo de información y puntos de vista y puede contribuir a reducir el nivel público de tolerancia hacia la informalidad.

*Entorno operativo/simplificación de procedimientos (Dimensión 2)***Cuadro 0.3. Dimensión 2: Recomendaciones de políticas**

Área de Política	Desafíos/opportunidades	Recomendaciones de políticas
Reforma regulatoria y simplificación administrativa	En la mayoría de los países AL7 hace falta un enfoque sistemático respecto a la reforma regulatoria, incluso si en los variados casos en que la reforma regulatoria y la simplificación legislativa son áreas prioritarias identificadas en los planes de desarrollo estratégico.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un plan para la reforma regulatoria a mediano plazo, que se base en el resultado de una revisión regulatoria completa y en las visiones de las asociaciones y accionistas del sector privado. La reforma regulatoria es una empresa compleja: requiere una planificación cuidadosa, dado que puede comportar cambios legislativos y la identificación y revisión de regulaciones redundantes. El plan debe ser complementado por un plan de acción y mecanismos de coordinación de políticas. También debe enfocarse en las áreas en las cuales el carácter restrictivo de las regulaciones y el peso administrativo sean los más altos.
Aplicación del AIR	La aplicación del AIR mejora la calidad del ambiente regulatorio de un país y reduce el riesgo de introducir nuevas restricciones regulatorias innecesarias y de incrementar más la carga administrativa impuesta al sector PYME.	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir un AIR obligatorio, si no se ha hecho ya, para los actos legislativos y regulatorios más relevantes que afecten la actividad económica y empresarial. La introducción armoniosa y efectiva del AIR exige un gran número de pasos, como la identificación de los organismos pertinentes para la aplicación del análisis, la definición del alcance y marco legislativo del AIR, la elaboración de las directrices de aplicación y el entrenamiento de los servidores públicos.
Procedimientos de registro de empresas e inicio de un negocio	Los complejos trámites de registro de empresas y para el inicio de un negocio actúan como barreras a la entrada de nuevas empresas, distorsionan la asignación de recursos en la fase inicial de la actividad empresarial y puede empujar a las nuevas empresas a la informalidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar los procedimientos de registro de empresas y de inicio de un negocio e identificar las principales barreras al procedimiento. En muchos casos, los principales costos y retrasos en el proceso de comenzar un negocio se deben a la necesidad de obtener certificaciones notariadas de los documentos de registro y notificar y registrar la nueva empresa en las diferentes instituciones públicas. Con frecuencia esos requisitos pueden ser enormemente simplificados sin comprometer la calidad de los procesos de registro. • Introducir las ventanillas únicas a lo ancho y largo del país y fortalecer los servicios de la orientación y asesoría para los nuevos emprendedores. Las ventanillas únicas pueden contribuir mucho a reducir el tiempo que se invierte en completar los procedimientos de registro, pero requieren una coordinación activa de las diferentes instituciones involucradas. • Ampliar las facilidades de registro en línea. Se han hecho avances en la introducción de los procedimientos de registro en línea en varios países AL7, pero los proyectos, en su mayoría, están aún en su fase piloto; es decir, rara vez se puede completar todo el procedimiento en línea.
Declaración de impuestos	La declaración de impuestos en la mayor parte de AL7 es compleja y toma demasiado tiempo.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar los procedimientos de declaración de impuestos, particularmente aquellos relacionados con las devoluciones del IVA y las auditorías que las autoridades deben realizar después de la declaración.

Área de Política	Desafíos/opportunidades	Recomendaciones de políticas
Servicios de gobierno electrónico	La introducción de los servicios de gobierno electrónico a través de plataformas digitales puede mejorar el acceso a los servicios que brinda el gobierno y reducir sustantivamente el tiempo y los costos asociados con la realización de trámites administrativos regulares.	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso de las PYMEs a los servicios de gobierno electrónico a través de una mejor comunicación con la comunidad empresarial y el ofrecimiento de cursos de orientación y servicios de asistencia. La región de AL7 está haciendo buen progreso en diversificar el abanico de servicios de gobierno electrónico, incluyendo la difusión de la adopción de la firma electrónica y otros tipos de identificación digital. Por tanto, es importante que las PYMEs estén bien informadas acerca de las oportunidades que ofrecen las plataformas digitales de los gobiernos y que estén en capacidad de aprovechar todas las ventajas de los servicios electrónicos.

Acceso al financiamiento (Dimensión 3)

Cuadro 0.4. Recomendaciones de política

Subdimensión	Desafíos/opportunidades	Recomendaciones de política
Marco regulatorio	El marco regulatorio para operaciones garantizadas debe ser adecuado a estándares internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de los acreedores: Adecuar el marco regulatorio para fortalecer los derechos y prerrogativas de los acreedores involucrados en operaciones garantizadas por colaterales. Esta debe permitir el uso de bienes fijos y movibles, sin perjuicio de las descripciones incluidas en los acuerdos y cuyas obligaciones son derivadas de los acuerdos alcanzados por las partes. Este marco legal debe avalar que los acreedores de deudas garantizadas posean prioridad para tomar posesión de bienes colocados en garantía en caso de insolvencia y liquidación. Los cambios regulatorios realizados por Colombia durante el último quinquenio en este apartado pueden revelar aprendizajes para otros países de la región. • Registro de bienes: Considerar la creación de registros de tierra y activos movibles, comprensivos, unificados y libremente accesibles al público. En algunos casos estos sistemas son manejados de por entidades sub-nacionales. La unificación, homogeneización y publicación periódica de esta información contribuyen a reducir las asimetrías de información respecto a la disponibilidad de colateral que todas las empresas pueden emplear para acceder a fuentes de financiamiento.
Fuentes de financiamiento	El ecosistema de oportunidades de financiamiento en AL7 se ha expandido en los últimos años, pero carece de un marco regulatorio apropiado que identifique los derechos y obligaciones de las distintas partes involucradas.	<ul style="list-style-type: none"> • Crowdfunding: El ecosistema de oportunidades de financiamiento en AL7 se ha expandido en los últimos años, pero carece de un marco regulatorio apropiado que identifique los derechos y obligaciones de las distintas partes involucradas. Si bien los mecanismos de financiamiento colectivo aún son incipientes en la región, una serie de reglas diseñadas para este segmento podría aumentar la confianza, y, por ende, la penetración de este tipo de esquemas.
Educación financiera	Varios países de la región poseen una estrategia de educación financiera o están desarrollándola, pero no suele identificar a las Pymes como un grupo clave.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la oferta para las Pymes: Identificar a las PYMEs como parte de la estrategia de educación financiera con productos dirigidos a este segmento, incluyendo programas de asesoría y acompañamiento diseñados pensando específicamente en las necesidades de este sector. Esto puede ser complementado con líneas de acción definidas para los otros grupos objetivo definidos en la estrategia, por ejemplo, jefes de familia, jóvenes o mujeres, entre otros. Ofrece recomendaciones sobre las competencias básicas que deben ser incorporadas dentro de los programas de educación financiera específicos para Pymes.

	<p>Las estrategias de educación financiera pueden aprovechar los conocimientos del sector privado para definir prioridades y acoplar las políticas a las necesidades del mercado local.</p> <p>Iniciar a la población en los conocimientos financieros desde temprana edad puede permitir que tomen decisiones financieras más provechosas a lo largo de su vida.</p> <p>Desarrollar métodos de monitoreo y evaluación de las iniciativas enmarcadas en las estrategias nacionales de educación financiera permitiría el escrutinio de la población, así como el re-diseño de políticas para mejorar su implementación y efectividad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión del Sector Privado: Involucrar las necesidades del sector privado en la estrategia nacional de educación financiera. Particularmente, las grandes instituciones financieras y otras especializadas en proveer servicios a pequeños empresarios pueden proveer sugerencias en el tipo de contenidos a ser incluidos en programas de capacitación financiera. Otras organizaciones del sector privado y proveedores de servicios educativos pueden ser incluidos en consultas periódicas. • Educación financiera en las escuelas: Incorporar temáticas de desarrollo empresarial y finanzas personales como parte del currículo obligatorio de escuelas secundarias, aunque estos temas también pueden ser incluidos en múltiples etapas del proceso educativo. En aquellos casos donde las instituciones educativas poseen independencia curricular como en el caso de Colombia, los gobiernos aún pueden ofrecer y desarrollar herramientas que puedan ser acopladas y modificadas por las instituciones particulares. • M&E: Desarrollar indicadores de desempeño para las diferentes iniciativas de educación financiera que permitan monitorear el progreso hecho respecto a las metas y objetivos identificados. Estos indicadores de desempeño deben ser recolectados y publicados de forma periódica y transparente, de forma de permitir a los diferentes actores interesados hacer seguimiento y recomendaciones para ajustar los programas implementados. Estos indicadores pueden recabar información respecto a los conocimientos financieros de los beneficiarios y el impacto en los resultados obtenidos por sus iniciativas empresariales. Los programas piloto desarrollados por BCRA a través de pruebas de control aleatoria pueden servir como un ejemplo de buenas prácticas en materia de evaluación del impacto de estas iniciativas.
<p>Procedimientos eficaces para lidiar con la bancarrota</p>	<p>Complementar el marco regulatorio de transacciones aseguradas para incluir prerrogativas a los acreedores en caso de insolvencia.</p> <p>La mayoría de los países de AL7 carecen de un registro unificado y accesible de empresas insolventes.</p> <p>El costo promedio y duración de los procedimientos de bancarrota permanecen costosos y prolongados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transacciones aseguradas: Expandir el marco regulatorio referente a las operaciones garantizadas incluyendo elementos que informen a los acreedores ante situaciones de insolvencia, les permitan tener prioridad para recuperar sus acreencias, y recuperar sus activos incluso luego de la re-organización empresarial. • Registro de bancarrota y exoneración: Desarrollar un registro unificado y libremente accesible sobre empresas en estado de insolvencia. Este debe ser integrado con un marco regulatorio que permita eliminar las restricciones impuestas en empresarios insolventes luego de un periodo prudencial (normalmente inferior a 3 años) después del cual los registros de sus situaciones de insolvencia deben ser excluidos de forma automática. • Costo y duración de procedimientos de bancarrota: Algunos esfuerzos legales y regulatorios han sido realizados para reducir los periodos de insolvencia y liquidación judicial, así como los costos asociados. Sin embargo, los trámites de bancarrota aún son extensos y onerosos y deben ser simplificados.

Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y compras públicas para las PYMEs (Dimensión 4)

Cuadro 0.5. Dimensión 4: Recomendaciones de política

Subdimensión	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de política
Servicios de desarrollo de las PYMEs y emprendedores	En general, existe una rica oferta de SDE para PYMEs y empresarios en los países AL7; sin embargo, la información sobre SDE es en muchos casos limitada y fragmentada. Además, hay un amplio margen para hacer un mejor uso estratégico del rico mercado de SDE para lograr objetivos económicos y sociales nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Los países de AL7 podrían incluir acciones de SDE más completas y concretas de sus agendas o estrategias económicas nacionales. En este contexto, completas significa tomar en consideración la variedad de SDE ya existentes a través de diferentes proveedores y la introducción siguiente de servicios para los cuales hay demanda y no suministro. Completas es la descripción de acciones específicas (tipos de SDE), partes responsables (actores públicos o privados), recursos disponibles (humanos, financieros y técnicos), meta (número de beneficiarios de SDE) y el impacto esperado (incremento del empleo, ventas, productividad, etc.) • Alternativamente al punto anterior, los países de AL7 podrían desarrollar (a) estrategias de PYMEs explícitas con acciones horizontales para mejorar el ambiente de negocios y (b) programas precisos para proporcionar apoyo directo a las PYMEs y emprendedores. Estas estrategias podrían estar conectadas a los planes económicos nacionales. El diseño de estas estrategias debería ser informada por diagnósticos pormenorizados de las necesidades de las PYMEs y los emprendedores (los cuales ya existen en la mayoría de los países AL7) y por los análisis del actual suministro de SDE (que solo existe en Colombia). • Desarrollar e implementar un documento estratégico para la prestación de SDE (y para la política PYME en general) también contribuiría a mejorar evaluaciones de la efectividad de programas. Actualmente, la mayoría de los países supervisan y evalúan sus programas de SDE a nivel individual o en su conjunto. No obstante, no son evaluados a un nivel más amplio: por ejemplo, cuán efectivo es el apoyo a actores del ecosistema del emprendimiento en el actualmente creciente número de proyectos dinámicos e innovadores; y hasta qué punto esos proyectos se gradúan de incubadoras o aceleradores y contribuyen a una mayor productividad en la economía. • Los países de AL7 también podrían incrementar sus esfuerzos para facilitar el acceso a información sobre los numerosos programas de SDE disponibles para las PYMEs y los emprendedores. La creación de plataformas de información en línea, como los que operan en México y Uruguay, y, en un grado menor, en Argentina, Chile y Perú, podría ser una inspiración.

Compras públicas	Facilitar el acceso de las PYMEs a la contratación pública, manteniendo la eficiencia y la competencia de los mercados públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar los sistemas de adquisiciones electrónicas y ofrecer formación virtual y presencial a proveedores para aprender cómo aprovechar esos sistemas. • Introducir SDE especializados para que las PYMEs participen en las compras públicas. Esto incluye programas de desarrollo de proveedores, iniciativas para ayudar a las PYMEs a formar consorcios, formación en ventas al Estado y otros.
-------------------------	--	---

Innovación y tecnología (Dimensión 5)

Cuadro 0.6. Dimensión 5: Recomendaciones de política

Subdimensión	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de política
Marco institucional para la política de innovación	Algunos países están <i>implementando</i> agendas de transformación productiva y desarrollo que incluyen la innovación como un elemento importante de la política. Otros países están <i>desarrollando</i> estrategias nacionales de innovación.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar nuevos planes estratégicos para la política de innovación para PYMEs y empresarios en aquellos países que han terminado de implementar sus agendas plurianuales en 2018. • Integrar componentes de innovación en las agendas económicas o aprobar las agendas de innovación propuestas en países que aún no tienen una estrategia en esta área. • Considerar si el nivel de detalle de los ejes y acciones de innovación identificadas en las agendas es suficiente. Esta evaluación no pretende determinar cuán apropiadas y completas son las acciones de innovación contenidas en las agendas. Sin embargo, en algunos casos, las secciones de diagnóstico del desempeño en innovación del sector privado pueden parecer demasiado estrechas; más importante aún es que no parece haber un vínculo directo entre el diagnóstico y las acciones. En algunos otros casos, los diagnósticos son más claros, pero hay también una evidente ausencia de nexo entre diagnóstico y acciones prioritarias. • Desarrollar o fortalecer sistemas nacionales de innovación, incluyendo especificando roles explícitos y mecanismos de coordinación entre actores. Incluir comités de innovación de PYMEs en esos sistemas para facilitar un enfoque estratégico en esta área.
Servicios de apoyo y financiamiento para la innovación	La mayoría de los países implementan una amplia variedad de programas de apoyo para la innovación, incluida la financiación para la innovación. Sin embargo, la información disponible para los emprendedores sobre esos programas a menudo es dispersa. Además, la evidencia sobre los resultados del M&E a menudo está ausente.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover un enfoque más estructurado para difundir información sobre los programas de apoyo a la innovación, incluso mediante plataformas en línea. • Hacer un mejor seguimiento y publicar información sobre el impacto del apoyo a la innovación, tanto a nivel programático como político.

*Transformación productiva (Dimensión 6)***Cuadro 0.7. Dimensión 6: Recomendaciones de políticas**

Áreas de Política	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
Estrategias para mejorar la productividad	<p>Las actuales estrategias no van más allá de la recolección de líneas de acción o fichas de proyectos para incluir un robusto plan de acción con las correspondientes metas cuantificables, ligadas al tiempo y orientadas al desempeño.</p> <p>Aunque las actuales estrategias son utilizadas para guiar los esfuerzos de desarrollo productivo de las PYMEs, no incluyen objetivos orientados que estén relacionados a la población PYME.</p> <p>Las estrategias actuales generalmente carecen de sectores prioritarios establecidos; a nivel programático, la selección de sectores prioritarios es esporádica o inexistente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alinear las estrategias de transformación productiva con robustos planes de acción, incluyendo indicadores mesurables y ligados al tiempo que vayan más allá de la medición del proceso para registrar el desempeño. Aquí, el caso del CONPES 3866, con su correspondiente plan de acción, y el de la Agenda de Competitividad 2014-2018 de Perú son ejemplos ilustrativos, aunque incluso estos podrían ser más reforzados en términos de indicadores relacionados con el desempeño. • Incorporar indicadores clave de rendimiento (ICRs), midiendo el desempeño de las PYMEs, en los planes de acción estratégica o los observatorios productivos. Aquí, la Agenda de Competitividad 2014-2018 de Perú es un buen ejemplo de cómo incorporar objetivos dirigidos para programas específicos o para las PYMEs dentro de una agenda más amplia. Estas metas programáticas debe ser completados por metas de macronivel, relacionadas con la productividad de las PYMEs en sectores prioritarios. • Establecer sectores prioritarios para la transformación productiva de las PYMEs a nivel estratégico, incluso manteniendo flexibilidad para futuros ajustes. Esto podría ayudar a los encargados de las políticas públicas a separar más claramente entre las medidas generales de desarrollo pertinentes a toda la población PYME y las intervenciones más específicas en sectores prioritarios relacionados con el proceso de transformación productiva. Acciones transversales (tales como las relacionadas con la asociatividad y las cadenas de valor) podrían ser orientados hacia estos sectores prioritarios, o podrían desarrollarse planes específicos de acción sectoriales, en línea con las prioridades transversales en general. En cualquier caso, esto ayudaría a garantizar que el apoyo gubernamental, en todos los ministerios y programas, es dirigido hacia los segmentos de la población PYME más capaz de contribuir a la transformación de la estructura productiva del país.
Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas e integración a las cadenas de valor regionales y mundiales	<p>En general, la asociatividad y los programas de apoyo a las cadenas de valor son recientes o están en su etapa de piloto, y están limitados al apoyo de proyectos seleccionados por vía de convocatorias a propuestas.</p> <p>Esfuerzos detallados de M&E tiende a aparecer solamente en el nivel de proyecto, sin información públicamente disponible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construir sobre programas piloto, que generalmente utilizan mecanismos pasivos como las convocatorias a propuestas, movilizan sociedades público-privadas más amplias y apoyo gubernamental interministerial para los conglomerados y las iniciativas de cadenas de valor. Empezar el mapeo de los conglomerados existentes y proporcionar una base de datos consolidada de los mecanismos de apoyo existentes, así como inteligencia comercial sobre las cadenas de valor, podría servir para movilizar un ecosistema más amplio para el desarrollo de los conglomerados y las cadenas de valor, construyendo sobre las iniciativas piloto. Varios casos en AL7 son ilustrativos aquí, como las Mesas Redondas Ejecutivas para la Transformación Productiva conducidas por Argentina; la naturaleza tripartita (pública, privada y académica) de los Programas Estratégicos de Especialización Inteligente de Chile y el mapeo y base de datos Red Cluster de Colombia. • Crear indicadores clave de rendimiento (ICRs) a nivel de programa o de convocatoria a propuestas. Aunque la evaluación detallada de los proyectos individuales es importante, no logra retratar el impacto del programa o convocatoria y con frecuencia es demasiado difícil reportar públicamente. Estos ICRs deben ir más allá de medir la participación o el financiamiento, y buscan recoger el impacto en el mundo real (aumento de las ventas del conglomerado, etc.). Deberían ser publicadas como parte de la información del programa o de la convocatoria a propuestas, al momento de su establecimiento.

Los esfuerzos de M&E generalmente están limitados a reportar sobre los indicadores del proceso (números de participantes, cantidad de fondos aportados) y no proporcionan información sobre los resultados o el impacto.

- **Incorporar indicadores relacionados con la satisfacción.** En algunos casos, esto ya se practica en los países de AL7 por vía de encuestas. Todos los países de AL7 deben considerar:
 - Institucionalizar un requerimiento de encuesta de satisfacción en su programación de apoyo al desarrollo de las PYMEs. La digitalización de estas encuestas facilitaría la evaluación de los resultados; y
 - Integrar los resultados de estas encuestas en sus informes públicos.
- **Incorporar medidas de evaluación de impacto.** Aunque las encuestas de satisfacción pueden servir para reflejar la medición de resultados de programa, aún son insuficientes para una sólida evaluación de impacto, que constituye una importante herramienta para que los gobiernos aseguren la inversión eficiente de los fondos públicos. Los países de AL7 podrían considerar los siguientes pasos para incorporar la evaluación de impacto como una parte regular de sus programaciones:¹
 - Conservar el contacto con los aspirantes que no fueron seleccionados como beneficiarios del programa, para crear un grupo de control para futuras evaluaciones de impacto.
 - Presupuestar fondos para la evaluación externa independiente, que ha de ser conducida después de un periodo inicial de evaluación. Ajustar la implementación del programa en concordancia, basándose en la retroalimentación independiente así como el del sector privado.

Acceso a los mercados e internacionalización (Dimensión 7)

Cuadro 0.8. Dimensión 7: Recomendaciones de política

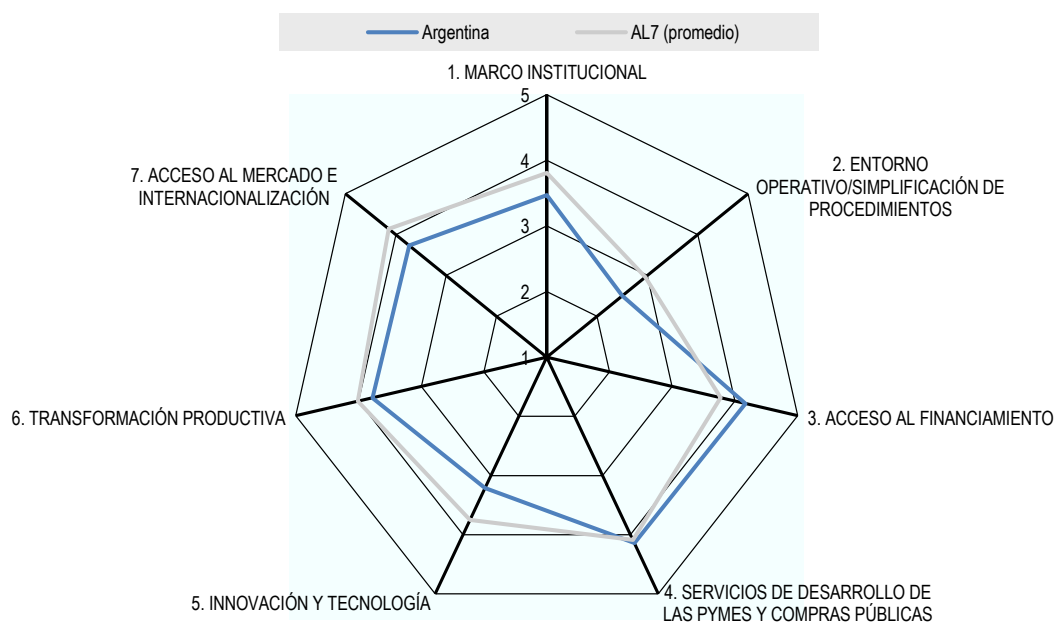
Área de Políticas	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
<p>Nivel de la dimensión</p> <p>Monitoreo y evaluación</p>	<p>El proceso de diseño de programas carece de atención a los procesos de M&E, visualizando esto como un asunto preocupante que debe ser tratado después del comienzo de la implementación.</p> <p>Esfuerzos de M&E generalmente se limitan a reportar sobre los indicadores de proceso (número de participantes, monto de financiamiento) y no proporciona información sobre los resultados o el impacto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar y publicar procesos de M&E en regulaciones de programas/ convocatorias desde el principio. Durante el proceso de evaluación, muchos países de AL7 no respondieron a las preguntas relacionadas con M&E dentro de esta dimensión, e indicaron que sus programas estaban en las fases iniciales de implementación. Aunque algunos de estos programas tenían esquemas de M&E integrados en el diseño de programa, este no fue el caso para la mayoría. Las recomendaciones siguientes deberían ser incorporadas desde el principio y publicadas como parte de los lineamientos del programa/convocatoria. • Incorporar indicadores de resultados relacionados con la satisfacción. En algunos casos, esto ya se aplica en los países de AL7 a través de encuestas que se recogen después de cursos de formación. Todos los países de AL7 deberían considerar: <ul style="list-style-type: none"> ○ Institucionalizar el requerimiento de una encuesta de satisfacción en su programación de apoyo al desarrollo de las PYMEs. La digitalización de estas encuestas facilitaría la evaluación de los resultados. ○ Integrar los resultados de estas encuestas en la información que se reporta públicamente. • Incorporar medidas de evaluación de impacto. Aunque las encuestas de satisfacción pueden servir para captar una medición de los resultados de programa, todavía son insuficientes para ofrecer una evaluación de impacto sólida, que es una herramienta importante para que los gobiernos garanticen la inversión eficiente de fondos públicos. Los países de AL7 podrían considerar los siguientes pasos

Área de Políticas	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
	<p>Los esfuerzos detallados de M&E tienden a existir solo a nivel de proyecto, sin información pública disponible.</p>	<p>para incorporar la evaluación de impacto como parte regular de su programación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Establecer indicadores clave de rendimiento (ICRs) a nivel de programa/convocatoria. Estos indicadores deberían ir más allá de medir la participación o el financiamiento, y en su lugar tratar de captar el impacto en el mundo real (número de beneficiarios que exporta por primera vez, etc.). ○ Mantener contacto con los solicitantes que no fueron seleccionados como beneficiarios del programa, con el fin de crear un grupo de control para evaluaciones posteriores. ○ Presupuestar fondos para evaluaciones independientes externas, que se llevarán a cabo después de un período de evaluación inicial. Ajustar la implementación del programa en concordancia, sobre la base de la retroalimentación independiente y del sector privado. <ul style="list-style-type: none"> ● Establecer ICRs a nivel de programa/convocatoria. Aunque una evaluación detallada de proyectos individuales es importante, no logra captar el impacto total del programa/convocatoria y a menudo es demasiado difícil de reportarlo públicamente.
<p>Nivel de la subdimensión</p> <p>Programas de apoyo a la internacionalización</p>	<p>Los servicios de apoyo, más allá de la entrega de información general a través de una página Web, son insuficientes para las PYMEs en términos del cumplimiento de las reglas de origen y los procedimientos de certificación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ir más allá de únicamente ofrecer información en línea, orientando a los usuarios hacia los servicios de apoyo existentes. Los países de AL7 deben incluir enlaces a los cursos de capacitación, que ofrecen las agencias de promoción de exportaciones y las organizaciones de aduanas, en las páginas Web que proporcionan información sobre los procedimientos de registro y certificación, con el fin de hacer más visible el ecosistema de apoyo existente. ● Considerar la posibilidad de ofrecer más apoyo a las PYMEs mediante la creación de centros de apoyo/portales de facilitación de comercio. Los sistemas "FTA Pass" de Corea y "MyTRADELINK" de Malasia son buenos ejemplos en este sentido, al ofrecer descuentos a las PYMEs, formación gratis para usuarios de primera vez y facilitar la certificación del proceso de origen (OECD/ERIA, 2018^[1]). Las agencias de promoción de exportaciones y los centros de apoyo a las PYMEs exportadoras podrían considerar incluir apoyo dedicado relacionados a los tratados de libre comercio (TLCs) dentro de la gama de sus servicios y aumentar la visibilidad de este apoyo a través del mecanismo sugerido anteriormente. La experiencia del apoyo de Corea en relación con TLCs y sus centros de llamadas también es didáctica en este sentido (Cheong, 2014^[2]).
<p>Facilitación del comercio</p>	<p>Los programas "Exporta Fácil" para las PYMEs carecen de vínculos para estimular la expansión/compromiso con una gama más amplia de servicios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Fomentar un seguimiento más institucionalizado con los usuarios de programas "Exporta Fácil", con el fin de incorporarlos en la amplia gama de servicios ofrecidos por las agencias de promoción de exportaciones. Aunque la mayoría de los sitios Web de programas "Exporta Fácil" proporcionan enlaces a guías de exportación más generales y, en algunos casos, a otros programas de apoyo para los exportadores, un siguiente paso sería establecer procesos de seguimiento regulares. Las oficinas regionales de las agencias de promoción de exportaciones en los países podrían movilizarse para dar seguimiento a nuevos usuarios, con el fin de establecer los próximos pasos hacia su posible expansión. Además, los países de AL7 con programas de formación de exportadores de múltiples fases podrían integrar mejor a estos usuarios en su programación más amplia, al introducir el "Test Exportador" como una condición previa o proceso de seguimiento para utilizar los servicios de "Exporta Fácil".

Área de Políticas	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
	Aunque los programas de OEA están abiertos a la participación de las PYMEs, su aprovechamiento es mínimo.	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir la capacitación para la certificación de OEA en los cursos de las agencias de promoción de exportaciones, y considerar la posibilidad de ofrecer más apoyo a las PYMEs, tales como procesos de prueba expeditos, estándares de seguridad más flexibles, honorarios subsidiados, asociaciones entre aduanas y empresas, y/o cuotas. Estos métodos han demostrado ser exitosos, al facilitar la certificación de OEA para las PYMEs en los países de la OCDE y APEC (APEC Policy Support Unit, 2016[3]).
Uso del comercio electrónico	Los países de AL7 generalmente han invertido en investigaciones de mercado sobre el uso que hacen las PYMEs del comercio electrónico, pero los resultados están dispersos y generalmente solo están disponibles dentro de informes más amplios.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar observatorios de comercio electrónico públicos/público-privados que se integran con estrategias públicas. Aunque Chile y México cuentan con un sistema de monitoreo cualitativo excelente y transparente de sus estrategias digitales, estos procesos carecen de conexión con los ICRs a nivel estratégico. Por el contrario, Colombia y Ecuador han desarrollado observatorios, pero podrían fortalecer los vínculos con estrategias digitales existentes. En general, los países de AL7 deben movilizar las alianzas público-privadas para armonizar la recopilación de datos del comercio electrónico y alinearla con procesos estratégicos de M&E.
Estándares de calidad	El apoyo a los estándares de calidad de las PYMEs es relativamente difuso en los países de AL7, por lo cual tener una visión general del alcance y el impacto del apoyo público resulta desafiante.	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener la retroalimentación del sector privado de manos de los beneficiarios existentes de los programas de apoyo a los estándares de calidad de las PYMEs o los programas en los cuales el apoyo a la certificación de calidad es posible. La realización de una encuesta temática e inclusiva de los mecanismos existentes podría servir como base para entender mejor las fortalezas y deficiencias de las medidas de apoyo existentes. • Obtener la retroalimentación de la población de PYMEs en general, con el fin de evaluar sus conocimientos actuales de y potencial interés en estos servicios. El apoyo a los estándares de calidad de las PYMEs generalmente está integrado a programas más amplios de apoyo a la internacionalización, reduciendo su visibilidad. Este tipo de ejercicio podría ayudar al sector público a alinear mejor su programación a la demanda.
Aprovechando de los beneficios de la integración regional	<p>La información pública sobre los TLCs generalmente se limita a su existencia y el texto del acuerdo mismo.</p> <p>Las medidas de apoyo a las PYMEs hasta la fecha no han sido vinculadas al desarrollo de cadenas regionales de valor prioritarias, con la excepción de MERCOSUR.</p> <p>Los países tienen medidas de apoyo a las PYMEs a nivel nacional en áreas de política similares (servicios de desarrollo empresarial, etc.), con métodos variables de prestación.</p> <p>El monitoreo de ICRs a nivel estratégico es inexistente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear portales de conocimiento de TLCs en línea, orientados a las oportunidades de negocio. Como se indica en este capítulo, Colombia y Perú sirven de ejemplo de buenas prácticas para los países de AL7 en este sentido. Estos portales contribuyen a cerrar la brecha de conocimiento de las PYMEs sobre los beneficios proporcionados por los esfuerzos de integración regional. • Invertir en la recopilación de información sobre cadenas regionales de valor y oportunidades a nivel de bloque comercial, y desarrollar programas de apoyo a las PYMEs sobre esta base. Aprovechar el desarrollo de las PYMEs para la transformación productiva requiere un proceso informado de selección y priorización, que debe estar alineado con el desarrollo de cadenas regionales de valor. • Invertir en estudios para aprender de los otros miembros de bloques comerciales y armonizar los esfuerzos sobre la base de las experiencias. Aunque cada país es único, aprender de otras experiencias y mejores prácticas puede acelerar el desarrollo de programas y conducir a la identificación de sinergias y oportunidades de colaboración. Además, los bloques comerciales podrían colaborar para insertar el apoyo conjunto en capacitación y financiamiento para la integración regional a los mecanismos de apoyo nacionales existentes. • Desarrollar ICRs para medir los procesos, los resultados y el impacto de cada mandato recibido u objetivo estratégico a nivel de grupo de trabajo. Incluso sin cambiar los métodos de trabajo anuales de la AP y la CAN, los grupos de trabajo PYMEs pueden fortalecer el monitoreo que se realiza en sus reuniones a través de la introducción de ICRs.

Área de Políticas	Desafíos/oportunidades	Recomendaciones de políticas
	Se carece de informes públicos en línea sobre las acciones de los grupos de trabajo relacionados con las PYMEs del bloque comercial.	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar informes públicos anuales a nivel de grupo de trabajo e integrar las consultas del sector privado en el proceso de difusión. Aunque el desarrollo de informes públicos es un proceso bastante común a nivel nacional para las actividades de desarrollo de las PYMEs de AL7, se carece de información pública a nivel del bloque comercial; se podría aprovechar este mecanismo para fomentar la participación y conciencia del sector privado.

Hallazgos clave por país

ARGENTINA**Gráfico 0.1. 2019 SME PI Puntuaciones de Argentina**

Esta primera evaluación del Índice de Políticas PYME de Argentina ha demostrado que el país cuenta con una amplia gama de programas e iniciativas para apoyar el desarrollo de las PYMEs, que abarcan las áreas clave de acceso a financiamiento, servicios de desarrollo empresarial (SDE), innovación, transformación productiva e internacionalización, entre otros. De hecho, el país recibe la segunda puntuación más alta de quienes participan en esta evaluación para la dimensión “Acceso al financiamiento” (Gráfico 0.1). Además, algunas de las acciones recientes del país – como las “Mesas redondas ejecutivas para la transformación productiva” lideradas por el Ministerio de Producción y Trabajo, o los esfuerzos piloto relacionados con el comercio electrónico liderados por la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) – son innovadoras y/o informativas para la región en cuanto a la creación de un enfoque estructurado, específico y participativo para el desarrollo productivo, y demuestran la importancia estratégica que el país confiere al aprovechamiento de las PYMEs como un actor importante en el proceso de transformación productiva y de internacionalización progresiva del país. Sin embargo, esta diversidad de acciones a nivel programático aún no se ha estructurado formalmente dentro de un plan estratégico, como lo hacen otros pares de AL7.

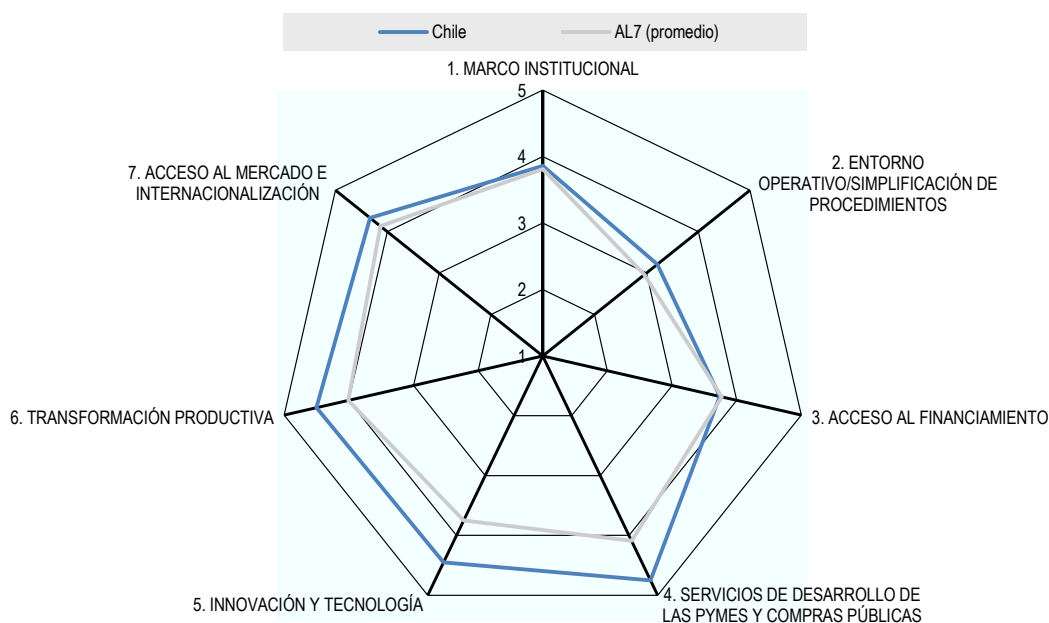
Los esfuerzos en curso y las iniciativas piloto en Argentina, así como también esfuerzos estratégicos incipientes, constituyen una base sustancial para definir los objetivos estratégicos del país para el sector PYME y para revisar los programas actuales en vista de esos objetivos. Estos esfuerzos incluyen el proyecto Argentina Emprende, que tiene como objetivo abarcar la creación de empresas, el apoyo a empresas emergentes y el desarrollo de PYMEs; los esfuerzos para desarrollar la agenda Argentina Innovadora 2030; la creación de la Secretaría de la Transformación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo, y la ya mencionada AAICI. Los esfuerzos estratégicos de Argentina en curso en el área de

formalización también son un buen ejemplo, aunque los esfuerzos hasta ahora se han centrado en gran medida en la informalidad laboral, mientras que la informalidad empresarial ha recibido una atención más limitada. Los esquemas de monitoreo y evaluación (M&E) con plazos limitados y orientados al desempeño deberían integrarse a estos objetivos estratégicos desde el inicio, aprovechando los esfuerzos recientes del país para mejorar la confiabilidad y la recopilación periódica de estadísticas nacionales, incluyendo el entorno empresarial y el sector PYME.

Argentina también debe continuar sus esfuerzos para mejorar el entorno empresarial general del país, para generar condiciones propicias para la operación y crecimiento de las PYMEs. Si bien todos los países AL7 tienen una puntuación relativamente baja en esta área de políticas, en comparación con el resto de los países evaluados, el desempeño de Argentina sigue siendo inferior al promedio, ya que todo el proceso de reforma regulatoria se encuentra en una fase temprana de diseño y la aplicación aún se limita a pocos proyectos. En el futuro, esto apunta a la importancia de culminar la elaboración de una agenda realista de la reforma regulatoria, así como de continuar avanzando en la aplicación de medidas como las ventanillas únicas para el registro de empresas. En este sentido, Argentina informa que está trabajando en cambios regulatorios que afectan a todas las compañías (por ejemplo, a través de la Ley de PYME, Ley de empresarios, Ley de simplificación productiva, etc.).

Como se mencionó anteriormente, el desempeño actual de Argentina en el área de acceso al financiamiento es prometedor, ya que recibió la segunda puntuación más elevada entre los países AL7, con 4,17 puntos, principalmente debido a su marco regulatorio favorable y un ecosistema lleno de oportunidades para acceder a fuentes alternativas de financiamiento. Sin embargo, todavía hay áreas con un margen significativo de mejora, particularmente en lo que concierne al desarrollo de procedimientos para tratar con compañías insolventes o en bancarrota y el marco legal del país para definir los derechos y prerrogativas de los acreedores en transacciones avaladas con garantía.

Concentrarse en la estructuración y revisión de los esfuerzos actuales en vista de los objetivos estratégicos transversales, el M&E es particularmente importante para la optimización de sinergias entre las medidas actuales. Argentina tiene varios programas para apoyar a las PYMEs, pero todavía hay trabajo por hacer para estructurar todas las políticas en un plan estratégico. Este enfoque también ayudaría a mejorar el M&E del apoyo a las PYMEs y evaluar con precisión el impacto a nivel de programas individuales y de políticas. Las autoridades señalan que están realizando esfuerzos para digitalizar los procesos y la recopilación de datos de los programas actuales (por ejemplo, número de archivos por procedimiento, tiempos de procesamiento, etc.) para mejorar el M&E.

CHILE**Gráfico 0.2. 2019 SME PI Puntuaciones de Chile**

Chile tiene un buen desempeño en esta primera evaluación del Índice de Políticas PYME que se centra en América Latina, al superar el promedio del grupo AL7 en todas las dimensiones de la evaluación excepto “Acceso al financiamiento” (Dimensión 3) (Gráfico 0.2). Además, tiene los puntajes más altos del grupo AL7 en las áreas de Servicios de desarrollo empresarial de las PYMEs y compras públicas (Dimensión 4), Innovación y tecnología (Dimensión 5), y Transformación productiva (Dimensión 6). Esto se debe a la gran oferta de servicios de apoyo a las PYMEs actualmente disponibles en Chile en todas estas dimensiones; su provisión por parte de agencias especializadas para cubrir diversos sectores de la población de PYMEs, tales como exportadores, nuevos emprendimientos (start-ups) y aquellos con potencial de alto crecimiento; y esfuerzos programáticos específicos en el marco de su Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18.

Sin embargo, Chile podría establecer como prioridad futura algunas mejoras relacionadas con planificación y diseño y monitoreo y evaluación (M&E). Se definieron orientaciones estratégicas para las políticas PYME del período que abarca esta evaluación en el marco de la estrategia económica más amplia del país: la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-18. Aunque la Agenda incluyó medidas específicamente encaminadas a apoyar el sector PYME e integró un notable sistema de control público, a través de un sitio web que constantemente informaba sobre el estado de avance de cada una de sus medidas, no llegó a establecer objetivos y/o indicadores cuantitativos relacionados, ya sea desde el punto de vista estratégico o de proyectos, para evaluar el desempeño.

Estas brechas se extienden a otros documentos de políticas públicas relevantes para el desarrollo de las PYMEs, como el Plan Nacional de Innovación 2014-18, y limitan la optimización de sinergias entre las medidas actuales. Sin embargo, el país cuenta con una base de calidad de recursos de M&E para el futuro, incluyendo los informes sistemáticos de M&E realizados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del gobierno central sobre

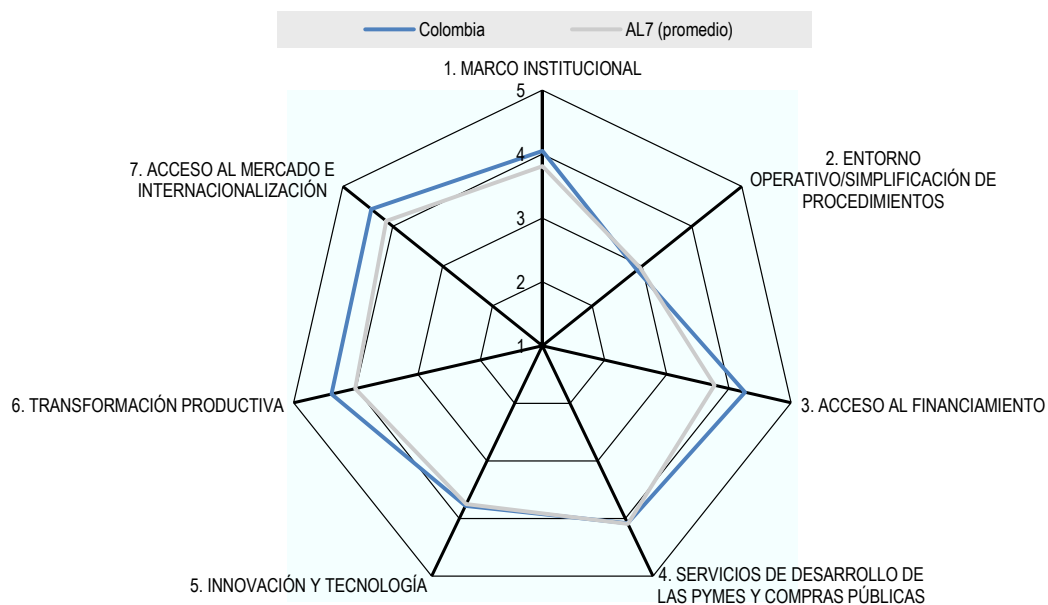
entidades gubernamentales y programas (pero no estrategias), y evaluaciones de impacto existentes desde el punto de vista programático, especialmente relacionadas con transformación productiva.

En el futuro, y como se detallará a lo largo de este capítulo, Chile podría considerar la posibilidad de incorporar un diálogo más estrecho con el sector privado; desarrollar marcos estratégicos más detallados e integrados sobre servicios de desarrollo empresarial y de emprendedores, así como sobre innovación y tecnología; dar a conocer de manera integrada la oferta existente de apoyo al desarrollo de PYMEs; establecer indicadores claves de rendimiento (ICRs) para el desarrollo de PYMEs desde el punto de vista estratégico; e institucionalizar mejor el financiamiento de largo plazo para que las inversiones estratégicas aprovechen el potencial de las PYMEs como agente en la transformación productiva del país, entre otras acciones. En el área de Acceso al financiamiento, que es la única en la que Chile se encuentra rezagada frente a los otros países del grupo AL7, se podría considerar también la posibilidad de ampliar el marco regulatorio para las transacciones avaladas con garantía, desarrollar el marco jurídico de los mecanismos de financiamiento alternativos y compañías FinTech, e incluir a las PYMEs como uno de los grupos objetivo de la estrategia de educación financiera.

En general, la nueva administración, que comenzó su mandato en 2018, siguiendo directamente el cierre de esta evaluación, cuenta con una base amplia para continuar y fortalecer los esfuerzos estratégicos del país para el desarrollo de las PYMEs.

COLOMBIA

Gráfico 0.3. 2019 SME PI Puntuaciones de Colombia



En términos relativos, el desempeño de Colombia es positivo en esta primera evaluación del Índice de Políticas PYME en América Latina, al sobrepasar el promedio de los países AL7 en la mayoría de las dimensiones de la evaluación, y tras alcanzar la mayor puntuación de AL7 en cuanto a “Acceso al Financiamiento” (Dimensión 3) y “Acceso al Mercado e Internacionalización de las PYMEs” (Dimensión 7). La razón es la amplia oferta de servicios de apoyo a las PYMEs que actualmente se encuentra disponible en Colombia en

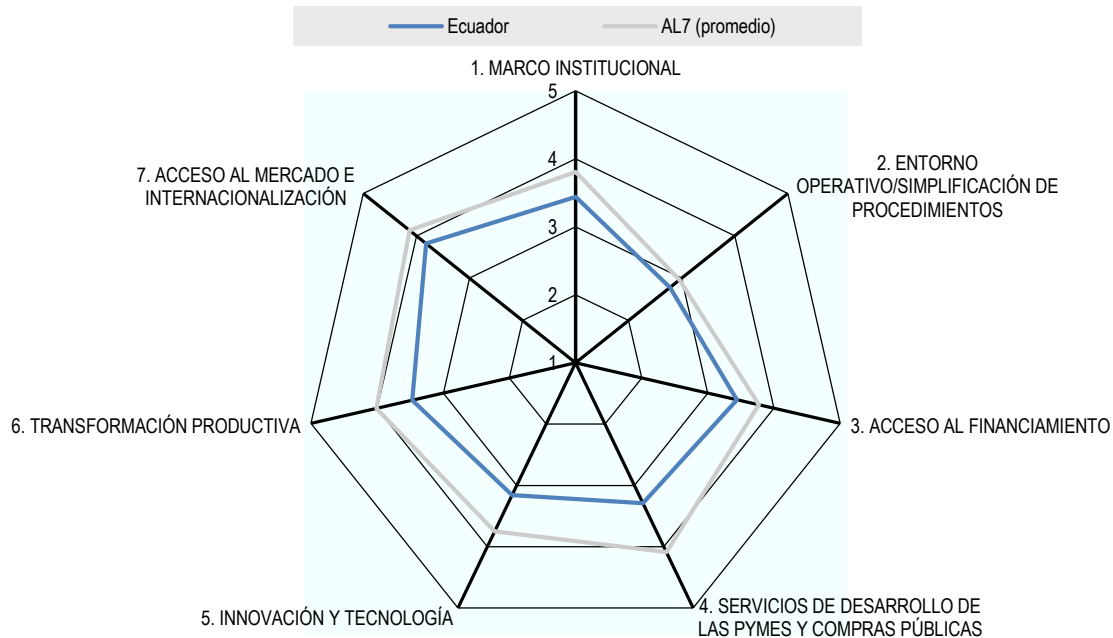
las diversas dimensiones evaluadas. Aunado a lo anterior, el país cuenta con una cultura relativamente sólida en cuanto a la planificación y el diseño; y realiza esfuerzos programáticos específicos (aunque con frecuencia en estado piloto) dentro de su Política Nacional de Desarrollo Productivo 2016-2025 (Documento CONPES 3866 de 2016) para el apoyo de las PYMEs y los diversos sectores estratégicos, con el fin de impulsar la transformación productiva del país, particularmente en lo relativo a la innovación, los conglomerados y las cadenas de valor orientadas a la exportación.

Las orientaciones estratégicas en esta área para el período cubierto por esta evaluación se definieron en el marco del mencionado Documento CONPES 3866 de 2016, así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18. Sin embargo, a pesar de la cultura relativamente sólida de planificación y diseño que muestra el país, con su operacionalización sistemática de los documentos estratégicos mediante detallados planes de acción interministeriales, y que además incluye una plataforma de monitoreo digital centralizada para todo el gobierno nacional, se podría dar prioridad en el futuro a la introducción de mejoras relacionadas con la integración de indicadores clave de rendimiento (ICR). Hasta la fecha, los indicadores estratégicos siguen orientados a los procesos, lo cual limita la capacidad de medir el impacto de programas.

Adicionalmente, a pesar de la amplia oferta de apoyo a las PYMEs en el país, por lo general la información respecto a las iniciativas existentes es dispersa e incompleta, o carece de detalles suficientes para, por un lado, orientar a los usuarios potencialmente interesados, y por el otro, comunicar las actividades y su impacto.

De esta forma, en el futuro Colombia podría considerar reevaluar sus documentos estratégicos actuales y su organización institucional orientados al desarrollo de las PYMEs, con prioridad en una definición clara de los papeles y las responsabilidades, la integración de ICRs mensurables y orientados al impacto, además de una comunicación más fluida de la oferta integrada de apoyo que favorezca un mayor impacto en los grupos de interés. Se detallan estos puntos con precisión más adelante en este capítulo.

En materia de Entorno Operacional/Simplificación de Procedimientos (Dimensión 2), que es la única área donde Colombia se ubica por detrás en AL7, el país debe continuar trabajando en la aplicación de un análisis del impacto regulatorio (AIR) y avanzar hacia la instrumentación de ventanillas únicas y procesos completamente digitalizados para el registro de empresas. Asimismo, Colombia podría considerar la elaboración de una agenda integral de reforma regulatoria, con énfasis en aquellas áreas donde la restricción regulatoria y las barreras administrativas están más acentuadas.

ECUADOR**Gráfico 0.4. 2019 SME PI Puntuaciones de Ecuador**

Esta primera evaluación del Índice de Políticas PYME de la OCDE en Ecuador reconoce los diversos esfuerzos que ha realizado el país en relación con la política de desarrollo dirigidas a las PYMEs, pero halla importantes brechas pendientes en los varios dimensiones de la evaluación (Gráfico 0.4) en las áreas de planificación y diseño, implementación y monitoreo y evaluación (M&E). En general, los esfuerzos actuales liderados por el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) buscan implementar las políticas PYME como un instrumento para lograr una transformación productiva, así como una herramienta para la promoción social, dada la necesidad del país de lograr (a) una mayor diversificación económica y una actualización tecnológica más rápida para la prosperidad futura, y al mismo tiempo (b) promover empleos y disminuir la pobreza y la exclusión en las condiciones actuales.

Sin embargo, varios problemas pueden surgir al intentar lograr esos dos objetivos por separado. Por ejemplo, aunque la Política Industrial 2016-2025 es utilizada en la práctica por MIPRO como un documento principal para las orientaciones estratégicas de las políticas PYME, en realidad no incluye instrumentos ni objetivos específicos de esas. La política aún tiene una gran relevancia para la política PYME, ya que la estructura industrial de Ecuador está compuesta principalmente por pequeñas y medianas empresas. No obstante, enfrenta una limitación importante en el sentido de que la gran mayoría de las PYMEs en Ecuador operan en el sector de servicios, por lo que no están cubiertas directamente por la estrategia y solo son consideradas de forma indirecta por el Plan Nacional de Desarrollo.

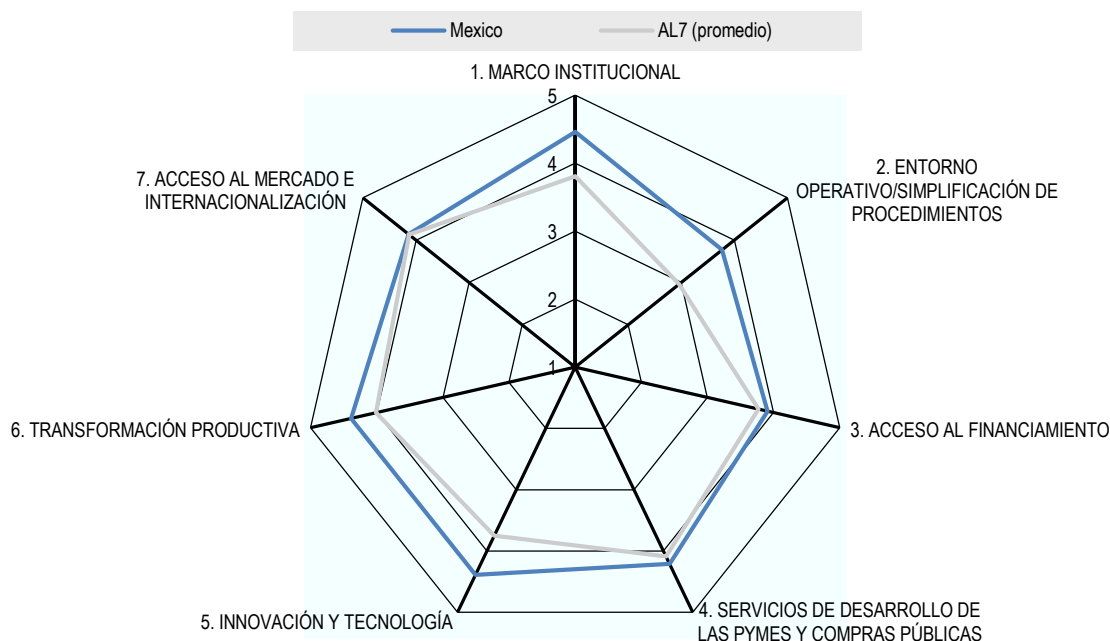
La actual ausencia de una estrategia de desarrollo integral de las PYMEs no permite la optimización de las sinergias ni la propagación entre las acciones actuales. Además, si bien existe un sistema gubernamental para hacerle seguimiento a la implementación de programas financiados con fondos públicos, las estrategias actuales carecen de indicadores

clave de rendimiento (ICR) específicos y orientados al desempeño, y la mayoría de la información recopilada sigue siendo interna al gobierno. Asimismo, en la mayoría de los programas actuales falta información explicativa general en línea, lo que dificulta que las partes interesadas relevantes, incluyendo la población de las PYMEs, entiendan completamente los mecanismos de apoyo que ya están a su disposición. Esas condiciones no permiten una evaluación del impacto de las iniciativas existentes sobre la población de las PYMEs.

En el futuro, y con el fin de gestionar eficazmente los objetivos sociales y productivos, Ecuador debe considerar el desarrollo de una estrategia integrada para las PYMEs y rediseñar su marco de implementación de políticas para mejorar la focalización de las acciones políticas y dedicar sustancialmente más recursos al desarrollo de las PYMEs. Las acciones orientadas a los servicios de desarrollo empresarial (SDE) y la promoción de la innovación y la tecnología son particularmente insuficientes, e incluso las iniciativas existentes se ven amenazadas por los recortes presupuestarios efectuados desde 2016. A ese respecto, las autoridades también podrían considerar las necesidades de las PYMEs y los emprendedores en actividades con menor uso intensivo del capital aún vistas como prioridades para el desarrollo del país, como el turismo, la tecnología de información, y la agroindustria, entre otros.

MÉXICO

Gráfico 0.5. 2019 SME PI Puntuaciones de México



México destaca por su alto rendimiento en esta primera evaluación del Índice de Políticas PYME que se centra en América Latina, y supera el promedio de AL7 en todas las dimensiones de la evaluación (Gráfico 0.5). Además, es el país con el mejor rendimiento de AL7 en las siguientes áreas: Marco institucional para el desarrollo de las PYMEs (Dimensión 1) y Entorno operativo/simplificación de procedimientos (Dimensión 2).

En el caso del marco institucional, esto se debe en gran parte al Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), que se creó en 2013 como una institución pública descentralizada bajo la supervisión de la Secretaría de Economía para implementar programas de promoción de las PYMEs y el emprendimiento, y coordinar la Red de Apoyo al Emprendedor del país. Desde entonces, en el momento de redactar este informe, el INADEM se ha convertido en la institución central para la formulación y aplicación de la política PYME en México, y tiene a su disposición un importante Fondo Nacional Emprendedor (FNE), que financia la gran oferta de servicios de apoyo a las PYMEs actualmente disponibles en todas las diversas dimensiones abarcadas por esta evaluación.

En el caso del entorno operativo y la simplificación de procedimientos, México todavía tiene un amplio margen de mejora, ya que todos los países de AL7 reciben una puntuación inferior a 4 (en escala de 5) para esta subdimensión. Sin embargo, con una puntuación de 3,77, México es el país con más alto rendimiento de AL7, gracias a su progreso en la implementación de reformas regulatorias y la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y la presencia de una buena gama de servicios electrónicos operacionales para las empresas y la disponibilidad de firmas electrónicas. En el futuro, el país podría centrarse en varias prioridades para lograr mejoras adicionales, como los costos asociados con la fase de pre-registro para iniciar una empresa, la cobertura de las ventanillas únicas con respecto a los procedimientos de notificación, reembolsos del IVA y los procedimientos de auditoría fiscal de la empresa, así como el monitoreo de los servicios de gobierno electrónico orientados a las PYMEs.

Las orientaciones estratégicas para la política PYME para el período cubierto por la presente evaluación se definieron en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que abarca el período 2013-2018, así como el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) de la Secretaría de Economía. Actualmente, México se encuentra en un punto crucial en cuanto a la definición de sus orientaciones estratégicas para el desarrollo económico y el desarrollo de las PYMEs, al tiempo que el nuevo gobierno está elaborando el nuevo plan nacional de desarrollo económico y la nueva estrategia para el sector PYME. Si bien el desarrollo económico y de las PYMEs en el país se rigió por documentos estratégicos claros durante el período de esta evaluación, se podrían priorizar mejoras en el futuro para coordinar estos documentos estratégicos con planes de acción robustos que delinear claramente los roles, responsabilidades y objetivos orientados al rendimiento a nivel de implementación. Esto podría ayudar a cambiar los esfuerzos actuales de monitoreo y evaluación (M&E), que ya se encuentran relativamente desarrollados en el grupo de AL7, de cualitativos y descriptivos a cuantitativos y orientados a los impactos. Este también es un momento oportuno para llevar a cabo evaluaciones de impacto de los programas y proyectos más importantes para las PYMEs que actualmente están en funcionamiento.

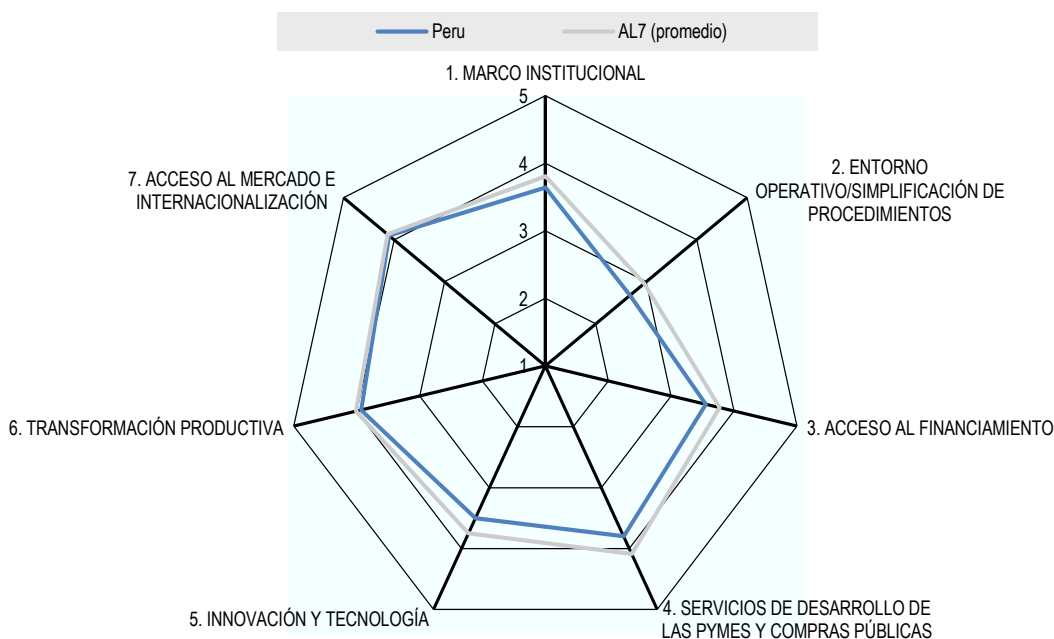
Además, en el futuro, el país también podría considerar una participación más estrecha del INADEM y otras agencias públicas en la implementación de los programas de apoyo a las PYMEs, reevaluando el actual sistema de entrega de programas basados en la convocatoria de propuestas e identificando oportunidades para ampliar la cooperación con el sector privado. Al mismo tiempo, se deben continuar los esfuerzos para desarrollar asociaciones con las administraciones estatales y locales.

En general, la nueva administración, que comenzó su mandato en diciembre de 2018, inmediatamente después del cierre de esta evaluación, puede contar con un marco institucional sólido que ha acumulado una experiencia considerable en la gestión de programas de apoyo a las PYMEs. El país tiene una importante oportunidad de evaluar los primeros cinco años de existencia de INADEM y continuar fortaleciendo la estrategia

PYME del país sobre esa base, así como a partir de las experiencias y buenas prácticas de los otros países de AL7.

PERÚ

Gráfico 0.6. 2019 SME PI Puntuaciones de Perú



Esta primera evaluación del Índice de Políticas PYME de la OCDE en Perú ha demostrado que el país cuenta con una amplia gama de programas e iniciativas para apoyar el desarrollo de las PYMEs, que abarcan las áreas clave de acceso a financiamiento, servicios de desarrollo empresarial (SDE), innovación, transformación productiva e internacionalización, entre otras. Además del apoyo general al desarrollo de las PYMEs, tales esfuerzos incluyen iniciativas programáticas específicas que lleva a cabo el Ministerio de Producción (PRODUCE), en consonancia con la Agenda de Competitividad 2014-18 del país para respaldar medidas de mejora de la productividad para las PYMEs, en especial en lo relacionado con innovación, conglomerados y cadenas de valor orientadas hacia la exportación. Sin embargo, Perú constantemente se ubica por debajo del promedio del grupo de países AL7 en las dimensiones que contempla esta evaluación (Gráfico 0.6), lo que demuestra que hay espacio para aprender de sus pares.

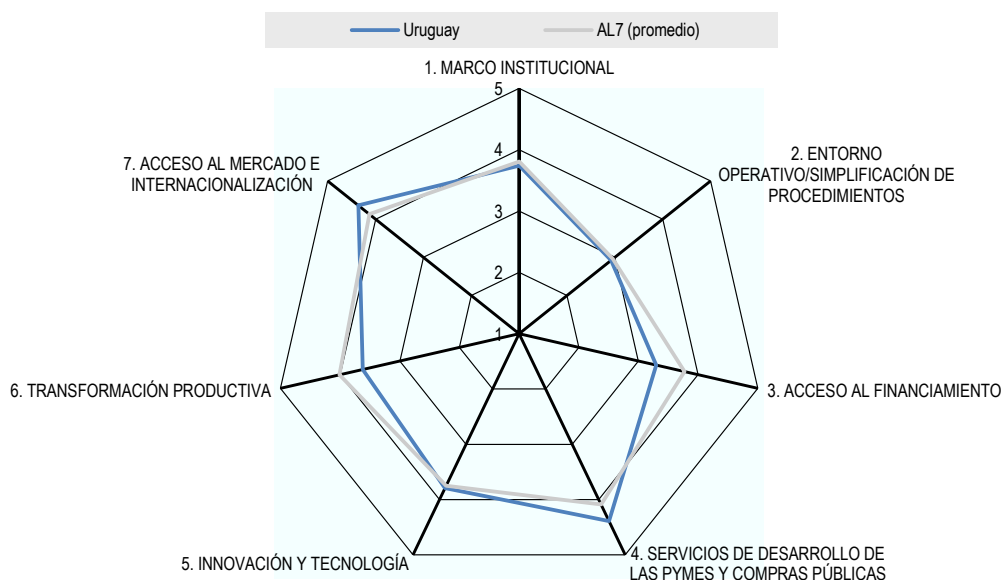
En términos generales, si bien Perú ha logrado buenos avances en las áreas de planificación estratégica y ha establecido un conjunto de objetivos estratégicos medibles para el sector de las PYMEs, los desafíos continúan. Primero, la existencia de múltiples estrategias superpuestas, que a veces cubren el mismo ministerio, puede suscitar confusión y falta de prioridades estratégicas claras. En segundo lugar, a pesar de la inclusión de algunos detalles relacionados con la implementación, así como los objetivos estratégicos específicos en muchas de estas estrategias, el vínculo entre las orientaciones estratégicas y los programas implementados no siempre es claro. La falta de un seguimiento claro y público con respecto a la implementación de estrategias, y su vinculación con programas / proyectos específicos, hace que sea difícil evaluar el impacto general de las medidas de apoyo a las PYMEs.

De este modo, en el futuro, y como se detallará con mayor profundidad a lo largo de este capítulo, Perú podría considerar una reevaluación de sus actuales documentos estratégicos y organización institucional relacionados con el desarrollo de las PYMEs. Al hacerlo, podría priorizar (a) el refuerzo de los mecanismos de implementación de programas / proyectos para asegurar su clara relación con las orientaciones estratégicas; (b) volver a evaluar el sistema de convocatorias, ya que tienden a delegar la implementación de políticas a instituciones intermediarias, lo que crea una posible brecha de información; y (c) la consideración del posible establecimiento de una Agencia de Desarrollo de las PYMEs dedicada.

Junto con estas acciones, Perú también debe continuar priorizando la mejora de su entorno empresarial, considerando los niveles relativamente altos de informalidad del país, incluso dentro del contexto latinoamericano, la falta de una agenda de reforma regulatoria integral y el costo relativamente alto de los trámites para comenzar un negocio. Ya existen esfuerzos significativos, incluyendo los servicios de gobierno electrónico del país y los Centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC), que podrían convertirse en ventanillas únicas para el futuro registro de empresas. En el área de Acceso al financiamiento (Dimensión 3), esta evaluación identifica varias prioridades de reforma futuras, tales como establecer un marco regulatorio para mecanismos de financiamiento alternativos, iniciar un programa de educación financiera y simplificar los procedimientos de quiebra, a fin de reducir su duración.

URUGUAY

Gráfico 0.7. 2019 SME PI Puntuaciones de Uruguay



Uruguay se desempeña relativamente bien en esta primera evaluación del Índice de Políticas PYME sobre América Latina, superando el promedio del grupo AL7 en las dimensiones de evaluación de servicios de desarrollo empresarial (Dimensión 4) y acceso al mercado y la internacionalización (Dimensión 7) (Gráfico 0.7). Esto se debe a la amplia oferta de servicios de apoyo a las PYMEs de las que dispone Uruguay actualmente en estas dimensiones, así como a la gestión de las mismas por parte de agencias especializadas. Sin

embargo, Uruguay nunca alcanza el mayor nivel de los países AL7, lo que demuestra que existe un margen para aprender de países similares.

Si bien Uruguay no cuenta con una estrategia explícita respecto a las PYMEs, el país ha puesto en marcha un proceso para vincular sus programas de apoyo a este sector con el Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (2017-2021) del país, que se desarrolló durante el período 2016-2017 en el marco del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay). Aunque ha logrado un avance importante en la fase de elaboración y planificación de la estrategia, aún se encuentra en una fase continua de desarrollo de una nueva arquitectura institucional para apoyar la ejecución de Transforma Uruguay. El plan estratégico también debe reforzarse con la introducción tanto de objetivos cuantitativos y cualitativos explícitos como de mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación (M&E).

En general, muchos de los proyectos incluidos en el Primer Plan Nacional tienen una orientación clara, aunque no explícita, respecto a las PYMEs. Ambos se sustentan en el trabajo existente y, en algunos casos, fomentan el desarrollo de proyectos totalmente nuevos. La inclusión en el Plan Nacional responde a la necesidad de reorientar esos proyectos a favor de la transformación productiva del país, así como de coordinar mejor los esfuerzos con otros actores públicos y privados. El cambio hacia un enfoque de transformación productiva requerirá una revisión de los programas existentes de apoyo a las PYMEs, con el fin de adaptarlos a los nuevos objetivos. Esto permitirá adaptar de forma más específica los programas de apoyo a la población PYME para que estos sean más eficientes, asertivos y/o específicos.

Así, de cara al futuro, Uruguay podría esperar que sus puntajes mejoren, especialmente en las áreas de Marco Institucional (Dimensión 1), Innovación y Tecnología (Dimensión 5) y Transformación Productiva (Dimensión 6), a medida que el sistema de Transforma Uruguay se consolide, incluyendo sus mecanismos de M&E y consulta.

Además, como parte de su sistema Transforma Uruguay, también debe seguir dando prioridad a la mejora del entorno para la creación, el funcionamiento y el acceso al financiamiento de empresas en el país. El Acceso al financiamiento (Dimensión 3) es la única área en la que Uruguay recibe la puntuación AL7 más baja. Esta evaluación identifica varias prioridades en cuanto a las reformas a ser realizadas en el futuro, incluyendo áreas como el desarrollo de un marco legal de mecanismos de financiamiento colectivo y fondos de inversión privados, la mejora de la oferta de educación financiera dirigida a las PYMEs, y la simplificación de los procedimientos de insolvencia. En el área de Entorno Operativo/Simplificación de Procedimientos (Dimensión 2), el país debe continuar desarrollando una agenda integral para la reforma regulatoria, tal como se planificó en Transforma Uruguay, incluyendo encuestas empresariales para identificar las principales barreras y la puesta en práctica del análisis de impacto regulatorio (AIR).